



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 1
Rapport

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 1 - Rapport principal

RÉSUMÉ	9
1. INTRODUCTION : MANDAT ET MÉTHODOLOGIE.....	16
1.1. Objet de l'évaluation	16
1.2. Structure générale de la démarche.....	18
1.3. Apprécier l'efficacité des stratégies sectorielles : une analyse de contribution.....	21
1.4. Difficultés rencontrées dans la conduite de l'évaluation.....	22
1.5. Forces et limites de la méthodologie adoptée	23
2. LE CONTEXTE BURUNDAIS.....	25
2.1. Analyse SWOT	25
2.2. Les atouts et forces du pays.....	25
2.3. Les faiblesses qui handicapent le développement pacifique du Burundi	28
2.4. Les risques pour le futur du Burundi	33
2.5. Éléments ambivalents : à la fois atouts et facteurs de risque.....	35
2.6. Les potentialités.....	36
2.7. Des atouts aujourd'hui, mais dont le potentiel doit être valorisé davantage.....	37
3. PERTINENCE (QE1)	39
3.1. Qualité de l'analyse et suivi du contexte politique, économique, culturel, social et des conflits au Burundi et dans la région.....	40
3.2. Traduction des analyses du conflit dans les stratégies bilatérales	42
3.3. Quels outils pour agir vite et rester engagé dans le pays ?	47
4. EFFICACITÉ – SÉCURITÉ (QE2).....	48
4.1. Portée de la question d'évaluation	48
4.2. Analyse de contribution.....	50
5. EFFICACITÉ – GOUVERNANCE (QE3).....	57
5.1. Portée de la question d'évaluation	57
5.2. Analyse de contribution.....	59
6. EFFICACITÉ – AGRICULTURE VIVRIÈRE (QE4).....	66
6.1. Portée de la question d'évaluation	66
6.1. Analyse de contribution.....	67
7. EFFICACITÉ – CULTURES D'EXPORTATION (QE5).....	78
7.1. Portée de la question d'évaluation	78
7.2. Analyse de contribution.....	81

8. EFFICACITÉ – ÉDUCATION (QE6)	91
8.1. Portée de la question d'évaluation	91
8.2. Analyse de contribution.....	92
8.2.1. Réalisations des DPE.....	93
9. EFFICACITÉ – APPUIS MACRO-ÉCONOMIQUES (QE7)	105
9.1. Portée de la question d'évaluation	105
9.2. Analyse de contribution.....	106
10. COORDINATION (QE8)	111
10.1. Implication des DPE dans les cercles de coordination	111
10.2. Quelle division du travail entre DPE ?.....	112
10.3. Une harmonisation des procédures peu avancée	115
11. CONCLUSIONS	117
11.1. Conception des interventions des DPE	118
11.2. Une contribution de l'aide des DPE inégale selon les secteurs	121
11.3. Une aide des DPE globalement fournie comme prévu, mais qui n'a que partiellement induit les changements espérés en termes de stabilité, de renforcement des institutions et de croissance	127
12. RECOMMANDATIONS	133
12.1. Clarifier un dialogue politique parfois difficile	133
12.2. Groupe A : les objectifs partagés entre Gouvernement et DPE.....	134
12.3. Groupe B : objectifs partagés mais moins prioritaires pour le gouvernement.....	136
12.4. Groupe C : objectifs des DPE partagés avec la société civile mais pas avec le gouvernement	138
12.5. Modalités à envisager pour consolider la transition	139
12.6. Compléter le partage sectoriel des tâches entre DPE.....	139
12.7. Aux sièges des DPE : assouplir la concentration sectorielle dans les pays fragiles.....	140

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.	APPUI MACROÉCONOMIQUES (QE7) : ÉLÉMENTS D'INFORMATION.....	118
ANNEXE 10.	COORDINATION (QE8) : ÉLÉMENTS D'INFORMATION	123

Volume 3 – ANNEXES électroniques

ANNEXE 11.	LOGIQUE DES STRATÉGIES DU BURUNDI ET DES DPE	4
ANNEXE 12.	GRILLE D'ÉVALUATION DÉTAILLÉE.....	36
ANNEXE 13.	EFFICACITÉ – SÉCURITÉ (QE2) : DONNÉES COLLECTÉES	60
ANNEXE 14.	EFFICACITÉ – GOUVERNANCE (QE3) : DONNÉES COLLECTÉES	68
ANNEXE 15.	EFFICACITÉ – AGRICULTURE VIVRIÈRE (QE4) & CULTURES D'EXPORTATION (QE5) : DONNÉES COLLECTÉES	127
ANNEXE 16.	EFFICACITÉ – ÉDUCATION (QE6) : DONNÉES COLLECTÉES	174
ANNEXE 17.	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES LORS DE LA MISSION DE TERRAIN	224
ANNEXE 18.	COMPTE-RENDU DU SÉMINAIRE DE PRÉSENTATION DU RAPPORT FINAL PROVISOIRE (BUJUMBURA, 11 DÉCEMBRE 2013).....	235

- Sigles -

ABG	Appui budgétaire Global
ADISCO	Association Appui au Développement Intégral et la Solidarité sur les Collines
AFD	Agence Française de Développement
AGRI-HUB	réseau des organisations paysannes
AMISOM	African Union Mission in Somalia
APRODH	Association Burundaise pour la Protection des Droits Humains et des Personnes Détenues
ARE	Appui aux revenus et emplois
ARFIC	Autorité de régulation de la filière café
AT	Assistance Technique
BAD	Banque Africaine de Développement
BCB	Banque de crédit de Bujumbura
BINUB	Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi
BIO	Société belge d'investissement pour les pays en développement
BLTP	Burundi Leadership Training Programme
BM	Banque Mondiale
BNDE	Banque Nationale pour le Développement Économique
CAPAD	Collectif des associations Paysannes pour l'auto-développement
CARP	Central Africa Recovery Program
CE	Commission Européenne
CELON	Cellule d'appui à l'Ordonnateur National
CENAP	Centre d'Alerte et de Prévention des Conflits
CG	Comité de gestion
CGE	Comité de gestion des écoles
CGSLB	Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique
CI/REFES	Comité interministériel de suivi des politiques économiques et sociales
CICR	Comité international de la Croix rouge
CMCCISSP	Cellule Mixte de Coordination de la Coopération Internationale du Secteur de la Sécurité Publique
CMS	Comité mixte de sécurité
CNAC	Confédération Nationale des Associations des Caféculteurs du Burundi
CNCA	Comité National de Coordination des Aides
CNDD-FDD	Conseil national pour la défense de la démocratie - Forces de défense de la démocratie
CNIDH	Commission Indépendante des Droits de l'Homme
CNS	Conseil National de Sécurité
COCOCA	Consortium de Coopératives de Caféculteurs
CP	Comité de Pilotage
CP	Cadre de Partenariat
CSCP	Cadre Stratégique de Consolidation de la Paix
CSLP	Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
CTB	Coopération Technique Belge
DDC	Direction du développement et de la coopération (Suisse)
DFID	Department For International Development
DGD	Direction des Douanes
DH	Droits de l'homme
DPAE	Direction Provinciale de l'Agriculture et de l'Elevage
DR	Développement rural
DPE	Donneurs Parties à l'Evaluation
DTF	Dossier technique et financier
DUE	Délégation de l'Union Européenne
EGRA	Early-grade reading assessment
EPT	Education pour tous
FAO	Food Agriculture Organisation
FBU	Franc burundais
FCE	Fond commun de l'éducation
FCE	Fonds Commun pour l'Education
FDN	Force de Défense Nationale
FED	Fonds Européen de Développement
FIDA	Fonds international pour le Développement Agricole

FNL	Front National de Libération
FMI	Fonds Monétaire International
FOPABU	Forum des organisations des producteurs agricoles du Burundi
GCP	Groupe de Coordination des Partenaires
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GRAPAX	Groupe de Recherche en Appui aux Politiques de Paix
GS	Groupe sectoriel
GSADR	Groupe Sectoriel 'Agriculture et Développement Rural'
GSS	Groupe Sectoriel de la Sécurité
GT-AHA	Groupe technique pour les aménagements hydro-agricoles
HCDH	Haut-Commissaire aux Droits de l'Homme
HRW	Human Rights Watch
ICG	International Crisis Group
ICCO	Interkerkelijke Coördinatie Commissie voor Ontwikkelingsprojecten, ONG néerlandaise
IDA	International Development Association
IFADEM	Initiative francophone pour la formation à distance des maîtres
IFDC	International Fertilizer Development Center
Inades- Formation	Institut Africain pour le Développement Economique et social
ISTEEBU	Institut de Statistiques et d'Etudes Economiques du Burundi
KOF	Centre de recherches conjoncturelles de l'École polytechnique fédérale de Zurich
LMD	Système de « Licence, Master, Doctorat »
MAE	Ministère des affaires étrangères
MEBSEMFP	Ministère de l'Enseignement de Base et Secondaire, de l'Enseignement des Métiers, de la Formation Professionnelle et de l'alphabétisation
MINAGRIE	Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage
MSI	Mouvement pour la Solidarité Internationale
MSP	Ministère de la Sécurité Publique
NU	Nations Unies
OBR	Office Burundais des Recettes
OCDE	Organisme de Coopération et de Développement Economiques
OCIBU	Office des Cafés du Burundi
ODM	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OIEDB	Observatoire INEZA des droits de l'enfant au Burundi
OLUCOME	Observatoire de Lutte contre la Corruption et les Malversations Economiques
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONGI	Organisation Non Gouvernementale internationale
ONUDI	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
OP	Organisation de producteurs
OSC	Organisation de la société civile
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
OTB	Office du Thé du Burundi
PABG	Programme d'Appui à la Bonne Gouvernance
PAGE	Projet d'Appui à la Gestion Economique (BM)
PAIOSA	Programme d'Appui Institutionnel et Opérationnel au Secteur Agricole
PAIVA-B	Projet d'Appui à l'Intensification et à la Valorisation Agricole au Burundi
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PARES	Projet d'appui au Renforcement de l'Enseignement Supérieur
PARSE	Projet d'appui à la reconstruction du sous-secteur de l'élevage
PARSEB	Projet d'Appui à la Reconstruction du système Educatif Burundais
PDSFP	Projet de développement des secteurs Financier et Privé
PNIA	Programme national d'investissement agricole
PPCR	Projet de Prévention de Crises et Reconstruction en Province Bujumbura Rural
PPTE	Pays Pauvre Très Endetté
PRDMR	Programme de Relance du Monde Rural
PRODEFI	Programme de développement des filières
PRODEMA	Projet de Productivité et de Développement des Marchés Agricoles
PSDEF	Plan Sectoriel de Développement de l'Education et de la Formation
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PTRPC	Programme Transitoire De Reconstruction Post-Conflict
PV	Procès-verbal

QE	Question évaluative
RCN	Réseau de Citoyens Network Justice & Démocratie
RESEN	Rapport d'état du secteur de l'éducation
SCEP	Service chargé des entreprises publiques
SDL	Station de dépulpage et de lavage du café
SIDA	Swedish International Development Agency
SLD	Station de Lavage et de Dépulpage
SOGESTAL	Société de Gestion des Stations de Lavage du Café
SP/REFES	Secrétariat permanent du Comité Interministériel de suivi des Réformes économiques et sociales
STABEX	Système de Stabilisation des Recettes d'Exportation
SWOT	Strenghts Weaknesses Opportunities Threats
SYMABU	Syndicat des Magistrats du Burundi
SYTRATHE	Syndicat des travailleurs du Thé
TdR	Termes de Référence
UE	Union Européenne
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
USD	United States dollars
PMPA	Partis et Mouvements Politiques Armés
COMESA	Marché commun de l'Afrique australe et orientale
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est
CEPGL	Communauté Economique des Pays des Gands Lacs
DDR	Démobilisation, Désarmement et Réintégration
DIO	Détachement d'Instruction Opérationnel
MDRP	Programme Multi-Pays pour la Démobilisation et la Réintégration
FAB	Forces Armées Burundaises
SNR	Service National de Renseignement
ARCANE	Projet d'Appui au Renforcement de la Capacité des Acteurs non-étatiques
OSCAR	Organisations de la Société civile appuyées et renforcées
PACAM	Plan d'Action Commun pour le Secteur des Médias
ISABU	Institut de Sciences Agronomiques du Burundi
PNS	Plan National Semencier
PAN-PNSEB	Programme National de Subvention des Engrais au Burundi
OP	Organisations de Producteurs
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
SODECO	Société de Déparchage et de Conditionnement du café
RFC	Rain Forest Café
GPE	Global Partnership for Education
SGFP	Stratégies de Gestion des Finances Publiques

- Résumé -

L'Allemagne, la Belgique, la Commission Européenne, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède se sont associés pour mener une évaluation conjointe de leur coopération avec le Burundi sur la période 2005-2011. L'évaluation conjointe analyse les résultats d'**efforts conjugués** ainsi que leur **impact commun** sur le développement du pays.

Sur la période 2005-2011, le volume d'aide mobilisée au Burundi a été de 2 944 millions USD. L'Union Européenne y a contribué pour 48% dont 843 millions USD pour les États membres et 578 millions USD pour la CE.

Pour illustrer la contribution des sept Donneurs Parties à l'Évaluation (DPE) à la consolidation de la paix et au développement du pays, l'évaluation se concentre sur **quatre secteurs** : développement agricole, éducation, gouvernance démocratique (police, sécurité, justice, médias) et appui macro-économique.

L'évaluation porte sur un champ temporel (2005-2011) et sur une palette d'interventions extrêmement larges. La méthodologie choisie consiste en une **analyse de contribution** : il s'agit d'identifier pas à pas la contribution d'une sélection d'interventions à la construction de la paix, à la légitimité et à l'efficacité des institutions et, à la croissance économique inclusive.

Conception des interventions des DPE

Une liaison faible entre l'analyse et l'action

Les DPE disposaient dès 2005 d'analyses, de principes d'engagement internationaux et d'une expérience de terrain, qui pouvaient servir de base pour l'élaboration de leurs stratégies d'intervention. Ces analyses n'ont toutefois généralement pas eu l'influence que l'on aurait pu attendre sur les stratégies mises en œuvre. Les références explicites au conflit dans le discours stratégique des DPE portent généralement sur ses effets plutôt que sur ses racines et facteurs de risque, et peuvent donc difficilement orienter l'action.

Si la priorité des DPE sur la période est restée essentiellement axée sur l'appui aux institutions notamment dans une perspective de renforcement de la sécurité, l'appui et les moyens consacrés aux facteurs de croissance économique (source d'espoir et donc élément pacificateur) apparaissent peu prioritaires dans le discours stratégique.

Une évolution sensible du projet vers une approche plus stratégique

En début de période, l'aide des DPE était essentiellement fournie sous forme de projets non coordonnés, particulièrement en agriculture. La coordination sectorielle renforcée a progressivement conduit les DPE vers des approches plus stratégiques et cohérentes.

L'alignement des DPE progresse, facilité par la formulation d'un discours stratégique national plus explicite et par une évolution des instruments utilisés. Le projet est longtemps resté l'instrument dominant, souvent utilisé dans des cas nécessitant des appuis continus de longue durée pour lesquels il était peu adapté. Cause et aussi conséquence de cette meilleure coordination des DPE, les modalités d'appui ont évolué vers des approches programmes. La mise en place de fonds communs et d'appuis budgétaires constituent une évolution importante. Les DPE ont ainsi joué un rôle moteur dans la mise en place d'un fonds commun dans le secteur l'éducation, considéré comme une expérience modèle pour d'autres secteurs.

Des engagements stratégiques étendus, des engagements financiers plus instables

La plupart des DPE disposent de mécanismes de réponse rapide aux urgences et pour tirer parti de fenêtres d'opportunités pour faire progresser la relève post-conflit. La rapidité de mobilisation effective de ces instruments est toutefois très variable. Les DPE ont affirmé, dans les discours comme dans leurs décaissements une volonté de rester engagés au Burundi ; leur aide publique au développement du pays a doublé entre 2005 et 2010.

Les engagements stratégiques ou de principe de la plupart des DPE se sont allongés sur la période à six et parfois douze ans. En revanche, les engagements financiers n'ont généralement pas suivi ces engagements de principe et la prévisibilité de l'aide apparaît fort variable d'un DPE à l'autre.

Une contribution de l'aide inégale selon les secteurs

Sécurité : une contribution significative à la professionnalisation des corps de défense et de police, mais insuffisante pour assurer la sécurité

Le bilan des programmes de démobilisation et réintégration des ex-combattants, de réforme de l'armée et de la police est globalement positif, bien que certaines faiblesses structurelles demeurent dans la police (faiblesse du contrôle interne, commandement restant à unifier, faiblesse des moyens matériels). Ce bilan positif est corrélé à une meilleure performance de l'armée et de la police. Un constat s'impose également : le Burundi n'a pas connu d'épisode de violence de masse sur la période, alors qu'il en a connu six entre 1965 et 2003.

Si la transition vers la paix est en cours, elle reste fragilisée par l'absence de transformation des causes structurelles du conflit burundais (pauvreté extrême, concentration extrême du pouvoir politique et économique, exclusion sociale systémique). S'y ajoute l'émergence de risques croissants : tensions politiques internes accrues, risque de contamination de l'instabilité régionale, radicalisation des jeunes, imprévisibilité de l'attitude de certains bailleurs de fonds.

Gouvernance démocratique : le faible alignement des objectifs combiné à une approche insuffisamment politique induisent un impact limité des interventions

Des réalisations significatives ont été produites par les DPE pour soutenir le renforcement des capacités aux niveaux parlementaire et judiciaire. En revanche, il n'y a pas eu de progrès en matière de cadre d'action de la société civile et des médias, ni d'indépendance de la justice, ni d'accès des plus vulnérables à la justice. Le contexte n'empêche pas la production des réalisations, mais il limite leur traduction en résultats et en impacts.

Ainsi, les indicateurs techniques (efficacité du gouvernement ou des services judiciaires) progressent sur la période, mais tous les autres indicateurs (redevabilité des institutions, participation, droits de l'homme, stabilité politique et absence de violence) présentent une progression jusqu'à 2010-2011, puis une régression.

Agriculture vivrière : une approche par projets peu coordonnée et insuffisante pour inverser la tendance à la dégradation de la sécurité alimentaire

Durant la période 2005-2011, les DPE ont joué un rôle dominant dans le secteur semencier dans le désenclavement des zones rurales et dans l'aménagement hydro-agricole. Les investissements en infrastructures et équipements, peu coordonnés, n'ont pas été

complétés par des interventions suffisantes dans l'appui institutionnel, ce qui a limité leur efficacité et leur durabilité. Depuis la formulation du Programme national d'investissement agricole en 2011, les DPE évoluent vers une démarche plus stratégique et intégrée.

L'effet de désenclavement local lié à la réhabilitation des pistes rurales n'a été que temporaire du fait de l'absence d'entretien de ces pistes. En outre, l'impact de l'action des DPE sur la sécurité alimentaire a été confiné aux quelques zones aidées. Globalement l'évolution de la production vivrière a été inférieure à celle de la population au cours de la période. En l'absence de sources de revenus alternatives, on peut en déduire que la situation en termes de sécurité alimentaire s'est dégradée, ce qui constitue un risque pour la stabilité du pays.

Cultures d'exportation (café et thé) : un appui financier et technique mais peu d'engagement stratégique

Le Fonds STABEX a permis de réfectionner certaines routes d'accès aux installations et de réhabiliter des outils industriels des agences étatiques avant privatisation. Pour le café, l'absence d'investissements effectifs dans les vergers villageois a eu pour conséquence une stagnation de la productivité et de la rentabilité des plantations de café à des niveaux très faibles. La production de la matière brute n'a pas été améliorée ni quantitativement ni qualitativement, créant un cadre peu propice pour des investissements privés qui se concentrent dans les segments de la transformation et de l'exportation. Les résultats et impacts sont meilleurs pour le thé dont la qualité et la quantité sont en augmentation.

Les cultures de rentes n'ont pas fait l'objet d'intervention de la part des DPE, ni au niveau du secteur ni au niveau des systèmes d'exploitation pourtant intégrés sur le terrain. Les DPE sont également peu intervenus dans la stratégie de privatisation en cours de ces deux filières, malgré leur importance cruciale pour l'économie nationale.

Éducation : des moyens importants pour accompagner les réformes, mais un effet contraint par les capacités d'exécution et la gestion des ressources humaines

Les DPE se sont particulièrement engagés en faveur du renforcement de la qualité : contribution à la disponibilité des matériels didactiques pour les enseignants et élèves, formation des maîtres au français, encadrement des élèves à travers un maillage notamment appuyé par le FCE (Fonds Commun Education) en fin de période, et dans une moindre mesure, construction d'infrastructures.

Pendant la période, le FCE a été contraint par un très faible taux de décaissement. Bien que ses moyens soient conséquents, ses effets à ce jour sont donc en deçà des attentes. D'autres enjeux sont également identifiés pour le secteur : l'encadrement pédagogique de proximité et la formation restent insuffisamment accompagnés par une politique adéquate de déploiement du personnel, et les pratiques pédagogiques vis-à-vis du redoublement pèsent sur les capacités du système.

Bien que peu d'interventions des DPE aient été dédiées à la consolidation de la paix, ils ont contribué au développement de l'éducation dans un contexte de reconstruction (i) par un appui à la continuité/amélioration de l'offre éducative, (ii) par une sensibilisation des donateurs à la nécessité de financer l'éducation (rôle majeur dans la promotion du fonds commun auprès du Partenariat Mondial pour l'Education) et (iii) dans une moindre mesure, par des appuis institutionnels à la réforme du secteur.

Appui macro-économique: un appui technique et financier important dont les produits directs en termes de gouvernance économique restent toutefois à renforcer

Les DPE ont décaissé une aide budgétaire globale de 207 millions EUR sur la période 2005-2011, aide accompagnée d'une assistance technique notamment orientée vers le Ministère des Finances et l'Office Burundais des Recettes (OBR). Cet appui à l'OBR a notamment permis des progrès importants en matière de collecte de l'impôt. L'assistance technique fournie au Ministère des Finances a également contribué aux progrès dans la préparation du budget, son exhaustivité et sa transparence. Cependant, les appréciations de la performance des finances publiques disponibles reflètent un faible niveau d'appropriation des réformes budgétaires et financières par les administrations et les limites de leurs capacités techniques.

Prise en compte du genre limitée

Les stratégies pays des DPE ont peu mis l'accent sur le genre, à l'exception des Pays-Bas et du Royaume-Uni. La mise en œuvre des programmes ne démontre pas de démarche sexo-spécifique systématique. En cela, les ambitions des DPE sont en deçà des objectifs du gouvernement, qui a inscrit le principe de l'égalité hommes-femmes dans la Constitution et a instauré des quotas de genre.

Une aide globalement bien fournie, mais qui n'a que partiellement induit les changements espérés en termes de stabilité, de renforcement des institutions et de croissance

Les interventions des DPE ont généralement fourni les réalisations prévues et souvent atteint les résultats directs attendus. Pour autant, la contribution de ces résultats aux transformations structurelles du pays est partielle, instable et globalement décevante. Alors que le Burundi présentait en 2005 de nombreux atouts pour une transition post-conflit réussie, la situation actuelle montre que les causes structurelles du conflit sont toujours présentes : pauvreté extrême, concentration du pouvoir politique et économique, exclusion sociale systémique. Pourquoi cette discontinuité entre de relativement bons résultats directs des DPE et une absence de transformations structurelles du pays ? Notre analyse nous conduit à expliquer cette discontinuité par les facteurs suivants.

Des causes structurelles de fragilité connues mais insuffisamment intégrées aux stratégies bilatérales

Les stratégies pays ne démontrent que rarement d'identification ou de prise en compte des causes structurelles du conflit ni, de façon prospective, des risques et opportunités qui se présentent. Seules les manifestations du conflit sont étudiées. Les DPE n'ont pas de système de suivi de l'impact éventuel des interventions qu'ils financent sur les causes structurelles du conflit.

Des facteurs de risques connus mais insuffisamment pris en compte

Parmi les DPE, hors le Royaume-Uni et la Suède qui se sont retirés, seuls les Pays-Bas ont sensiblement réajusté leur programmation, alors que le contexte a considérablement évolué. Treize ans après Arusha, l'ambition des DPE reste la stabilisation. Le peu de place accordé à la croissance et l'emploi est particulièrement notable. Or les transitions post-conflit réussies nécessitent généralement d'ancrer la stabilité dans la prospérité. La réduction de la violence, la réforme du secteur de la sécurité et l'émergence d'une

société civile engagée dans le débat public ont ouvert une fenêtre d'opportunité qui risque de se refermer sans le relais de la croissance.

Au regard d'autres transitions post-crise, l'appui des DPE se caractérise par le peu d'attention porté aux risques émergents, largement absents de l'agenda des DPE :

- La combinaison d'une violence politique chronique et d'un durcissement du pouvoir, dans la perspective des élections de 2015 ;
- la combinaison du dynamisme démographique, de la faible croissance économique, du chômage des jeunes et de la mobilisation politique violente ;
- la combinaison des problèmes fonciers, de la dégradation de l'environnement, du dynamisme démographique et du retour de 1,2 millions de sinistrés de guerre.

L'analyse des DPE est en outre marquée par certaines divergences d'interprétation quant à l'importance des risques (risque de réveil du radicalisme communautaire notamment).

Certaines interventions ont été menées de façon trop cloisonnée pour insuffler les changements attendus

L'appui à la justice et à la sécurité ne s'est pas inscrit dans une réforme globale de la justice pénale. En matière agricole, les DPE sont intervenus par une succession de projets peu coordonnés et par filières cloisonnées ; ils n'ont jusqu'à récemment fourni que très peu d'appuis aux réflexions stratégiques dans le domaine de la privatisation. Enfin, certains secteurs ont été identifiés comme sous-appuyés par la communauté des bailleurs : l'appui aux activités non agricoles et au développement urbain, et l'éducation secondaire.

Un alignement des objectifs parfois difficile entre un pouvoir politique qui cherche à se renforcer et les DPE promoteurs de principes démocratiques

Les DPE n'ont pas suffisamment tiré les conséquences des conditions politiques parfois défavorables au déploiement de leurs interventions. Ils ont par exemple maintenu un appui technique dans l'attente d'ouvertures politiques. La pertinence de cette démarche mérite d'être questionnée. Il ressort de l'analyse que les objectifs du gouvernement et des DPE ne sont que partiellement convergents.

De telles divergences sont fréquentes dans les situations de fragilité, où les sociétés sont divisées. Cela rend nécessaire une analyse fine des intérêts en présence, des acteurs du changement et des facteurs de blocage des réformes.

Recommandations principales

Toute coopération repose sur une convergence partielle d'intérêts entre bailleurs et gouvernement. Ce cadre de lecture - objectifs partagés ou non - reflète directement la mesure dans laquelle la coopération entre le gouvernement du Burundi et les DPE a été performante sur la période. Or au Burundi, les DPE n'ont pas tiré les conséquences de divergences évidentes des valeurs et objectifs sur certaines thématiques.

Il paraît utile d'analyser les zones de convergence/divergence des objectifs entre les DPE et le gouvernement (ce que nous appelons le domaine de coopération) pour en déduire des stratégies réalistes d'intervention future. L'analyse politique permettra de diviser ce domaine de coopération en trois groupes d'objectifs, qui impliquent des approches stratégiques différentes :

Champ des objectifs partagés entre DPE et gouvernement

La Déclaration de Paris et le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles font l'hypothèse d'une convergence complète d'intérêts bailleurs-partenaire. Ce groupe

d'objectifs constitue donc un espace idéal d'application de ces engagements. Ici, les DPE peuvent s'aligner sans difficulté sur les stratégies nationales qu'ils influencent par ailleurs dans le cadre d'un dialogue constructif. Nous identifions dans ce domaine les priorités suivantes :

- Investir dans la croissance, condition de la stabilité, notamment à travers un appui au désenclavement, un positionnement sur la privatisation des filières d'export et un appui, difficile mais incontournable, à la diversification des revenus.
- Poursuivre l'investissement dans les services sociaux, en renforçant l'assistance technique au niveau central, au niveau de la gestion financière, de la gestion du personnel et de la gestion des programmes.
- En matière de sécurité, une stratégie d'appui intégrée est suggérée (réforme des services de police inscrite dans une réforme globale de la justice pénale, prise en compte des services de renseignement). Une facilitation de la participation non violente du Front National de Libération au jeu démocratique est également encouragée.

Champ des objectifs partagés, mais moins prioritaires pour le gouvernement

Ce groupe d'objectifs pour lequel le gouvernement est ouvert à la coopération mais affiche peu de leadership, doit faire l'objet d'initiatives émanant des DPE, autant que possible coordonnées. Le dialogue avec les autorités locales et centrales doit être encouragé dans l'espoir qu'elles prendront le relais. Dans la période de transition vers la formulation d'un cadre stratégique suffisamment formalisé (cadre permettant à terme un appui sous forme de fonds commun ou d'aide budgétaire), l'instrument privilégié sera le projet. Les ONG y jouent un rôle important. Il est recommandé :

- D'ajuster l'appui au développement agricole : appuyer le développement de modèles d'exploitation résilients et économiquement rentables, notamment en s'appuyant sur l'intégration vivrier/cultures de rente/productions animales et en facilitant l'accès aux intrants et aux appuis techniques permettant l'intensification. L'appui aux organisations de producteurs doit être poursuivi, de même que les investissements dans les aménagements hydro-agricoles.
- D'investir vers la diversification des sources de revenu. L'aménagement de pôles de développement et d'urbanisation implique notamment un accès fiable à l'eau, à l'électricité, à des services sanitaires et d'éducation de qualité, à la formation technique, à des marchés financiers adaptés aux très petites entreprises, etc.
- D'investir dans les efforts indispensables et urgents en faveur de la sécurité foncière.

Champ des objectifs des DPE partagés avec la société civile mais pas avec le gouvernement

Sous ce champ d'objectif, les approches promues par la Déclaration de Paris et le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles (« une vision unique et un plan unique ») doivent être envisagées avec précaution. L'évaluation montre par exemple qu'un certain nombre de priorités des DPE en matière de gouvernance démocratique ne sont pas partagées par le gouvernement. Les DPE doivent tirer les conséquences de divergences constatées des valeurs et objectifs généraux sur certaines thématiques ; ces secteurs ne doivent pas être abandonnés pour autant.

- L'approche la plus commune sur les questions de gouvernance au Burundi – fournir un appui technique en attendant une ouverture politique – n'est pas efficace. Les approches doivent être ajustées avec plus de réalisme politique afin

de comprendre les enjeux réels et les risques pour les différentes parties prenantes, les sources de résistance.

- L'articulation entre diplomatie et aide au développement y est indispensable.
- Cette approche devrait être facilitée par le nouvel instrument de la Commission européenne, le State-Building Contract, mettant un accent particulier sur le dialogue dans les domaines de la bonne gouvernance/droits de l'homme, la justice et la réforme du secteur de la sécurité.

Modalités à envisager pour consolider la transition

En complément d'un appui aux capacités des structures nationales à poursuivre, et à soutenir par des instruments du type appui budgétaire ou fonds commun, nous recommandons de maintenir une aide importante à la société civile et aux institutions locales, notamment via les ONG, mais pour laquelle la cohérence avec la stratégie des DPE dans le pays devra être approfondie.

Les risques associés au mode de canalisation des ressources financières doivent être mesurés. Partager une même instance de dialogue n'implique pas nécessairement d'y faire transiter tous les financements.

Compléter le partage sectoriel des tâches entre DPE

Nous recommandons aux DPE de définir des mécanismes de veille communs quant aux évolutions des causes structurelles de la fragilité au Burundi, ainsi qu'une démarche plus prospective des risques et opportunités.

La réflexion quant au partage des tâches pourrait s'ouvrir au-delà de la seule distribution sectorielle, à une distribution par « capacités d'intervention » (ex : outils d'intervention longs et prévisibles / rapides et flexibles), par problématique (défense/diplomatie/coopération directe et indirecte...), par ressources (moyens en assistance technique/financiers) et/ou par zone (positionnement dans la sous-région).

Dans le cadre d'une démarche de distribution sectorielle des tâches, nous recommandons au minimum aux DPE d'harmoniser les définitions données aux secteurs et thèmes d'appui et de les stabiliser dans le temps.

Aux sièges des DPE : assouplir la concentration sectorielle dans les pays fragiles

Chacun des sièges des DPE présente une doctrine propre quant à l'application du principe de concentration/spécialisation des appuis. On parle de concentration par pays (ayant conduit DFID à se désengager du Burundi au profit d'autres pays prioritaires) ou de concentration sectorielle dans un pays donné. Il en résulte une marge de manœuvre variable des postes des DPE pour s'engager au-delà des secteurs fixés dans leurs stratégies bilatérales.

Or deux éléments principaux nous semblent militer en faveur d'une certaine flexibilité dans l'application de cette doctrine :

- Au Burundi, pays où peu de coopérations européennes sont présentes, il faut pouvoir compenser le retrait brutal de certains bailleurs (DFID et SIDA).
- Dans un pays en situation de fragilité, il faut être capable de répondre à des enjeux complexes et imbriqués, à composantes multisectorielles (ex : appui intégré justice-sécurité, appui foncier-agriculture-infrastructures, appui aux activités non-agricoles en milieu rural...), ce qu'une intervention confinée à deux ou trois secteurs ne permet pas.

1. INTRODUCTION : MANDAT ET MÉTHODOLOGIE

1.1. Objet de l'évaluation

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), se sont associés pour mener une évaluation conjointe de leur coopération avec le Burundi. L'évaluation porte sur les stratégies de coopération des DPE ayant eu cours sur la période 2005-2011 et les résultats de leur mise en œuvre.

Sur la période 2005-2011, le volume d'aide totale apportée au Burundi a été de 2 944 millions USD¹. L'Union Européenne a apporté 48% de cette aide, dont 843 millions USD pour les États membres et 578 millions USD pour la CE.

L'évaluation conjointe diffère d'une somme d'évaluations individuelles par l'attention portée à « la pertinence, l'efficacité, la viabilité et les résultats d'**efforts conjugués** ainsi que leur **impact commun** sur le développement du pays. » (TdR p.2). Sont attendus:

- Un jugement sur la pertinence et les résultats des stratégies des DPE sur le développement en tant que concourant au renforcement de l'Etat burundais, à la stabilisation du pays et à la consolidation de la paix ;
- Une appréciation du niveau d'harmonisation des stratégies et des interventions, ainsi que des efforts de coordination et des synergies qui en ont résulté ;
- Des recommandations permettant aux DPE d'améliorer l'articulation entre leurs stratégies d'appui à la croissance et à la consolidation de la paix.

Pour illustrer la contribution des DPE à la consolidation de la paix et au développement du pays, l'évaluation se concentre sur **quatre secteurs** définis par les termes de référence comme suit :

- Le développement agricole : production et commercialisation agricole, piscicole et forestière, organisations paysannes, questions foncières et de sécurité alimentaire ;
- L'éducation à tous les niveaux ;
- La gouvernance démocratique : police, sécurité, justice, médias ;
- L'appui macro-économique : appui aux réformes économiques et sociales, finances publiques, lutte anti-corruption et instruments d'aide budgétaire. En réponse à la demande du Comité de gestion de l'évaluation, l'analyse de l'appui macro-économique s'est clôturée à l'issue de la phase documentaire.

Les DPE, représentés par le Comité de gestion, ont été appuyés par le Groupe de Recherche en Appui aux Politiques de Paix (GRAPAX) pour les questions liées à la consolidation de la paix et au secteur de la gouvernance démocratique.

¹ Sources : Termes de référence de l'évaluation pour la période 2005-2009 et « OECD/Aid at a glance charts » pour la période 2010-2011.

À partir de la phase de terrain, l'équipe d'évaluation s'est appuyée sur une expertise supplémentaire afin de permettre :

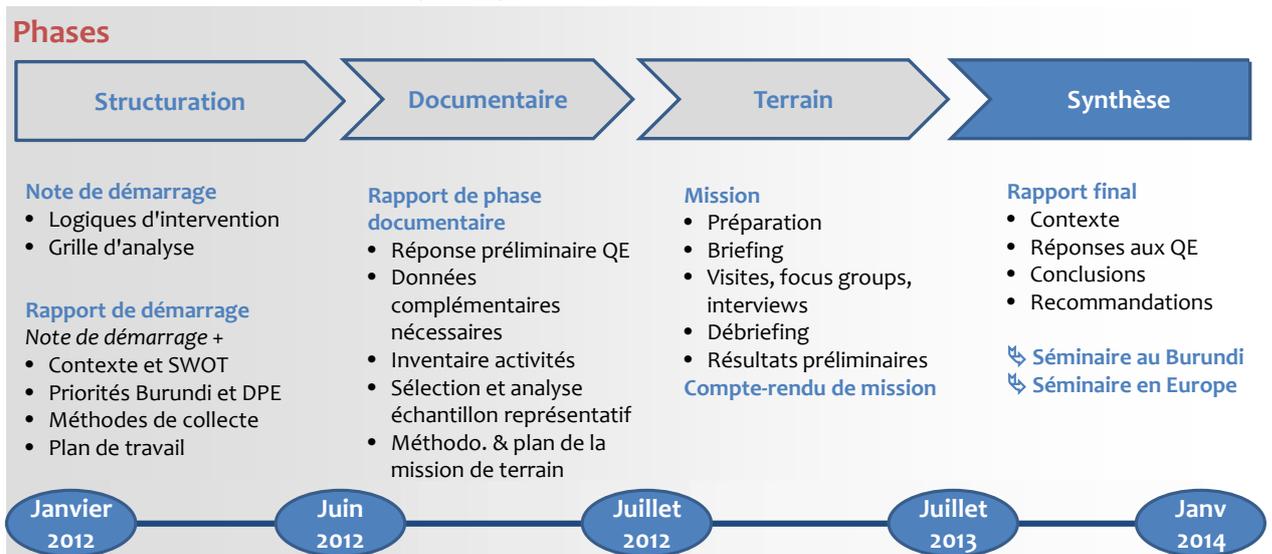
- Une analyse approfondie de l'évolution des conflits et de la fragilité de l'Etat et de la société burundaise ;
- un renforcement de la « sensibilité au conflit et à la fragilité » dans les analyses sectorielles ;
- une analyse détaillée du respect par les DPE des 10 principes de l'OCDE pour l'engagement dans les États fragiles. Des éléments relatifs à ces principes sont repris de façon transversale dans l'analyse.

Le champ d'évaluation défini par les termes de référence porte sur la période 2005-2011. Les interventions analysées sont exclusivement celles ayant été initiées dans ce créneau. L'exercice se veut également prospectif, aussi l'analyse s'étend jusqu'en 2013 lorsque cela est utile : identification des stratégies des DPE et du Burundi initiées après 2011, analyse de l'évolution du contexte et des effets des interventions à ce jour. Le champ d'évaluation peut être illustré comme suit :

	Champ CENTRAL objet du jugement évaluatif	Champ PÉRIPHÉRIQUE, éléments dont l'évaluateur doit tenir compte pour le jugement évaluatif
Evaluation du DISCOURS stratégique	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégies générales des DPE au Burundi pour la période 2005-2011 (PIC, DSP, CSLP...). • Stratégies sectorielles des DPE au Burundi dans les secteurs sélectionnés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégies générales et sectorielles des DPE au Burundi décidées après 2011. • Stratégie de développement et stratégies sectorielles (lorsqu'elles existent) du Burundi sur la période 2005-2013. • Stratégies thématiques générales définies par les sièges des DPE • Stratégies régionales des DPE • Autres stratégies sectorielles des DPE au Burundi si elles interagissent avec les secteurs sélectionnés. • Stratégies d'autres bailleurs au Burundi, s'ils sont actifs dans les secteurs sélectionnés.
Evaluation des ACTIVITÉS et de leurs EFFETS	<ul style="list-style-type: none"> • Activités des DPE et du Burundi dans les secteurs sélectionnés pour la période 2005-2011. • Activités sans dépense des DPE pour la période 2005-2011. 	<ul style="list-style-type: none"> • Autres activités des DPE et du Burundi si elles interagissent avec les secteurs sélectionnés (ex : activités d'ECHO au Burundi).

1.2. Structure générale de la démarche

L'étude s'est déroulée en quatre phases successives.



Phase de structuration

La **note de démarrage** constitue une étape dans le processus de structuration de l'évaluation. Elle a été présentée au comité de pilotage le 16 février 2012. Elle restitue notre compréhension de la logique des stratégies du Burundi et des DPE (restituée en annexe 11 du rapport) ainsi qu'une première ébauche de grille d'analyse.

La grille d'évaluation présentée en annexe 12 traduit les attentes exprimées par les termes de référence en questions évaluatives :

- Une question permet d'apprécier la mesure dans laquelle les DPE se sont assurés que leurs stratégies et les interventions associées répondaient aux besoins et priorités du Burundi (analyse des conditions de pertinence : capacité à identifier, tenir compte et s'ajuster à l'évolution du contexte) ;
- Cinq questions illustrent l'efficacité des stratégies des DPE :
 - Les principaux secteurs pour lesquels une évaluation de l'efficacité était attendue ont été sélectionnés par le Comité de Gestion de l'évaluation après négociation avec les autorités nationales, les ONG et les autres partenaires techniques et financiers du Burundi. Le Comité souhaitait inclure un secteur productif (le développement rural a été retenu en raison de son importance au Burundi) et un secteur social (l'éducation). La gouvernance étant particulièrement importante, elle a été retenue comme un secteur/thème à part entière et non pas comme une question transversale. Enfin, le secteur macro-économique a également été sélectionné en raison de son importance en matière de stabilisation de la paix, grâce au renforcement de l'Etat, à la stabilisation macroéconomique, à une gestion plus rigoureuse et plus transparente des finances publiques.
 - Pour chacun de ces secteurs, des volets spécifiques ont été sélectionnés et font l'objet de questions évaluatives. Les critères ayant prévalu à la sélection incluaient (i) leur contribution potentielle à la consolidation durable de la paix, (ii) l'importance des fonds apportés par les DPE, et l'évaluabilité dans le cadre d'une analyse de contribution (voir section 1.3). Le choix final des sous-secteurs à évaluer a été validé par le Comité de gestion.

- Une question porte sur la coordination des DPE entre eux, avec les autres bailleurs et avec les acteurs locaux.

Le **rapport de démarrage** final a été accepté par le Comité de pilotage le 2 juillet 2012. Il prenait en compte les commentaires reçus des DPE et du Groupe de référence local quant à la version provisoire du 26 mars 2012. Outre une grille d'évaluation amendée, le rapport de démarrage présentait une analyse du contexte burundais, une analyse des stratégies de développement du Burundi et des DPE dans le pays, ainsi qu'un plan de travail pour les étapes suivantes de l'évaluation.

Phase d'analyse documentaire

L'analyse documentaire devait apporter une **réponse provisoire aux questions d'évaluation**. Les éléments collectés à cette occasion ont ensuite été complétés lors de la phase de terrain. La grille d'analyse présentée en annexe 12 a permis une première identification des sources attendues pour renseigner chaque indicateur.

La première étape de la phase documentaire consistait à vérifier la disponibilité et la fiabilité des sources documentaires. Dans ce cadre ont été collectés l'ensemble des documents stratégiques généraux sur la période, tant pour le Burundi que pour les DPE, les documents de suivi de ces stratégies générales, les stratégies sectorielles du Burundi pour les secteurs sélectionnés et les documents de suivi de ces stratégies, les mémorandums d'accord entre bailleurs et bailleurs/Burundi pour les secteurs sélectionnés, ainsi que les documents permettant de connaître les objectifs, les taux de décaissement et les réalisations d'une sélection d'interventions.

Le travail d'analyse a été restitué dans un **rapport documentaire** dont la version finale a été déposée le 21 janvier 2013. Les éléments d'information disponibles et à collecter sur le terrain y étaient détaillés par secteur d'analyse.

Une courte **mission exploratoire** a été menée par le chef de mission entre les 20 et 25 mai 2012. Elle a permis de présenter l'avancement des travaux aux représentations locales des DPE et aux membres Burundais du Comité de suivi, de collecter leurs commentaires quant au rapport de démarrage et de préparer la logistique de la mission principale.

Phase de terrain

L'équipe de coordination a lancé les travaux de terrain le 6 mai 2013 (briefing auprès du groupe de référence local) et les a restitués le 22 mai. La prise de rendez-vous a été menée en étroite collaboration avec la Délégation de l'Union Européenne (DUE) à Bujumbura. Les membres burundais de l'équipe ont également facilité l'organisation des rencontres.

Réunions à portée stratégique:

- Plusieurs rencontres auprès des **représentations locales des DPE** ont été organisées. Elles abordaient la pertinence des stratégies générales des DPE au Burundi, l'évolution du contexte de coopération, la coordination entre bailleurs, la relation avec les autorités locales, l'adaptation des instruments et procédures.
- Concernant les **autorités burundaises**, une rencontre conjointe au chef d'équipe et à l'Ambassadeur de l'Union européenne a été organisée auprès de M. le Ministre des Finances et de la Planification au Développement, son Excellence M. Tabu Abdallah MANIRAKIZA. L'équipe de coordination a également pu rencontrer le Secrétariat Permanent des Réformes Economiques et Sociales (SP/REFES) ainsi que

des membres du Comité National de Coordination des Aides. La rencontre sollicitée auprès de son Excellence Dr. Gervais RUFYIKIRI, Deuxième Vice-Président de la République, n'a pu être organisée dans le créneau de la mission.

Réunions à portée sectorielle :

- Une série de rencontres auprès des **agents des DPE** chargés du suivi des secteurs étudiés ont été organisées. Elles portaient sur les projets sélectionnés comme illustratifs de l'appui à un secteur donné, et venaient compléter les analyses documentaires déjà entreprises. Dans l'esprit d'une évaluation conjointe, nous avons privilégié les réunions collectives des DPE dont les interventions portaient sur un même secteur.
- Des rencontres auprès des **autorités nationales, d'acteurs non-étatiques ou d'observateurs** des secteurs ont également été organisées à Bujumbura. Plusieurs missions en province ont été menées par les experts sectoriels : il s'agissait de collecter des perceptions à vocation illustrative, sans ambition de représentativité.

Les interlocuteurs rencontrés dans le cadre de la mission, ainsi que les thèmes abordés avec eux, sont identifiés en annexe 17.

Ateliers internes à l'équipe d'évaluation :

- Plusieurs ateliers internes ont été organisés en cours de mission : revue des hypothèses à tester en début de mission, atelier de travail consacré à finaliser l'analyse de l'évolution du contexte burundais entre 2005 et aujourd'hui, revue croisée des principales observations menées.
- L'équipe de coordination a assuré l'harmonisation des calendriers de visites, afin de favoriser les échanges d'expériences entre experts sectoriels, d'identifier les acteurs susceptibles d'être interrogés sur des thématiques complémentaires, et de coordonner les déplacements en province. L'équipe de coordination a également veillé à ce que la démarche reste centrée sur les questions posées par le comité de gestion (pas d'évaluation individuelle des projets, approche centrée sur les stratégies de coopération des DPE et leurs résultats collectifs suivant une analyse de contribution).

La synthèse des travaux est restituée dans le présent rapport.

- La **section 1** présente le mandat et la méthodologie retenue dans le cadre de cette étude.
- La **section 2** présente une analyse synthétique de l'évolution du contexte burundais sur la période 2005-2013. Cette section vise à faire ressortir les constats les plus marquants de l'évolution de la situation au Burundi, notamment exploités dans l'analyse sectorielle.
- Les **sections 3 à 10** présentent les réponses aux questions d'évaluation, les sections 3 et 10 étant consacrées aux questions transversales de pertinence et de coordination entre DPE, les sections 4 à 9 présentant l'appréciation de la mission sur les secteurs d'intervention sélectionnés (Sécurité-QE2, Gouvernance-QE3, Agriculture vivrière-QE4, Cultures d'exportation-QE5, Éducation-QE6, Appuis macro-économiques - QE7).
- Sur cette base, les sections 11 et 12 présentent les conclusions et recommandations qui pourraient permettre aux DPE un ajustement de leur approche.

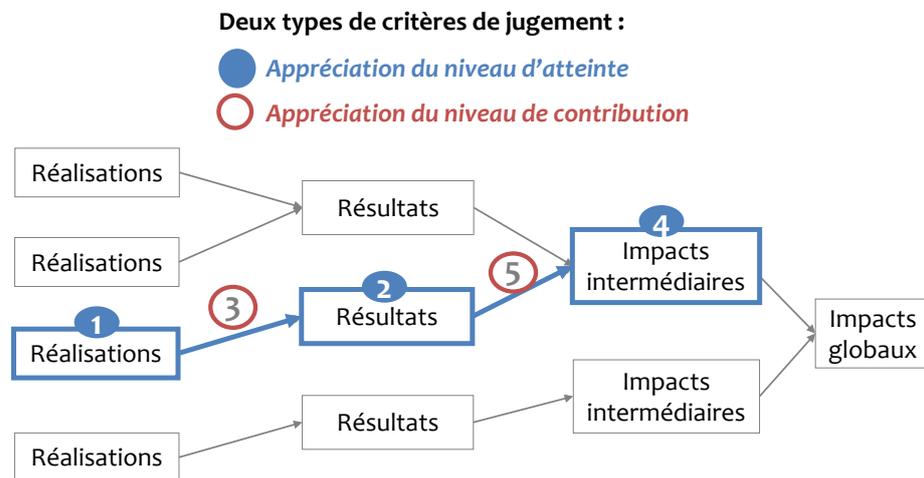
Les volumes 2 et 3 compilent les **annexes**.

1.3. Apprécier l'efficacité des stratégies sectorielles : une analyse de contribution

L'évaluation porte sur un champ temporel et sur une palette d'interventions extrêmement larges, mises en œuvre par 7 bailleurs. Il serait irréaliste de vouloir les aborder toutes en une seule évaluation, et a fortiori de vouloir porter un jugement global quant à leur efficacité.

Une première approche avait été soumise au Comité de Gestion en phase de cadrage : face à la difficulté d'estimer les effets des interventions, l'« Independent Commission for Aid Impact » (ICAI)² suggère d'apprécier, au minimum, si les conditions sont réunies pour que l'intervention évaluée puisse être considérée comme efficace. Le Comité de gestion n'a pas souhaité appliquer cette approche³.

Une méthodologie alternative a été proposée par l'équipe d'évaluation, et bâtie à l'aide d'une analyse de contribution en suivant, étape par étape, la chaîne des effets d'une sélection d'interventions. Le schéma de structuration des questions d'efficacité est toujours le même :



- Sur base des logiques d'intervention (voir annexe 11), **plusieurs chaînes de résultats** et d'impacts importantes pour le Burundi ont été isolées. Chaque chaîne sélectionnée donne lieu à une question d'efficacité. La sélection des chaînes s'appuie sur les critères suivants⁴ :

² Organe indépendant en charge d'analyser l'aide britannique.

³ Réunion du Comité de gestion du 29/02/2012.

⁴ Compte tenu des ressources disponibles pour l'évaluation et de la complexité de la démarche d'analyse de chacune des chaînes retenues, des choix ont été faits : certaines chaînes n'ont pas été retenues, telles que par exemple :

- L'appui aux questions foncières, enjeu important mais qui implique peu de DPE et pour des montants limités.
- L'appui à la décentralisation matérialisé sur le terrain par une action de la coopération belge dans deux provinces uniquement,
- L'appui aux systèmes d'information (statistiques et comptes nationaux) mobilisant relativement peu de moyens et partiellement couverts par l'analyse de l'appui macro-économique.

Dans une approche telle que l'analyse de contribution sous contrainte de ressources strictes, tout ajout d'une chaîne supplémentaire est inévitablement compensée, soit par le retrait d'une chaîne sélectionnée, soit par une analyse plus superficielle des chaînes retenues. La liste retenue ci-dessous est très ambitieuse par rapport aux moyens disponibles car elle implique un nombre de critères de jugement et d'indicateurs considéré par toutes les parties comme très lourd à traiter dans le budget de l'étude.

- Contribution à un ou plusieurs des trois objectifs généraux de la stratégie du Burundi : construction de la paix, légitimité et efficacité des institutions, croissance économique inclusive.
 - La chaîne constitue un sous-ensemble cohérent et suffisamment autonome de la logique d'intervention ;
 - Les chaînes sélectionnées couvrent les quatre secteurs focaux ;
 - Les interventions incluses dans les chaînes sélectionnées couvrent tous les DPE et représentent un poids financier important.
- Pour chaque chaîne, **une question** évaluative du type « dans quelle mesure les DPE ont-ils contribué à tel impact ? » est formulée et décomposée en une série de critères de jugement :
 - Des critères de jugement permettent dans un premier temps d'identifier **les réalisations** des interventions des DPE en début de chaîne.
 - Des critères de jugement permettent ensuite de « descendre » chaque niveau de la chaîne logique, chaque fois en deux temps :
 - Première étape : pour chaque résultat de la logique d'intervention contribuant à l'impact choisi :
 1. Le résultat attendu est observé
 2. Les réalisations des interventions des DPE ont contribué significativement à ce résultat.
 - Deuxième étape au niveau de l'impact :
 3. L'impact attendu est observé
 4. Les résultats décrits ci-dessus ont contribué à cet impact.
 - La validation de chacun de ces critères de jugement permettra de répondre à la question évaluative.

1.4. Difficultés rencontrées dans la conduite de l'évaluation

Extrêmement peu de données sont ventilées **par province ou groupe social**, ce qui est en soi surprenant dans un pays marqué par l'ethnisme et le régionalisme. Ces données sont limitées tant du côté national (ce qui est fréquent dans les pays sortant de crise), que du côté international, les DPE ayant tendance à documenter les réalisations mais très peu les impacts au niveau provincial. En outre, les données disponibles à différents moments de la période s'appuient généralement sur des méthodologies différentes.

L'évaluation s'est déroulée dans un contexte de **dialogue politique bailleurs-gouvernement rendu plus difficile** par la perspective de promulgation d'une Loi sur la presse « de nature à porter atteinte aux principes de la liberté de presse et d'expression »⁵. La Loi sur la presse a été promulguée le 4 juin 2013. Dans ce contexte, les évaluateurs ont souhaité éviter toute interférence avec le dialogue politique alors en cours, mené sous la coordination de l'UE. Les évaluateurs ont privilégié le recours aux documents de suivi-évaluation des appuis passés au secteur, ainsi qu'aux données collectées un an plus tôt, dans le cadre d'une évaluation de l'appui de la France aux médias durant les élections burundaises de 2010⁶. Ces données ont été complétées par des entretiens auprès d'acteurs reconnus pour leur

⁵ Déclaration locale de la délégation de l'Union européenne sur la nouvelle loi sur la presse au Burundi (26/04/2013), délivrée en accord avec les Chefs de mission européens au Burundi.

⁶ Données portant sur l'interaction autorités-bailleurs-médias et sur l'effet des appuis dans le cadre du processus électoral de 2010, collectées dans un contexte de tensions plus contenues.

perspective historique quant à l'appui des bailleurs au secteur des médias, permettant une prise de recul vis-à-vis des événements les plus récents.

Cette évolution récente du dialogue politique, ajoutée au *turnover* des interlocuteurs internationaux (pour la plupart arrivés en 2011 ou 2012), pourrait introduire un **biais négatif** dans le regard porté sur les réalisations des DPE et leur impact, alors que l'observation des tendances sur une période plus longue, et notamment la période de l'évaluation (2005-2011), aboutit à un tableau plus nuancé. En raison de ce biais possible, nous avons organisé des rencontres auprès d'agents anciennement en poste au Burundi, nous avons durant la mission tenté de privilégier les interlocuteurs en poste au Burundi depuis longtemps (même s'ils ont changé d'affectation sur la période). Nous avons également tenté de documenter les tendances sur toute la période considérée, et de les placer dans une perspective historique.

1.5. Forces et limites de la méthodologie adoptée

Forces

La société burundaise étant divisée par l'héritage de trois décennies de guerres civiles, le même sujet ou événement peut faire l'objet d'interprétations très différentes. Aussi avons-nous veillé à recouper les informations, entre groupes et individus, entre perceptions et données objectives, entre données qualitatives et quantitatives, lorsque celles-ci existent. Étant donnée la **nature sensible de certains sujets**, nous avons privilégié des questions ouvertes, combinant questions de perception et factuelles. Par ailleurs, le style indirect de nombre d'interlocuteurs nationaux (métaphores, allusions et litotes) a rendu indispensable la contribution des consultants nationaux, choisis pour leurs compétences techniques et leurs contacts, mais aussi leur neutralité, réelle et perçue.

Les leçons tirées d'une **évaluation conjointe antérieure**⁷ ont permis d'éviter d'aborder l'étude comme une somme d'évaluations-pays ou de programmes sectoriels propres à chaque DPE, et ainsi de réaliser une étude globale de l'aide des DPE au Burundi.

Une analyse des interventions sur base d'un échantillon de projets touchant à tous les types d'effets recherchés aurait certainement conduit à une **dispersion des ressources**. L'analyse de contribution focalisée sur une sélection de chaînes d'effets, pour lesquelles l'ensemble des interventions identifiées ont été analysées, a réduit cette dispersion.

Limites

La première difficulté identifiée par la mission en termes d'analyse, est le **caractère conjoint** d'une évaluation qui doit porter un jugement global sur des stratégies n'ayant pas été conçues conjointement et pour lesquelles le cadre stratégique n'est pas toujours clairement explicité. Ceci a impliqué un travail important de compréhension puis de croisement des stratégies des DPE sur la période, avant de pouvoir finaliser les questions évaluatives. Ce travail d'analyse est restitué dans les annexes 11 et 12.

⁷ Évaluation conjointe de la coopération de la Commission Européenne, de la Belgique, du Danemark, de la France et du Luxembourg avec le Niger 2000 – 2008.

L'approche méthodologique retenue présente elle-même quelques limites et difficultés, notamment la capacité de situer la chaîne des effets traitée dans son cadre général. Une **analyse de contribution** de qualité nécessite de prendre suffisamment en compte les facteurs contributifs externes (actions d'autres intervenants, changement de contexte), de définir précisément et de façon homogène la chaîne de résultats étudiée et d'avoir accès à des informations de terrain approfondies et recoupées. Dans le cas de la présente étude, les limites proviennent essentiellement du fait que les chaînes d'effets étudiées étaient relativement larges et traitaient de nombreuses activités; les facteurs contributifs externes étaient donc potentiellement nombreux, et le temps d'investigation par intervention relativement limité. Il en résulte que l'analyse de contribution développée ici ne permet pas toujours de se prononcer quant à l'apport spécifique des interventions des DPE aux changements identifiés.

D'un point de vue opérationnel, **les interactions avec certains DPE**, notamment avec la Suède et le Royaume-Uni, ont été relativement limitées. Ceci est dû en partie au fait que ces deux derniers bailleurs n'ont plus de représentation diplomatique à Bujumbura et que le pilotage de leurs interventions se fait uniquement par des chefs de projets sur place.

En ce qui concerne **l'accès aux données**, certains documents clés ont été transmis à un stade très avancé du processus d'analyse, notamment des éléments d'analyse riches en information pour la France (pistes de prise en compte du conflit au Burundi, mars 2013) et des documents préparatoires à la formulation du PIC 2007-2009 pour la Belgique (mission de pré-formulation de 2006). En outre, les motivations du retrait de DFID du Burundi ainsi que sa stratégie de désengagement ont dû être collectées par les évaluateurs.

2. LE CONTEXTE BURUNDAIS

2.1. Analyse SWOT

Le schéma présenté en fin de cette section reprend les éléments les plus saillants de la situation du Burundi depuis 2005. Les données sont classées selon qu'elles constituent des atouts, des faiblesses, des risques ou des potentialités pour le Burundi. Des adaptations ont été apportées à l'outil SWOT pour traduire de la manière la plus utile possible la situation au Burundi.

- La présentation ne reprend pas la distinction interne/externe qui caractérise traditionnellement l'analyse SWOT. Dans le contexte d'un pays ayant connu la guerre civile et des tensions socio-politiques intra-nationales et intercommunautaires, les facteurs de fragilité peuvent avoir une origine à la fois interne et externe. Plutôt que d'opportunités et menaces, nous parlons donc de potentialités et risques. Le Burundi est un pays extrêmement pauvre, divisé et vulnérable, caractérisé par un passé de violences et d'instabilité. L'évaluation est un exercice rétrospectif qui n'est utile (en tout cas dans sa dimension formative) que s'il comporte un regard sur l'avenir, au moins au stade de la formulation des recommandations. Nous considérerons ici comme « atout » tout élément structurel ou évolution « positive » sur lequel le processus de consolidation de la paix et de croissance économique a pu s'appuyer durant la période sous revue, et comme « faiblesse » les principaux obstacles qui se sont opposés à ce processus.
- Dans une démarche prospective, l'analyse s'efforce également de tenir compte de la complexité de la situation du Burundi. Certains constats peuvent être interprétés comme des évolutions positives pour le pays mais également comporter des risques importants. Par exemple, l'instauration des quotas ethniques à différents niveaux politiques et institutionnels et dans des structures aussi sensibles que l'armée ou la police, protège les minorités et garantit un certain équilibre dans la représentation politique d'une part, mais cristallise d'autre part les appartenances identitaires, ce qui peut accroître le risque de mobilisation autour de l'ethnicité. Nous avons donc considéré cette réforme légale comme un atout mais également comme comportant certains risques.

Les informations présentées dans la section suivante sont le fruit d'un travail de synthèse de l'ensemble de la documentation consultée, complétée par les analyses issues de la mission de terrain.

2.2. Les atouts et forces du pays

Le Burundi présentait en 2005 beaucoup d'atouts pour une transition post-conflit réussie, c'est-à-dire donnant lieu à une paix durable et à une amélioration visible des conditions de vie des Burundi. Selon Lemarchand (2006) « peu de pays sur le continent peuvent se targuer d'émerger de 10 ans de guerre civile dans des circonstances aussi prometteuses », notamment par contraste avec ses voisins rwandais et congolais où les perspectives en 2005 étaient bien plus sombres.⁸ Le pays émergeait en effet des

⁸ Lemarchand, 2006, Burundi's Endangered Transition : <http://www.burundirealite.org/PDFs/13.pdf>

négociations de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation (2000), du cessez-le-feu avec le Conseil National Pour la Défense de la Démocratie–Forces pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD, 2002) et d'une transition politique (2001-2005) aboutissant aux élections de 2005. Ces processus ont eu des défauts bien identifiés⁹, mais bénéficiaient d'atouts largement documentés :

- L'accord d'Arusha partait d'une volonté locale de sortie du cycle violence-exclusion-pauvreté qui marque l'histoire burundaise depuis son indépendance. Ce processus a été appuyé par les acteurs internationaux, avec parfois peu de cohérence¹⁰, mais la démocratisation envisagée par le processus d'Arusha n'a pas été une « démocratisation forcée », comme dans nombre de transitions post-conflit.¹¹
- Ce processus a tenté de refonder l'Etat burundais en établissant comme principes fondamentaux la règle de droit ; une forme avancée de partage du pouvoir (« la consociation », théorisée par Lijphart¹²), afin de concilier voix de la majorité et protection des droits des minorités; et le dialogue sur les questions ethniques. Le nouveau cadre légal est régi par une Constitution stipulant l'indépendance, le caractère souverain, démocratique et laïque d'une république burundaise respectueuse de « sa diversité ethnique et religieuse».
- Enfin, le processus n'a pas été qu'une négociation entre élites politiques. Les citoyens ordinaires, craignant de revivre l'horreur des massacres qui ont rythmé l'histoire du Burundi depuis son indépendance, ont exprimé leur volonté du « plus jamais ça ». La société civile et les médias ont joué un rôle central et positif, particulièrement visible au moment des élections de 2005¹³. Enfin, en permettant le dialogue sur les questions les plus difficiles, le processus a agi comme « une thérapie collective, dans un esprit de palabre, de vérité et de concession »¹⁴.

Le fonctionnement régulier des institutions – notamment les deux cycles électoraux de 2005 et 2010 – constitue la plus longue expérience démocratique du pays. Si le partage de pouvoir peut être interprété comme partant d'une volonté de neutralisation mutuelle entre groupes ethniques et régionaux, et si les élections sont toujours porteuses de tensions, pour la première fois depuis son indépendance en 1962, le pays connaît une décennie sans coup d'État (1965, 1976, 1987, 1993, 1994 et 1996).

Ces « atouts » du Burundi en 2005 ont été consolidés par des succès sur la période 2005-2011. Tout d'abord, un succès en matière de **sécurité**, puisque le Burundi n'a pas connu d'épisode de violence de masse¹⁵ alors que le pays en a connu six entre 1965 et 2003. Ceci est à souligner puisque 40% des pays post-conflit ont tendance à retourner en guerre dans les dix ans qui suivent l'accord de paix¹⁶ (soit, pour le Burundi, en 2010). Ont

⁹ Brachet et Wolpe, 2005, op. cité.

¹⁰ Brachet et Wolpe, 2005, op. cit.

¹¹ Ottawa, Marina. "Is Democracy the Answer?." *Leashing the Dogs of War*(2007): 603-617.

¹² Lijphart, Democracy in Plural Societies: A comparative exploration (Yale University Press, New Haven, CT, 1977. Pour une définition et une analyse de la consociation au Burundi, voir Lemarchand, René. "Consociationalism and power sharing in Africa: Rwanda, Burundi, and the Democratic Republic of the Congo." *African Affairs* 106, no. 422 (2007): 1-20.

¹³ Hara, Fabienne. "Burundi: A case of parallel diplomacy." *Herding Cats: Multiparty mediation in a complex world* (1999): 135-158.

¹⁴ Entretiens, Bujumbura, juin 2013.

¹⁵ Entendue ici comme violence causant la mort d'au moins 1 500 personnes.

¹⁶ Collier, Hoeffler et Söderbom, 2008. "Post-conflict risks." *Journal of Peace Research* 45, no. 4 (2008): 461-478. <http://siteresources.worldbank.org/INTCONFLICT/Resources/PCP3797CollierHoefflerSoderbom.pdf>

contribué à écarter la violence de masse la réforme du secteur de sécurité, et notamment l'intégration des ex-Forces Armées Burundaises et des anciens groupes rebelles, le casernement des forces armées, ainsi que le maintien du cessez-le-feu avec les Forces nationales de libération (FNL), bien que fragile. Cette évolution positive se reflète dans la perception des Burundais, qui voient une amélioration du climat sécuritaire en milieu rural comme urbain depuis 2005. Treize ans après l'accord de paix, l'ensemble des personnes consultées (gouvernement, DPE, autres donateurs, Nations Unies, ONG, experts nationaux et internationaux...) constatent que le risque de violences de masse est diminué.

Ensuite, des succès en matière de **démocratisation**, avec deux cycles d'élections jugées crédibles, et une société civile burundaise qui, malgré les difficultés liées au manque de ressources, de compétences et d'expérience, a évolué de manière plutôt positive. Les médias ont activement participé à la facilitation du processus électoral par leur engagement pour la sensibilisation des populations et l'incitation à la responsabilisation des électeurs¹⁷. L'exigence de plus en plus pressante de transparence et de redevabilité de l'action gouvernementale défendue par des médias et la société civile autant que l'attention portée par la population et les bailleurs au respect des libertés publiques, en particulier celle des médias, expliquent cette diversification du débat publique. Néanmoins, nous verrons plus bas que le jugement sur ces évolutions positives jusqu'en 2010-2011 doit aujourd'hui être nuancé.

Le secteur de **l'éducation** au Burundi est un des plus dynamiques et encourageant en termes d'avancée durant la période sous revue. L'instauration de la gratuité de l'école primaire en 2005 a permis une hausse massive du taux de scolarisation primaire. On assiste également à un accroissement significatif de l'offre de formation. Du point de vue qualitatif, les différentes sources montrent que les acquis cognitifs sont relativement bons, notamment au niveau primaire et que les enseignements dispensés sont globalement de qualité, en comparaison d'autres pays francophones africains.

Concernant **l'agriculture**, une évolution positive notable est la mise sur pied d'une planification stratégique (PNIA, Plan national d'investissement agricole) depuis 2011. Le renforcement de la société civile a également pour effet de contribuer à créer un cadre structurant pour les coopératives, notamment agricoles.

Enfin, l'instauration d'un système de quotas **genre** inscrit dans la constitution a eu des effets positifs en matière d'accès aux opportunités pour les burundaises, notamment dans la fonction publique et à des postes politiques (à l'Assemblée nationale, au gouvernement, au Sénat, dans les Conseils communaux et collinaires). Bien que le statut socio-économique des femmes demeure bien inférieur à celui des hommes¹⁸, on observe également une amélioration de la couverture sanitaire, de la prise en charge du VIH/Sida et des résultats encourageants ont été enregistrés en matière de renforcement des

¹⁷ La Mission d'Observation Électorale de l'UE relève que la synergie des médias organisée durant les scrutins électoraux de 2010 a permis d'apaiser nettement les tensions.

¹⁸ Les procédures successorales restent inadaptées aux femmes et aux enfants orphelins, comme l'a rappelé la Directrice Régionale d'ONU-Femmes en Afrique Centrale, qui a plaidé en novembre 2011 pour une réforme de la loi sur la succession en faveur des femmes burundaises
http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=33&Itemid=90

libertés individuelles et collectives (ONG, associations féminines et promotion de l'approche genre)¹⁹.

L'économie affiche une croissance stable qui, selon les estimations du Fonds monétaire international (FMI), atteignait 4,0% en 2012 et devrait atteindre 4,5 % en 2013, notamment grâce au redéploiement des filières clés et au renforcement des investissements privés. La progression de ces derniers permet de maintenir le taux d'investissement national à la hausse à 27,1% du PIB en 2011 (contre 24,2 % en 2010), dont 14,5 % d'investissements privés. La création de l'Office burundais des recettes (OBR) a permis de collecter 30 % de recettes supplémentaires en 2011 par rapport à 2010 (de 362 à 470 milliards de francs burundais). Les réformes engagées en matière de protection des investisseurs font du Burundi le huitième pays réformateur dans le rapport « Doing Business » 2012 de la Banque mondiale.

2.3. Les faiblesses qui handicapent le développement pacifique du Burundi

Les évolutions positives identifiées trouvent leur limite en ce que **les causes structurelles du conflit burundais, tels qu'identifiées en 2005, sont toujours présentes**, qu'il s'agisse (i) de pauvreté extrême, (ii) de concentration extrême du pouvoir politique et économique ou (iii) d'exclusion sociale systémique²⁰.

- En 2011, le Burundi reste 185^e sur 187 pays selon l'Indice de Développement humain. En 2006, 67% de la population vit sous le seuil de pauvreté, soit presque le même niveau qu'en 1998 (68%). Les données relatives à l'éducation et à la santé montrent une progression, mais ceux relatifs à la sécurité alimentaire et à l'emploi, notamment des jeunes, une régression. Soixante-douze pour cent de la population burundaise est actuellement en situation d'insécurité alimentaire, due à un accès limité à la terre, une productivité agricole déclinante et à des coûts de la nourriture élevés ; et 58% sont malnutris²¹. Le Burundi a le deuxième taux de malnutrition des enfants en Afrique, avec presque un enfant sur trois atteint de malnutrition sévère²². Selon le CENAP, le chômage en milieu urbain est passé de 19% en 2006 à 21% en 2007.²³ L'emploi des 15-24 ans est passé de 61% à 57% entre 2000 et 2009²⁴.
- L'absence de déconcentration du pouvoir, politique ou économique, couplée à une croissance faible en emplois, laisse à penser que le Burundi souffre du

¹⁹<http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/PGP%20Burundi%20C3%A9dit%20C3%A9.pdf>

²⁰ Ainsi, Ndikumana (2005)²⁰ identifie les conflits successifs au Burundi comme étant « enracinés dans la distribution inégale des richesses et du pouvoir, inégalités qui ont des dimensions ethniques et régionales notables ». De même, Brachet et Wolpe (2005, op. cit.) identifient comme causes structurelles de l'histoire sanglante du Burundi depuis 1961, « la lutte pour le pouvoir dans un contexte de la pauvreté extrême et de ressources rares (qui) a instrumentalisé la question ethnique comme moyen de mobilisation de masse ». Lemarchand (2006) identifie ces mêmes causes profondes, ainsi que des causes sous-régionales.²⁰

²¹ Programme alimentaire mondial, www.wfp.org/countries/burundi

²² Banque mondiale,

www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/07/23/000333038_20080723011238/Rendere d/PDF/441930Revised010asopreviousorecord1.pdf

²³ CENAP, Défis d'accès au marché du travail : Quelles alternatives pour les jeunes Burundais ? mai 2010 : <http://www.cenap.bi/index.php?limitstart=15>

²⁴ Objectifs de Développement du Millénaire, Programme des Nations Unies pour le Développement

« syndrome sud-africain » : les divisions horizontales Hutu-Tutsi auraient été remplacées non par une société ouverte, caractérisée par la mobilité sociale, mais par des divisions intra-ethniques verticales entre élites et laissés-pour-compte²⁵. Ce constat d'un manque de transformation structurelle se reflète dans les analyses tierces disponibles en fin de période (par exemple Vandeginste, 2009, et Uvin, 2010)²⁶.

Sécurité et institutions démocratiques : un climat politico-social tendu en fin de période

Les informations collectées lors de nos entretiens montrent que les améliorations constatées en matière de consolidation de la paix et de renforcement de l'Etat entre 2005 et 2009 se seraient renversées autour de 2010²⁷, avec un pic de violences politiques en 2011²⁸. D'autres le situent dès 2005, où le régime se serait durci dès le lendemain des élections²⁹. L'hypothèse de cette courbe en cloche est corroborée par des indicateurs de sécurité et gouvernance internationalement reconnus³⁰ :

- Les indicateurs techniques de gouvernance de la Banque mondiale (« efficacité du gouvernement », « environnement juridique » et « règle de droit ») montrent une progression, mais les indicateurs plus politiques (« participation et redevabilité » et « stabilité politique et absence de violence ») montrent une amélioration puis une régression sur 2005-2011 (Graph 1 ci-dessous). De même, les indicateurs de gouvernance de la Fondation Mo Ibrahim sur « l'Etat de droit », « la redevabilité », « la participation » et « les droits de l'homme » montrent tous une courbe en cloche (Graph 2 ci-dessous).³¹
- Les cas de torture par les forces de sécurité, nombreux en 2005-2008, sont tombés à zéro en 2009 (année du nouveau code pénal la criminalisant), mais ont repris ensuite : 30 en 2010, 33 en 2011, et 17 en 2012³².
- Quant aux exécutions extrajudiciaires, les analystes estiment qu'un pic d'exécutions a été atteint en 2011, avec entre 61 et 78 cas recensés (estimations respectives de l'APRODH et des Nations Unies, allégations rejetées par une commission mise en place par le Gouvernement en juin 2013³³).

²⁵ Entretiens, Bujumbura.

²⁶ Vandeginste, Stef. "Power-sharing, conflict and transition in Burundi: twenty years of trial and error." *Africa Spectrum* (2009): 63-86: journals.sub.uni-hamburg.de/giga/afsp/article/view/192 et Uvin, Peter. "Structural causes, development co-operation and conflict prevention in Burundi and Rwanda." *Conflict, Security & Development* 10, no. 1 (2010): 161-179: www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14678800903553944#.UgTKMWTk9qs

²⁷ Human Rights Watch, 2010. Closing doors? The Narrowing of Democratic Space in Burundi; et International Crisis Group, 2012. Burundi: Bye-Bye Arusha?: www.crisisgroup.org/fr/regions/afrique/afrique-centrale/burundi/192-burundi-bye-bye-arusha.aspx

²⁸ Entretiens, BNUB, Bujumbura, mai 2013 ; Human Rights Watch, 2012, Tu n'auras pas la paix tant que tu vivras : L'escalade de la violence politique au Burundi : www.hrw.org/node/106525; et Annuaire des Grands Lacs, ébauche (mai 2013).

²⁹ Entretiens, Bujumbura, mai et juin 2013 ; Lemarchand, 2006, Burundi's Endangered Transition : <http://www.burundirealite.org/PDFs/13.pdf>; Crisis Group, 2006, Burundi : la démocratie et la paix en danger

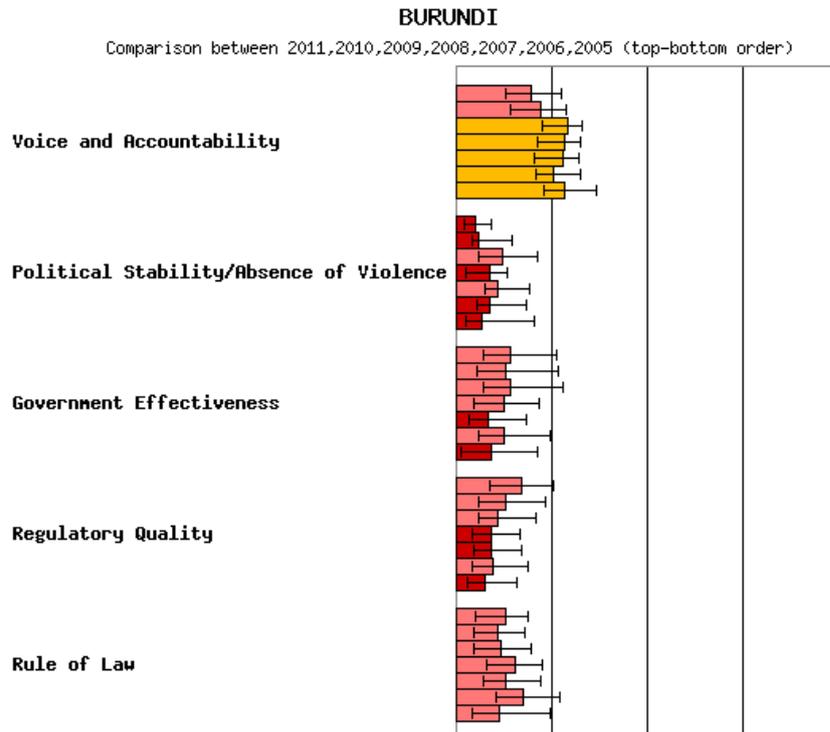
³⁰ Les indicateurs ont par construction une certaine latence et reposent sur des partis-pris conceptuels et méthodologiques, mais ils ont le mérite de la constance dans leur imperfection : le même phénomène est mesuré de manière également imparfaite au cours des ans et permet donc de déceler des tendances.

³¹ Concernant la corruption, les données disponibles ne permettent de comparaison d'année en année.

³² Département d'Etat (2005-2012) ; BINUB (2010) ; HCDH (2011, 2012).

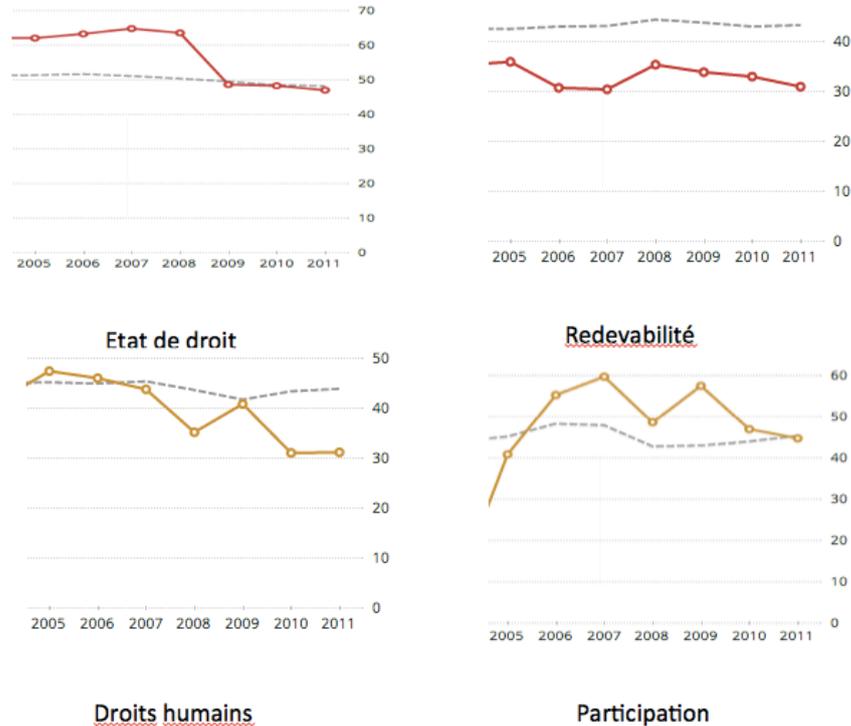
³³ www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=5724

Graphique : 1 Evolution des indicateurs de gouvernance (2005-2011)



Source : Kaufmann D., A. Kraay and M. Mastruzzi (2010), Worldwide Governance Indicators

Graphique 2 : Evolution d'indicateurs de gouvernance de la Fondation Mo Ibrahim (2005-2011)



Source : www.moibrahimfoundation.org/fr/interactives consulté le 26 juin 2013.

En dépit d'une amélioration de la **situation sécuritaire**, la culture d'impunité générant des spirales de violence et de mauvaise gouvernance, de méfiance et de crainte entre les communautés (ethniques, régionales, claniques) est alimentée par la fragilité des systèmes juridique et judiciaire et par le manque de sécurité foncière³⁴. Si elles se sont atténuées, les divisions identitaires n'ont pas disparu, comme en témoignent les commentaires à caractère ethnique en réponse à certaines décisions prises par la Commission nationale des terres et autres biens (CNTB), les prises de position extrémistes sur des forums tels que www.nyabusorongo.org ou Radio REMA.

La crédibilité des institutions est particulièrement mise en cause en ce qui concerne la justice et le **corps policier**. Seuls 33% des Burundais font confiance aux juges et magistrats, 39% à la police, derrière les autres institutions : Assemblée nationale (47%), armée (51%) et Présidence (61%).

Globalement, le rétrécissement de l'espace démocratique observé depuis 2010 et le durcissement du pouvoir vis-à-vis de la presse et de la société civile³⁵ freinent l'approfondissement de la démocratisation. Depuis 2005, les textes constitutionnels ont intégré les principaux instruments internationaux de protection des **droits de l'homme**, à l'exception de la Convention contre la torture, mais cela n'a pas permis de réduire le nombre des détentions arbitraires et les cas de maltraitance perpétrés notamment par les services de sécurité³⁶. Les violations des droits de l'homme continuent d'être massives et les zones rurales demeurent les plus touchées. Les minorités restent économiquement, socialement, et politiquement marginalisées³⁷.

Malgré la stabilité politique (du moins institutionnelle) enregistrée depuis 2005 et les progrès en matière de démocratisation des pratiques institutionnelles, la culture démocratique reste faible au niveau étatique, et en particulier en terme de séparation des pouvoirs judiciaires, législatifs, et exécutifs. La **corruption**³⁸ affecte l'équilibre politico-administratif, l'accès aux ressources publiques et privées, la cohésion des partis

³⁴ Entre 70% et 80% des affaires portées devant les tribunaux concernent des conflits fonciers, mais leur résolution est rendue difficile par l'absence de cadastre national et la prévalence du droit coutumier. Le gouvernement a adopté le 4 mai 2006 un nouveau code foncier et mis en place une Commission Nationale des Terres et autres Biens (CNTB), en charge de la résolution des litiges fonciers via des antennes communales présentes sur le territoire. L'identification des terres disponibles n'a pas été opérée ni publiquement, ni de concert avec la population; l'absence de transparence dans leur attribution et la confusion sur leur statut empêchent une gestion impartiale des conflits fonciers. L'efficacité de la CNTB est également réduite par la lenteur des procédures et l'absence de mécanismes de proximité. En avril 2012, l'UPRONA, principal parti issu de la minorité tutsie, a remis en question l'impartialité de l'institution, accusée de défendre les intérêts des Hutus en donnant systématiquement raison aux rapatriés et en revenant sur des affaires déjà réglées à l'amiable. Cette dérive présumée du fonctionnement de la CNTB, a déjà commencé à accentuer les tensions, d'autant plus que la propriété foncière est un enjeu crucial pour une population vivant à 90% de l'agriculture. Voir notamment : GRAPAX, Groupe de recherche en appui aux politiques de paix, *Working Paper 2005/03* p. 1, RFI, samedi 14 avril 2012 - Tensions au Burundi autour de la commission chargée des conflits fonciers liés à la guerre

³⁵ Le Crisis group fait état de cas de poursuite en justice de journalistes enquêtant à titre professionnel par le parquet, d'assassinats et d'emprisonnements de journalistes ou de figures emblématiques de la société civile, et de l'adoption d'une loi en 2013 restreignant la liberté de la presse. Voir notamment : International Crisis Group, Rapport octobre 2012

³⁶ En décembre 2011, le Conseil de sécurité de l'ONU avait fait part de sa « grande inquiétude » quant à la multiplication des violations des droits de l'homme, des exécutions extrajudiciaires, des affaires de corruption et du manque d'indépendance de la justice. Depuis, la CNIDH a publié en juin 2011 sa première déclaration sur une exécution extrajudiciaire présumée par la police. Voir notamment : Rapport annuel conjoint Burundi, Délégation de la Commission Européenne au Burundi 2008.

http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=33&Itemid=90

³⁷ Les victimes d'extorsions, d'agressions et de torture sont majoritairement les femmes, les enfants et les minorités. Avec l'adoption en 2008 d'un nouveau Code pénal, des sanctions plus rigoureuses ont été intégrées pour punir les violences sexuelles et l'âge de la responsabilité criminelle est passé de 13 à 15 ans.

³⁸ International Crisis Group, Burundi : la Crise de corruption, Rapport Afrique N°185, Mars 2012

politiques et plus généralement le climat social³⁹. La mainmise du CNDD-FDD sur les institutions – accentuée par la décision de boycott des élections de 2010 par les principaux partis d’opposition – et le blocage des réunions politiques constituent un frein au processus de démocratisation. Le système judiciaire est également perçu comme partial et corrompu, notamment sur la question des litiges fonciers qui restent un obstacle majeur à la construction durable de la paix.

L’État pâtit de faibles capacités en ressources humaines et de la faible productivité de l’administration. Dans un contexte où les pays donateurs, affectés par la crise économique mondiale, ont tendance à retarder leurs décaissements, la **dépendance** du Burundi vis-à-vis de l’aide publique au développement (entre 60 et 90% de ses ressources) fragilise l’ensemble du dispositif de dépenses publiques. Malgré une légère augmentation des ressources internes, cette dépendance devrait perdurer dans les décennies à venir.

Les services de base : santé et éducation

Malgré les progrès évoqués, la couverture des services sociaux de base reste insuffisante. La pression sur les infrastructures **médico-sanitaires** est devenue un handicap préjudiciable à la prise en charge correcte des malades⁴⁰. Les catégories les plus touchées sur le plan social sont les sinistrés de guerre, les enfants en difficulté et les malades atteints du SIDA.

Dans le domaine de **l’éducation**, en dépit des progrès réalisés depuis 2005, des faiblesses structurelles persistent notamment en matière de formation continue des enseignants et d’offre dans l’enseignement supérieur⁴¹. Au niveau stratégique, le manque d’objectif et de planification et leur mise en œuvre défailante ont expliqué en partie le faible niveau d’exécution des ressources externes et internes et le manque de coordination intersectorielle sur des thématiques transversales comme la nutrition.

Situation économique : des perspectives limitées et des ressources rares

La forte densité de population et l’évolution **démographique**⁴² qui augmente globalement sur la période (+2,2% en 2005 et +3,4% en 2011⁴³), exercent une forte pression sur des ressources déjà rares⁴⁴, notamment sur les terres. Le contrôle de ces ressources limitées est donc un enjeu important et les faibles opportunités qu’elles engendrent sont l’objet de multiples tensions, d’autant plus vives que le pouvoir en place exerce sur elles un contrôle quasi exclusif et une gestion perçue comme partielle.

³⁹ International Crisis Group, Burundi : la crise de corruption, Rapport Afrique N°185, Mars 2012

⁴⁰ 72% de la population bénéficie d’un accès à l’eau potable et 46% dispose d’installations sanitaires de base. À l’image des infrastructures de santé, l’insuffisance du personnel soignant se double de sa mauvaise répartition géographique : la ville de Bujumbura, qui ne compte que 8% de la population, totalise à elle seule plus de 53% des médecins du pays. Voir notamment : PNSA, Programme National de Sécurité Alimentaire.

⁴¹ En particulier les formations techniques et professionnelles concernant les secteurs clefs de l’économie burundaise (formation agronomique, filière agro-alimentaire, gestion de l’eau, énergie).

⁴² Le Recensement Général de la Population et de l’Habitat (RGPH) de 2008 établit que la population burundaise s’élève à 8,1 millions d’habitants contre un peu plus de 4 millions en 1979. La population burundaise a donc doublé en moins de trente ans.

⁴³ <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?v=24&c=by&l=fr>

⁴⁴ Rareté des ressources extractives, déficit énergétique et appauvrissement des ressources disponibles.

La **base économique** burundaise est peu diversifiée et dépendante de quelques filières (café, thé et coton notamment). Les capacités de production sont encore très faibles. Les infrastructures d'appui à la production de base ont souffert du conflit par manque d'entretien et continuent de se détériorer. Le secteur agricole, qui assure la subsistance de 90% de la population burundaise, pâtit d'une faible productivité, du morcellement des exploitations, et d'un sous-encadrement institutionnel et stratégique. La production agricole est largement autoconsommée ce qui explique la faible monétarisation du monde rural. L'élevage (5% du PIB) est une des activités traditionnelles au Burundi, mais le cheptel avait été quasiment décimé pendant le conflit. Les litiges non soldés et l'absence d'aménagements fonciers empêchent la mise en culture de certaines parcelles arables. Ceci crée une instabilité et une faiblesse économique permanente en volume, que la faible demande intérieure ne parvient pas à corriger.

Les difficultés d'accès au financement et la corruption continuent de freiner le développement du secteur privé (3 000 entreprises enregistrées en 2011). Douzième pays le plus corrompu au monde selon Transparency International et premier au sein de la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC), le Burundi reste parmi les moins inscrits dans la mondialisation (169^{ème} place sur 181 au KOF⁴⁵ Index of Globalization pour 2010) et au 140^{ème} rang sur 142 dans le rapport global 2012 de la Banque mondiale sur la compétitivité. La faiblesse du secteur bancaire ne permettant pas de soutenir les activités économiques en raison du manque de liquidités et d'accès au crédit, sa contribution à la dynamisation de l'économie est donc faible. Certains observateurs attirent l'attention sur le fait que la politisation de l'administration se propage dans le secteur privé en atteignant notamment le système bancaire et le processus de privatisation, l'essentiel de l'activité industrielle manufacturière étant sous contrôle étatique⁴⁶.

Les filières **café, thé** et coton ont une faible valeur ajoutée et sont tributaires du climat et des variations du marché des matières premières. La filière café, s'est effondrée depuis 2000 en même temps que la baisse de la demande mondiale et des prix au début de la période. Lorsque les cours du café augmentent, le pays n'en profite que faiblement puisque le volume de ses exportations reste limité.

2.4. Les risques pour le futur du Burundi

Nous identifions quatre risques de court et moyen terme, les trois premiers étant des risques croissants.

Le premier concerne les risques autour de la violence politique et du durcissement du pouvoir.

- Au-delà des élections crédibles et de l'activisme de la société civile et des médias identifiées plus haut, les assassinats politiques, les exécutions extra-judiciaires et les conflits fonciers, causant plus de 110 morts par mois selon l'APRODH⁴⁷ (y compris 39 à Gatumba en 2011)⁴⁸ représentent une **violence chronique**, que permet et perpétue l'impunité.

⁴⁵ KOF : Centre de recherches conjoncturelles (Konjunkturforschungsstelle) de l'École polytechnique fédérale de Zurich.

⁴⁶ International Crisis Group, Burundi : la crise de corruption, Rapport Afrique N°185, 21 mars 2012

⁴⁷ Entretiens, Bujumbura, mai et juin 2013.

⁴⁸ Human Rights Watch, 2010, "You Will Not Have Peace While You Are Living : The Escalation of Political Violence in Burundi www.hrw.org/sites/default/files/reports/burundio512ForUpload_1.pdf

- Depuis 2010, où le boycott des élections par l'opposition a résulté en un recul du multipartisme, on assiste à un **durcissement** du pouvoir. Le gouvernement est en effet accusé d'instrumentaliser la menace des groupes armés extérieurs pour renforcer le contrôle sécuritaire sur l'opposition et pour bâillonner les médias. Les fortes tensions entre parti au pouvoir (CNDD-FDD) et ex-rebelles des FNL constituent à ce titre un risque majeur pour la stabilité du pays. Cette détérioration à partir de 2010 s'est notamment traduite par la résurgence ou la création de milices de jeunes et la circulation persistante d'armes à feu, au sein des groupes politiques comme de la population.
- La **perspective des élections de 2015** implique également des risques d'instabilité : quelle position du parti au pouvoir vis-à-vis d'un éventuel renouvellement du mandat présidentiel ? Quelle gestion des tensions avec les FNL et en particulier avec son ex-leader Agaton Rwasa de retour d'exil depuis aout 2013 ? Quelles capacités des partis d'opposition à mener campagne et à disposer d'espace médiatique, alors qu'ils sont actuellement exclus des espaces politiques ? Quelles capacités des médias à traiter ces élections dans le cadre d'une nouvelle loi sur la presse jugée liberticide par les représentations européennes au Burundi ? Quelle place (voire risque d'instrumentalisation) des travaux de la future Commission Vérité Réconciliation dans la campagne électorale ? Notons qu'en mars 2013, la classe politique burundaise s'est entendue sur les éléments d'une feuille de route devant conduire aux prochaines élections burundaises de 2015. Dans ce cadre, un séminaire-atelier pour préparer un environnement propice aux élections de 2015 a réuni les acteurs politiques burundais en novembre 2013.

Le second risque est la combinaison du dynamisme démographique, du chômage des jeunes et de la mobilisation politique violente (milices *ImboneraKure* du CNDD-FDD, dont les chants incluent « nous vous attacherons et vous tuerons »⁴⁹). Ce risque de plus en plus visible commence à être documenté⁵⁰. La faible prise en charge des **jeunes**, et le manque de stratégie pour leur permettre d'accéder à l'emploi constituent une menace pour l'équilibre sécuritaire du pays autant que pour le développement économique.

Le troisième risque est lié à la combinaison des problèmes fonciers, de la dégradation de l'environnement, du dynamisme démographique et du retour de 1,2 millions de sinistrés de guerre, déplacés ou réfugiés. Il s'agit d'une source de tension difficile à ignorer, les problèmes fonciers représentant déjà la majorité des cas des tribunaux de résidence.

- La dynamique démographique, nourrie par le taux de fécondité et le retour des réfugiés, menace la sécurité alimentaire et intensifie les conflits fonciers dans un contexte de pénurie de terres. Le morcellement des terres et l'insécurité foncière ont des effets néfastes sur la production agricole et sur le niveau de vie en zone rurale, les conflits fonciers mal gérés et parfois traités arbitrairement ont un potentiel d'instabilité important.
- Si la fécondité ne diminue pas alors que la mortalité continue de baisser progressivement, le taux de croissance de la population continuera à augmenter dans les prochaines années. La pression démographique menace tous les aspects

⁴⁹ Human Rights Watch, 2010, « We will tie you up and shoot you ».

⁵⁰ Par exemple, Uvin, 2013, *Adolescents and Violence: Lessons from Burundi*. Manuscrit. <https://docs.google.com/viewer?url=http://www.ua.ac.be/download.aspx?c%3D.IOB%26n%3D104551%26ct%3D104551%26e%3D321280>

de la reconstruction : elle affecte la diminution de la pauvreté et fait peser une pression supplémentaire sur des infrastructures et des services sociaux déjà largement insuffisants. La croissance démographique non maîtrisée se traduit également par l'appauvrissement et la surexploitation des ressources naturelles (pollution des cours d'eau et du Lac Tanganyika, diminution générale des ressources halieutiques, déboisement continu, surexploitation des terres arables et disparition progressive du couvert forestier).

- Le rapatriement des réfugiés burundais se poursuit ; 500 000 personnes sont revenues des pays voisins entre 2006 et 2011 mais des milliers de burundais sont toujours présents dans ces pays.

Le quatrième risque est de nature transfrontalière : l'imbrication, l'interdépendance et la complexité des conflits qui touchent l'ensemble de la **sous-région** et font peser une menace constante sur la stabilité politique du Burundi. Les conflits qui divisent le Burundi ont une forte dimension régionale, les mêmes ethnies étant présentes sur plusieurs États, chaque groupe étant susceptible d'être soutenu par ses pairs transfrontaliers, et chaque pays pouvant trouver une base arrière dans un pays voisin. Aucun État de la région ne peut se prémunir d'une contamination des violences en provenance des États voisins.

Ces risques sont d'autant plus grands dans un contexte d'extrême vulnérabilité de l'économie burundaise, faiblement diversifiée, aux chocs exogènes (volatilité des prix des matières premières, des échanges commerciaux, des investissements directs étrangers), et d'imprévisibilité de l'aide, alors que le Burundi est le 4^e pays le plus dépendant de l'aide⁵¹. L'imprévisibilité de l'appui de certains **bailleurs** doit également être considérée comme un risque, notamment accru par l'aggravation du phénomène de corruption évoqué plus haut. Si la concertation s'est effectivement améliorée, la question de la fermeté des bailleurs face aux irrégularités et au durcissement autoritaire du régime en vue des élections de 2015 reste posée. La lisibilité du discours des bailleurs reste problématique et des retraits imprévus de certains bailleurs au cours de ces dernières années⁵² ou leur désengagement de certains secteurs stratégiques comme la filière café confirment ce risque. Plus largement, l'extrême volatilité et la complexité de la situation politique restent difficiles à appréhender par les bailleurs.

2.5. Éléments ambivalents : à la fois atouts et facteurs de risque

La **police** burundaise poursuit le processus d'intégration de nombreux membres des anciens PMPA (Partis et Mouvements Politiques Armés) ainsi que des ex-Forces Armées Burundaises. Ce processus est perçu de façon ambivalente par la population civile⁵³, puisque l'intégration d'anciens combattants ayant pris part à des actes violents pendant la guerre civile alimente le processus de réconciliation nationale mais peut aussi localement inquiéter et entraîner une certaine défiance vis-à-vis des forces de l'ordre.

⁵¹ de Catheu, Juana, Letouzé, Emmanuel, 2012. Fragile States 2013: Resource Flows and Trends in a Shifting World. OECD, Paris : <http://www.oecd.org/dac/incaf/FragileStates2013.pdf> et projections 2012-2015 : http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/2012_DAC_Report_on_Aid_Predictability.pdf

⁵² Voir la décision de retrait de DFID du Burundi dans le volume 2, page 124.

⁵³ ROBERT MUGGAH & ACHIM WENMANN Investing in Security, A global assessment of armed violence, Reduction initiatives, OECD, 2011- programme lancé en 2007 et OCDE (2011), Rapport 2011 sur l'engagement international dans les États fragiles : République du Burundi, Éditions OCDE.

La **décentralisation** est freinée par les très faibles capacités techniques des communes. Dans le même temps, une décentralisation trop poussée et trop rapide dans un contexte instable peut constituer un risque de morcèlement du territoire.

L'établissement par la Constitution de **quotas ethniques** protège les minorités et garantit un certain équilibre dans la représentation politique mais souligne également les appartenances identitaires et la mobilisation politique autour de l'ethnicité.

Les moins de 17 ans représentent la moitié de la population ; les deux tiers des burundais ont moins de 25 ans. **L'extrême jeunesse** de la population est à la fois une opportunité pour le développement d'une économie moderne et un défi en raison d'attentes en matière d'accès aux services sociaux et aux opportunités économiques.

2.6. Les potentialités

Le dynamisme et le développement de **centres urbains** constituent un potentiel de diversification et de développement économique, bien que la déconnexion entre la capitale Bujumbura et le reste du pays reste forte. Pour l'instant, peu de pôles urbains de développement peuvent jouer leur rôle de moteur économique dans les provinces, mais ces espaces se développent, malgré la faible mise en œuvre des plans de décentralisation.

La **population burundaise** elle-même, et son aspiration à la transparence de l'action gouvernementale (surtout en milieu urbain), à la paix et à la défense des libertés publiques comme le droit de presse, constitue un terreau favorable à l'instauration d'une paix durable, soutenue par un certain optimisme, notamment exprimé par les femmes.

Le **potentiel agricole** sous-exploité est très important du fait de la diversité des zones agro-écologiques (qui permet une gamme très variée de cultures), de la pluviométrie abondante (qui permet de produire toute l'année), d'un réseau hydrographique dense (qui facilite l'irrigation et l'intensification des cultures), de la disponibilité d'une main d'œuvre agricole abondante, bon marché et réceptive aux conseils techniques, de la présence de gisements exploitables à des fins agricoles (roches calcaires, dolomitiques et phosphatées) et d'un potentiel de marais encore peu exploité. La valorisation agricole des nombreuses ressources foncières encore valorisables pourraient permettre d'améliorer les rendements. Le potentiel hydrologique du pays pourrait constituer une source d'énergie indispensable au développement économique. Enfin, si les ressources minières sont moins nombreuses, il existe toutefois des gisements d'or, de nickel ou encore de pétrole non ou faiblement exploités.

Les **sources de diversification** agricole sont encore peu développées, mais des actions exploratoires montrent le potentiel de production et d'exportation de produits non traditionnels comme le palmier à huile, les fruits et légumes, les fleurs et plantes ornementales, les plantes aromatiques et médicinales et la noix de macadamia.

Le **café et le thé**, bases de l'économie nationale, ont une productivité très nettement inférieure à leur potentiel et pourraient constituer une source de revenus nettement plus importante, tant pour les citoyens que pour l'État.

Le Burundi fait l'objet d'un **engagement marqué des bailleurs** dans son effort de reconstruction post-conflit. Il a été l'un des deux premiers pays appuyés par la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies créée en 2005. Bien que le pays

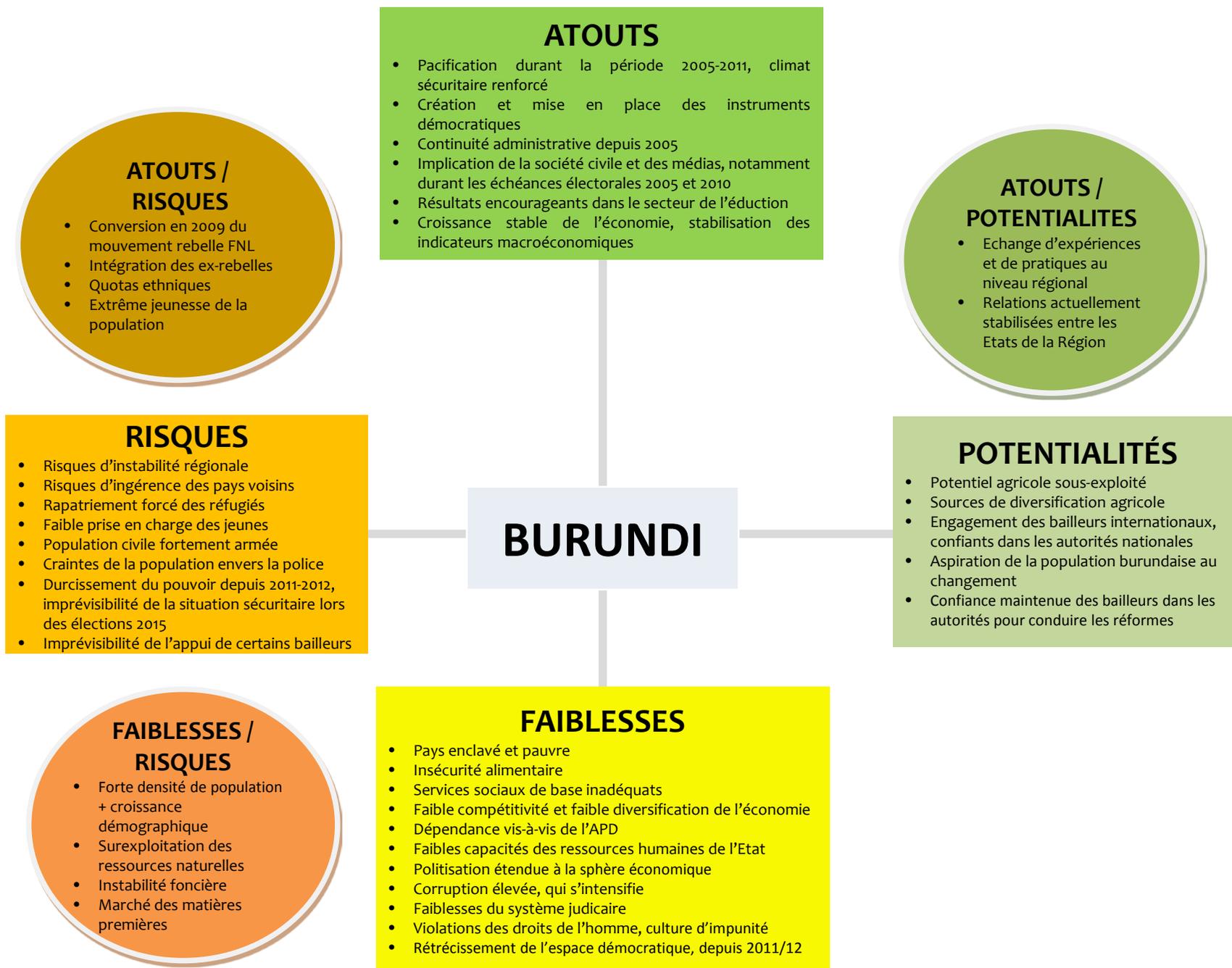
soit aujourd'hui l'objet de préoccupations de la communauté internationale quant à la dégradation des conditions de sécurité et de gouvernance, les bailleurs maintiennent leur confiance dans les autorités nationales pour conduire les réformes du pays.

2.7. Des atouts aujourd'hui, mais dont le potentiel doit être valorisé davantage

Les **échanges d'expériences**⁵⁴ et pratiques au niveau régional se sont intensifiés durant la période, notamment sur le plan sécuritaire. Le Burundi est impliqué dans plusieurs organisations régionales. Il est membre du COMESA (Marché commun de l'Afrique australe et orientale) et de la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC) depuis le 1er juillet 2007. La Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL), mise en suspens depuis la crise burundaise puis le génocide rwandais, a relancé ses activités en avril 2007. Le secrétariat exécutif de la Conférence internationale des pays de la région des Grands Lacs s'est installé au Burundi au début 2007.

La stabilisation relative de la région a contribué à la réduction des flux migratoire des pays frontaliers vers le Burundi. Les bonnes relations avec les autres Etats de la Région des Grands Lacs garantissent actuellement une transition modérée, mais des risques de rupture existent. Depuis 2012, la dynamique d'intégration économique régionale et le dialogue politique se sont intensifiés et pourraient encore se renforcer davantage. L'harmonisation des réglementations avec les standards de l'EAC pourra certainement avoir un effet d'entraînement avec à la clé, un contrôle réciproque et des perspectives intéressantes de désenclavement pour le Burundi. En matière d'**intégration régionale**, les bénéfices potentiels de l'appartenance du Burundi à l'EAC sont considérables.

⁵⁴ Participation de l'armée burundaise à la mission de l'ONU en Somalie (ONUSOM) et formations/échanges dans les pays de la région.



3. PERTINENCE (QE1)

Le caractère conjoint de cette évaluation conduit à décomposer l'analyse des activités et de leurs effets par thématiques, plutôt que de mener une analyse successive des appuis apportés par chaque bailleur. En revanche, l'absence de programmation conjointe durant la période sous revue nécessite de traiter les objectifs et arbitrages effectués par chaque DPE de façon individualisée. L'analyse de la question 1 relative à la pertinence des stratégies est donc le plus souvent abordée bailleur par bailleur, tandis que les questions sectorielles d'efficacité (Q2 à Q6) abordent les appuis des DPE de façon groupée.

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?

Justification du traitement de la question

Pour être pertinente et le rester quelle que soit l'évolution du contexte, une stratégie d'aide au Burundi durant la période 2005-2011 devait accompagner un processus allant de l'aide d'urgence à l'appui à la réhabilitation et de la réhabilitation à l'appui au développement dans une perspective de plus long terme. La réduction progressive des tensions et la construction de la paix devaient être la priorité.

Pour cela, les stratégies d'aide au Burundi auraient en principe dû s'appuyer sur une bonne analyse, disponible, des causes structurelles du conflit et de sa dynamique, et sur un suivi permanent de la situation politique et de ses conséquences. Elles auraient également dû avoir identifié et tenu compte des principaux facteurs de risques de reprise des violences qu'a connues le pays. Des analyses existent, mais dans quelle mesure ont-elles été prises en compte?

Opérant dans un environnement instable, les stratégies d'intervention doivent être à la fois lisibles et flexibles. Elles doivent autant que possible être assorties d'hypothèses explicites (scenarios) qui, si elles ne sont pas confirmées, induisent des adaptations.

Ces stratégies doivent contribuer à la construction de structures politiques et institutionnelles légitimes (qui ont la confiance de la population) redevables et efficaces, tant en termes économiques qu'en termes de prévention et de gestion des conflits.

Qualité de l'information disponible

Les stratégies générales et sectorielles des DPE sont disponibles et sont résumées en annexe 2. Les logiques d'interventions correspondantes ont été reconstituées.

Les principaux documents préparatoires aux stratégies sont généralement disponibles, pour autant qu'ils aient été identifiés dans les documents principaux. Les travaux d'analyse du contexte de conflit au Burundi sont particulièrement peu diffusés et difficilement accessibles au sein de certains DPE.

L'annexe 3 développe les éléments d'analyse présentés ci-dessous, en abordant pas à pas chacun des critères de jugement associés à cette question d'évaluation.

3.1. Qualité de l'analyse et suivi du contexte politique, économique, culturel, social et des conflits au Burundi et dans la région

Des analyses fouillées du contexte burundais sont à disposition des DPE

Des études générales ou spécifiques au Burundi fournissent un corps d'analyses pertinentes portant tant sur le pays que sur la région des Grands Lacs. Dès le début de la période sous revue existaient un corpus d'instruments et de standards internationaux destinés à appuyer les transitions post-conflits, ainsi que plusieurs pistes d'application de ces instruments et standards au cas spécifique du Burundi. Ces informations circulent au sein des DPE et de leurs représentations locales. Si les centres de recherches européens produisent des analyses de qualité⁵⁵, les analyses les plus influentes ont plutôt été élaborées avec le soutien d'autres bailleurs⁵⁶. Des institutions de la société civile burundaise – soutenues ou non par les bailleurs – ont également produit des enquêtes⁵⁷ permettant aux Burundais, à leurs partenaires et en particulier aux DPE, d'accéder aux perceptions de la situation économique et politique par les Burundais eux-mêmes. Un suivi des évolutions politiques et socio-économiques 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 Gouvernement⁵⁸.

Les DPE eux-mêmes sollicitent régulièrement des analyses conduites par des observateurs internes et externes, permettant un certain suivi de l'évolution politique.

Il ressort de ces analyses des propositions de stratégie appuyées sur une analyse des risques et des « facteurs de désescalade ». Certains auteurs soulignent qu'un des défis de la transition de type « post conflit » entre la guerre et le développement, est d'analyser le fonctionnement de trois types d'économie⁵⁹ - 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 - 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.

Des outils et canaux pour tirer les leçons de l'expérience, mais une faible mémoire institutionnelle

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

⁵⁵ Analyses académiques ou des services diplomatiques belges, néerlandais ou scandinaves.

⁵⁶ L'OCDE, la Banque Mondiale ou les Nations Unies sont le plus souvent citées en référence. On peut également citer les travaux de fondations américaines ou du Centre de coordination pour la paix de la Banque Mondiale.

⁵⁷ Centre d'Alerte et de Prévention des Conflits *Défis à la paix durable, Autoportrait du Burundi*, Bujumbura, Novembre 2008.

⁵⁸ International Crisis group, Human Rights Watch...

⁵⁹ 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.

approches spécifiques plus performantes peut être illustré par l'évolution des démarches adoptées dans certains secteurs⁶⁰.

Les postes d'assistance technique au niveau du CNCA (Comité National de Coordination des Aides), du Ministère des Finances, de ministères techniques, des projets de terrain, ont également constitué des points de contact et 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).

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 d'identifier les arbitrages, priorités, arguments qui avaient prévalu aux décisions prises par leurs prédécesseurs. À ce titre, les groupes de dialogue sectoriels constituent un lieu de mémoire institutionnelle plus continue, dans la mesure où ils permettent un échange entre « anciens » et nouveaux arrivants (voir également section 3).

Notons enfin que pour certains DPE, l'implication dans le pays est indirecte et limitée : la Suède était représentée 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 2012⁶¹.

En synthèse

Les DPE ont disposé dès le début de période d'instruments et de standards internationaux destinés à appuyer les transitions post-conflits, notamment dans le cas spécifique du Burundi.

Les DPE ont également pu s'appuyer sur une expérience longue au Burundi, sur l'appui d'assistants techniques et parfois d'ONG présentes sur place pour tirer les leçons de l'expérience.

Cet apprentissage est néanmoins fortement contraint par la faible mémoire institutionnelle des DPE dans leur ensemble, notamment liée au turnover au sein des postes.

⁶⁰ À titre illustratif : le Fonds Commun Éducation résulte d'une volonté d'évoluer vers une démarche qui dépasse l'addition de projets individuels, et qui 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.

⁶¹ Le Royaume Uni et La Suède ont décidé d'interrompre leur coopération avec le Burundi respectivement en juin et décembre 2012.

3.2. Traduction des analyses du conflit dans les stratégies bilatérales

Trois axes de restauration/construction de la confiance

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, correspondant aux principaux axes de développement du CSLP. Les DPE répartissent leurs moyens entre ces 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, appui 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, la priorité des DPE sur la période reste essentiellement portée sur la stabilisation. En contrepoids, et bien que leurs stratégies soient orientées de manière assez classique vers la réduction de la pauvreté, les moyens qu'ils accordent aux facteurs de croissance économique du Burundi apparaissent insuffisants. 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 un facteur de risque majeur.

- Les évaluateurs constatent en particulier un faible engagement des DPE actifs en matière de développement agricole dans la réflexion stratégique relative à la privatisation des secteurs caféicole et théicole. Des investissements ont été consentis par les DPE dans ces filières, mais il s'agit de projets d'infrastructure, certes nécessaires, mais peu coordonnés et portant sur des montants largement insuffisants par rapport à ce que justifierait le potentiel de croissance de ces secteurs. Le crédit agricole a également fait l'objet d'investissements limités des DPE. 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.
- En outre, l'investissement financier et technique des DPE pour appuyer la levée de contraintes fondamentales telles que l'insécurité 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 des DPE au foncier a été marginal au regard de son importance

pour le pays⁶². La question du genre apparaît également sous-valorisée (crise de la violence sexuelle, statut de la femme).

Les stratégies des DPE comportent généralement des listes de secteurs d'interventions, une référence générale aux OMD et/ou au CSLP. 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 Multiannual 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 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'ethnisme et le régionalisme.

Un difficile appui au renforcement de l'Etat

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. 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 général 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...

De plus, selon l'enquête combinée sur la Déclaration de Paris et les Principes d'Engagement dans les États fragiles, l'alignement des partenaires (tous confondus) sur les priorités nationales s'est amélioré entre 2005 et 2010 ; leur renforcement des capacités

⁶² Certains DPE ont contribué à l'expérience menée par la coopération suisse pour la mise en place de « guichets » fonciers en milieu rural. Les initiatives de la coopération suisse ont abouti à l'adoption d'une nouvelle loi foncière qui prévoit une gestion décentralisée des aspects fonciers. L'accès sécurisé à des parcelles aménagées en bas-fonds, ayant un potentiel important et qui connaissent un accroissement important des coûts de location, n'a cependant généralement pas été géré de manière systématique.

Les DPE sont peu intervenus sur les questions foncières, malgré leur importance généralement reconnue. Les évaluateurs ne sont généralement pas en mesure d'établir de façon définitive les raisons pour lesquelles certains domaines ne bénéficient pas de l'intervention d'un bailleur. Toutefois et sous toutes réserves, quelques hypothèses susceptibles d'expliquer le faible investissement des DPE dans un domaine aussi crucial peuvent être suggérées ici :

- La sensibilité politique du domaine ;
- La préoccupation de court terme dans un contexte « post conflit » et l'approche par projets et zones d'intervention ont conduit les DPE financièrement les plus présents à privilégier les solutions ad hoc dans le cadre d'enjeux fonciers locaux plutôt qu'à investir dans un cadre institutionnel général ;
- L'obligation, pour entrer dans une problématique aussi sensible et complexe, d'agir en coopération étroite avec le gouvernement et les autres PTF, ce qui a pu dissuader certains ;
- La mise en place de la CNTB (Commission Nationale des Terres et autres Biens) sensée traiter ces questions ;
- L'opportunité de valoriser les bas-fonds perçue comme une manière de « contourner le problème » de la pression foncière...

nationales a été coordonné ; et leur utilisation des systèmes nationaux de passation de marché accrue⁶³ : ce sont des évolutions qui selon la théorie de la Déclaration de Paris devraient renforcer la capacité et la légitimité de l'État.

Cependant, l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques reste stationnaire, alors même que la performance de ces derniers s'accroît ; le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre se multiplie, et l'aide devient moins prévisible. Les raisons peuvent tenir à une préférence pour la minimisation du risque fiduciaire et de réputation plutôt que pour un bénéfice futur (le renforcement de la capacité et la légitimité de l'Etat) et dépendant de biens d'autres facteurs que l'appui des DPE. Elles peuvent aussi tenir au recours à des modalités privilégiant la société civile plutôt que les canaux de l'État, variable d'ajustement dans un dialogue politique et sur les politiques en dents de scie.

L'effet des analyses sur la définition d'argumentaires, de priorités et de résultats attendus des coopérations bilatérales varie énormément d'un DPE à l'autre

Chaque stratégie bilatérale d'intervention au Burundi contient une analyse de la situation politique et économique au Burundi. Nous en reprenons les principaux éléments en annexe 3 (pages 31 à 38). Le socle commun d'analyses est celui qui a permis la préparation des CSLP et CSCP.

Il existe une certaine convergence de vues entre les DPE (sièges et terrain) quant aux acquis et vulnérabilités du processus de paix au Burundi, généralement en ligne avec les constats exprimés dans le CSCP. En revanche, l'analyse prospective est faible et les diagnostics divergents, notamment concernant l'identification des risques et opportunités.

Les références explicites au conflit portent généralement sur ses effets plutôt que sur ses causes. Une bonne perception des effets du conflit peut contribuer à orienter 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 **effets du conflit** sur la pauvreté en termes de climat économique, mais également de sécurité et « d'empowerment » du citoyen sont abordés (ex : **stratégie suédoise** pour la coopération au développement avec le Burundi 2009 – 2012), mais les racines du conflit et donc les facteurs de risque, le sont beaucoup moins. Les documents stratégiques réalisés par le Royaume Uni en 2006⁶⁴, et par les Pays-Bas dans sa stratégie la plus récente⁶⁵, font à ce titre exception.

- Le **Royaume-Uni** argumente sa stratégie 2007-2010⁶⁶ sur une analyse politique et économique claire débouchant sur une identification des forces et faiblesses du pays, ainsi que sur une analyse des risques
- 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*

⁶³ Rapport 2011 sur l'engagement international dans les états fragiles - République du Burundi – OCDE, 2011

⁶⁴ DFID Burundi Country Engagement Plan 2007-2010

⁶⁵ Netherlands Embassy Office Bujumbura-Burundi : Multi annual strategic plan 2012 – 2015

⁶⁶ Royaume Uni, stratégie 2007-2010

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.

L'écart entre analyse des causes de conflit et définition des priorités stratégiques est particulièrement flagrant pour la **Belgique**. La faible sensibilité au conflit des interventions de la coopération belge avait été assez sévèrement critiquée en 2006 par un spécialiste en la matière⁶⁷. Si des analyses du contexte burundais existent, elles semblent avoir peu influencé les Programmes Indicatifs de Coopération réussis⁶⁸. Le « dossier de base » de préparation du PIC belgo-burundais pour 2010-2013 contient quelques éléments relatifs aux 10 principes d'engagement dans les États fragiles, éléments ayant peu influencé le système de pondération des secteurs prioritaires, prioritairement 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 sur les stratégies du gouvernement burundais d) le souci de durabilité. Il en découle que le secteur le plus important est l'agriculture et le moins important, en termes de priorités pour la coopération belge, la sécurité⁶⁹. 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 fragilité⁷⁰.

L'appui **français** fait référence à une analyse et à un suivi permanent du conflit décrit dans la stratégie française d'intervention dans les États fragiles. 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 France⁷¹.

Les rapports annuels conjoints produits par la **Délégation de l'UE** 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 ; celle-ci étant relativement rigide à l'intérieur d'un programme FED, on peut s'attendre à peu d'adaptabilité. Les différences d'allocation de

⁶⁷ 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 une 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.

⁶⁸ 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 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. Or, le PIC 2007-2010 qui relance la coopération belge avec le Burundi après la crise ne fait pas référence à ce travail analytique, 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).

⁶⁹ Basis dossier indicatief samenwerking programma, p.9

⁷⁰ 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).

⁷¹ AFD, La lutte contre les fragilités au Burundi - Analyse de l'action des bailleurs de fonds, STR/CCC, Guillaume CRUSE & Marianne BENDERRA (mars 2013).

ressources entre le 9ème et le 10ème FED ne sont pas non plus explicitement justifiées par les évolutions politiques constatées dans les rapports conjoints⁷².

Les travaux des DPE afin de prendre en compte la dimension 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 d'en partager les résultats.

En synthèse

Les analyses disponibles n'ont généralement pas eu l'influence que l'on aurait pu attendre sur les stratégies mises en œuvre. Les références explicites au conflit dans le discours stratégique des DPE portent généralement sur ses effets plutôt que sur ses racines et facteurs de risque, et peuvent donc difficilement orienter l'action.

L'écart entre analyse des causes de conflit et définition des priorités stratégiques est marqué chez certains DPE (Belgique, France, UE).

Les DPE répartissent différemment leurs moyens entre trois axes de restauration (ou de construction) de la confiance :

- Dans un contexte post-conflit, la priorité des DPE sur la période reste essentiellement portée sur la stabilisation (confiance dans les autres et dans les institutions).

- En revanche, l'appui et les moyens consacrés aux facteurs de croissance économique (source d'espoir et donc élément pacificateur) apparaissent peu prioritaires dans le discours stratégique : faible engagement dans la réflexion stratégique relative à la privatisation des secteurs caféicole et théicole, faible investissement financier et technique pour lever les contraintes telles que l'insécurité foncière.

⁷² 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 rural⁷², (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

3.3. Quels outils pour agir vite et rester engagé 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 » pour répondre aux urgences et tirer parti de fenêtres d'opportunités pour faire progresser la relève post-conflit ; et
- « rester engagé assez longtemps » pour rendre irréversibles les acquis.

La mise en pratique d'outils en réponse à ces enjeux est promue par l'OCDE dans le cadre des États fragiles (Principe 9).

La France, la Commission Européenne et les Pays-Bas disposent de mécanismes de réponse rapide, quoique d'efficacité variable⁷³ : 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, l'enveloppe du siège dédiée aux fonds de sortie de crise est généralement affectée à la discrétion du cabinet du Ministère de la coopération, sans prévisibilité du point de vue des postes), ou d'un montant limité (la France va 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 des ressources financières, 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 financier 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 des ressources, 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).

Les partenaires nationaux ont pour leur part noté que « les bailleurs ont répondu présents immédiatement » concernant, notamment, la sécurité et les élections.

En synthèse

La plupart des DPE disposent de mécanismes de réponse rapide, quoique pour certains relativement longs à mettre en place, incertains ou d'un montant limité.

La capacité à répondre au principe de l'OCDE «rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite » est conditionnée par la prévisibilité des ressources financières, variable d'un DPE à l'autre.

⁷³ Entretiens, Bujumbura, mai 2013, et Chapitre 9, OCDE, 2011, Rapport 2011 sur l'Engagement international dans les États fragiles, République du Burundi : www.oecd.org/fr/pays/burundi/48697001.pdf

4. EFFICACITÉ – SÉCURITÉ (QE2)

Pour rappel, l'appréciation de l'efficacité des stratégies sectorielles s'appuie sur une analyse de contribution, dont les modalités sont développées en section 1.3.

Chacun des secteurs étudiés fait l'objet d'une analyse synthétique (restituée dans le présent rapport) et d'une annexe sectorielle reprenant :

- L'information disponible pour le domaine et une synthèse des réalisations et résultats des interventions des DPE dans le domaine (voir Volume 3)
- Une analyse détaillée des critères de jugement relatifs à la question d'évaluation (voir Volume 2).

4.1. Portée de la question d'évaluation

QE2 - Dans quelle mesure l'appui des DPE à la professionnalisation des corps de défense et de sécurité a-t-il contribué à améliorer la sécurité et la libre circulation des personnes et des biens ?

Justification du traitement de la question

Après des décennies de guerre civile, et particulièrement les vagues de violence de masse de 1965-69, 1972, 1988, 1991 et 1993-2003 ayant causé entre 300.000 et 400.000 morts (Brachet et Wolpe, 2005), la sécurité revêt pour les Burundi une priorité élevée, et ce tout au long de la période sous revue :

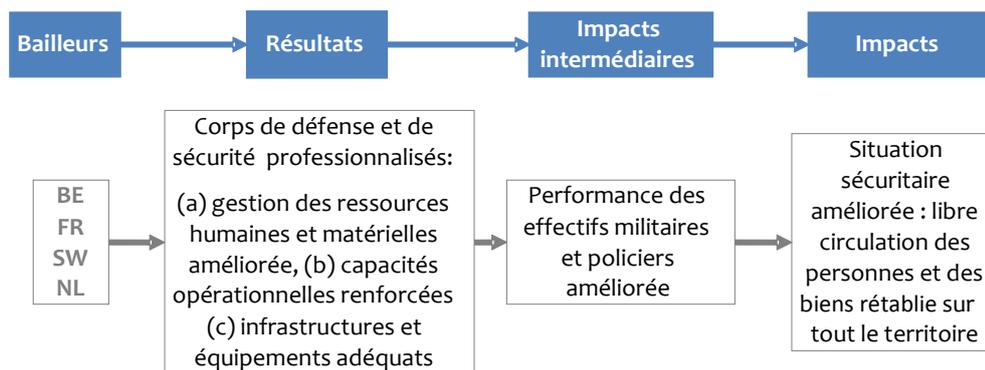
- Lors des négociations de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation (2000), la question de la paix et de la sécurité constituait l'un des principaux thèmes de discussion. Un des cinq protocoles de l'Accord traite de la « Paix et sécurité pour tous », et couvre les principes, missions, compositions et dimensions des « corps de défense et de sécurité » (armée, police, services de renseignements), ainsi que certaines dispositions transitoires visant à « corriger des déséquilibres » en matière politique, ethnique, régionale et de genre. Ce Protocole codifie la division des tâches entre la Force de défense nationale (FDN) exclusivement dédiée à cette fonction, et la Police nationale du Burundi (PNB) entièrement dédiée au maintien de la sécurité publique.
- En fin de période, la sécurité restait un sujet central, réaffirmé dans le Cadre Stratégique de croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSLP II, 2012) : « Il sera nécessaire de poursuivre les réformes entreprises pour encadrer et professionnaliser l'armée et faire de la police l'instrument de la protection des biens et des personnes. Parallèlement à la réinsertion des démobilisés, le gouvernement créera des groupements d'unités génératrices de revenus qui valoriseront les anciens combattants ».

La sécurité est également au centre des projets sous-régionaux, puisqu'il s'agit de l'un des huit objectifs que la Communauté d'Afrique de l'Est vise à promouvoir. Assurer « La paix, la sécurité et la stabilité et le développement » est la mission-même de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs.

Chaîne des effets traitée

Suivant l'approche par analyse de contribution :

- La chaîne des effets traitée pour le secteur de la sécurité débute à partir des appuis des sept DPE au programme multi-bailleurs démobilitation et réinsertion géré par la Banque Mondiale (1^{ère} boîte ci-dessous)
- Ces appuis visent la professionnalisation des corps de défense et de sécurité : (a) gestion des ressources humaines et matérielles améliorée, (b) capacités opérationnelles renforcées et (c) infrastructures et équipements adéquats.
- Cette professionnalisation doit contribuer de manière directe et déterminante à une meilleure performance de l'armée et de la police, laquelle aurait à son tour contribué à l'amélioration de la sécurité globale.



DPE concernés

Belgique, France, Pays-Bas et Suède au travers du programme multi bailleurs de démobilitation, désarmement et réintégration (DDR) géré par la Banque Mondiale. Les interventions concernées sont listées en annexe 13.

Montant décaissé des interventions concernées

Environ 26 millions EUR

Qualité de l'information disponible

Les documents de projets informent généralement de leur bonne exécution, mais très peu de l'efficacité des activités. Le bon taux d'exécution des activités constaté ne permet pas de déterminer dans quelle proportion les activités ont permis de contribuer à l'amélioration des capacités du secteur de la sécurité au Burundi et à l'amélioration de la protection des citoyens burundais. Quelques documents utiles ont été exploités à ce propos, émanant notamment de GIZ (Renforcement de la Police) et des Pays-Bas concernant le secteur de la sécurité.

Les interventions en faveur des forces armées font l'objet d'une documentation très parcellaire quant à leurs effets : seul un des projets étudiés a fait l'objet d'une évaluation.

En revanche, plusieurs enquêtes recensent la perception des citoyens quant à la professionnalisation de la police et de l'armée. Des rencontres auprès de la société civile ont également suppléé à ces données.

La plupart des projets s'étendent sur l'ensemble du territoire et comportent parfois une approche dite « de proximité ».

4.2. Analyse de contribution

4.2.1. Réalisations des DPE

Les appuis des DPE visent principalement la professionnalisation de l'armée et de la police, et leur contrôle démocratique. Sur la base des documents rendus disponibles, ces appuis représentent 26M€ décaissés. L'Annexe 13 précise les réalisations obtenues pour les neuf interventions concernées :

Armée

- Depuis 2006, la Défense belge a dispensé des formations dans le domaine des opérations militaires classiques et de maintien de la paix.
- La Coopération militaire française a repris 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 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.
- Le soutien des Pays-Bas dans ce domaine est financé en dehors du budget de la coopération au développement (non-APD). En outre, les Pays-Bas participent également au programme de formation ACOTA (Africa Contingency Operations Training and Assistance)⁷⁴.

Police

- la France mène une coopération active en soutien notamment à la police (appui institutionnel, formation...).
- 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 police⁷⁵.
- 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.
- 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).

⁷⁴ Initiative du Département d'État américain visant à améliorer les capacités et moyens des forces armées africaines pour l'exécution des opérations de maintien de la paix multinationales.

⁷⁵ La 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.

Démobilisation et Réintégration des ex-combattants

Les sept DPE sont partenaires du Programme Multi-Pays pour la Démobilisation et la Réintégration (MDRP) visant à la démobilisation et la réintégration de 35 000 ex-combattants dans sept pays des Grands Lacs, y compris le Burundi, via des programmes nationaux et des projets transfrontiers ou spécifiques à des groupes vulnérables, tels que les enfants. Le programme national pour le Burundi, clos en 2008, était financé à hauteur de USD 74m, dont un peu plus de la moitié par les DPE. Environ 75% de la cible de 35 000 ex-combattants ont été démobilisés et 60% réintégrés. Le résultat général de ce projet est classé « moyennement insatisfaisant » au niveau de l'efficacité. La performance a été jugée bonne, en quantité et en qualité, concernant la démobilisation de 3 200 enfants associés aux forces armées⁷⁶.

4.2.2. Résultats : professionnalisation de l'armée et de la police

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, restent 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 2008⁷⁷, la fusion des Forces Armées Burundaises, Forces de Défense de la Démocratie (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 un effectif de 25.000.
- La police nationale burundaise a été créée en 2004, sur la base de trois corps préexistant répondant à trois autorités ministérielles différentes (Police de l'Air et des Frontières, Police Judiciaire, Gendarmerie). Des concepts ont été développés, une organisation et des procédures mises en place. Son commandement aussi a été intégré. Plus de 18.000 policiers, soit plus de 95% de la police, a bénéficié d'une formation⁷⁸.
- L'esprit de corps au sein des deux forces est renforcé, y compris grâce au déploiement de l'armée dans le cadre de la mission de l'AMISOM⁷⁹.

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.

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

⁷⁶ Scanteam, «Programme multi-pays de démobilisation et réintégration». Évaluation de fin de programme.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ CTB, 2013. Évaluation à mi-parcours du projet d'Appui à la professionnalisation de la Police Nationale du Burundi

⁷⁹ Entretiens, Bujumbura, mai 2013.

rationnelle, et soumis au contrôle hiérarchique, la professionnalisation de la police connaît toutefois trois faiblesses:

- Faiblesse des contrôles internes : il n’y a notamment pas de police des polices, et les hauts cadres bénéficient d’une immunité ;
- Absence de commandement unifié, ouvrant la possibilité d’ordres contradictoires et de manque de reddition des comptes des échelons inférieurs aux échelons supérieurs (loi organique sur la police jugée anticonstitutionnelle et renvoyée au gouvernement par le Parlement) ;
- Mauvaises conditions matérielles⁸⁰.

La contribution des DPE au renforcement de cette professionnalisation est manifeste. Même si d’importants facteurs autres que l’appui des DPE ont joué dans l’amélioration de la sécurité globale, notamment la volonté de paix de la part tant des élites parties au processus d’Arusha que de la population (« plus jamais ça »), l’appui des DPE au secteur de sécurité est prépondérant. À l’exception des Nations Unies, qui ont appuyé la FDN et la police⁸¹, l’appui des autres acteurs internationaux est soit marginal, soit spécialisé (Canada, Egypte, Etats-Unis, Maroc, Norvège, Soudan, Suisse, coopération militaire chinoise et russe, Banque mondiale, CICR). Les entretiens ont confirmé que la situation serait complètement différente sans l’appui des DPE (mai-juin 2013).

Par ailleurs, 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 2013-18⁸².

En synthèse :

Le Burundi a passé un cap en matière de professionnalisation de l’armée et de la police. Le commandement de l’armée a été intégré et une police nationale a été créée. Des deux côtés, les ressources humaines et les capacités opérationnelles se sont améliorées.

La contribution des DPE au renforcement de cette professionnalisation est manifeste, à travers un appui prépondérant parmi les bailleurs du secteur, plus coordonné et plus stratégique au cours du temps.

Il reste que les contrôles internes sont trop faibles, que la police n’a pas de commandement unifié et que ses conditions matérielles sont mauvaises.

⁸⁰ 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

⁸¹ Appui à l’élaboration et à la mise en œuvre d’un plan national de réforme du secteur de la sécurité, appui au programme national de démobilisation et de réintégration des anciens combattants et soutien aux initiatives visant à lutter contre la prolifération des armes légères. Le BINUB s’est notamment spécialisé dans l’accompagnement des forces de police sur des thèmes de déontologie, comportement avec la population et respect des droits de l’homme.

⁸² Entretiens, Bujumbura et Makamba.

4.2.3. Impacts intermédiaires : performance de l'armée et de la police

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, mais conforme à la pratique observée dans plusieurs secteurs⁸³), les perceptions par le public de la performance de l'armée et de la police se sont globalement améliorées. 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). L'amélioration de ces perceptions peut en partie être attribuée à la meilleure performance de l'armée et de la police, en partie au casernement de l'armée, en partie à l'inclusion des FNL au processus de paix, et en partie à la stabilisation (partielle) dans la sous-région.

Mais des faiblesses persistent, la plupart systémiques (violences politiques, notamment contre des personnes associées aux FNL, corruption endémique, cas de torture). Les cas d'indiscipline au sein de la police augmenteraient sur la période (entretiens, Bujumbura et Makamba). La police serait de plus en plus fréquemment identifiée au sein de la population comme auteur principal des délits commis (table 1, CENAP 2010 et CENAP 2012).

Tableau 1: Études 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 »
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
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 (point 4 ci-dessus). Les faiblesses organisationnelles et institutionnelles identifiées (point 3 ci-dessus), 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.

⁸³ Entretiens, Bujumbura et Makamba, et évaluations de projets.

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 DPE ont toutefois laissé de côté le Service National de Renseignement (SNR), laissant un trou béant dans la chaîne du contrôle démocratique des forces de sécurité et de défense. Seul le BNUB a tenté de s'investir auprès du SNR⁸⁴.

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) ; d'autres ne peuvent identifier les facteurs de réforme et sources de blocages internes et externes à la police.⁸⁵

En synthèse :

La capacité de l'armée et de la police à garantir la sécurité de tous les citoyens s'est fortement améliorée au long de la période étudiée, comme en témoignent des perceptions en constante amélioration (amélioration des perceptions plus modeste en ce qui concerne la police).

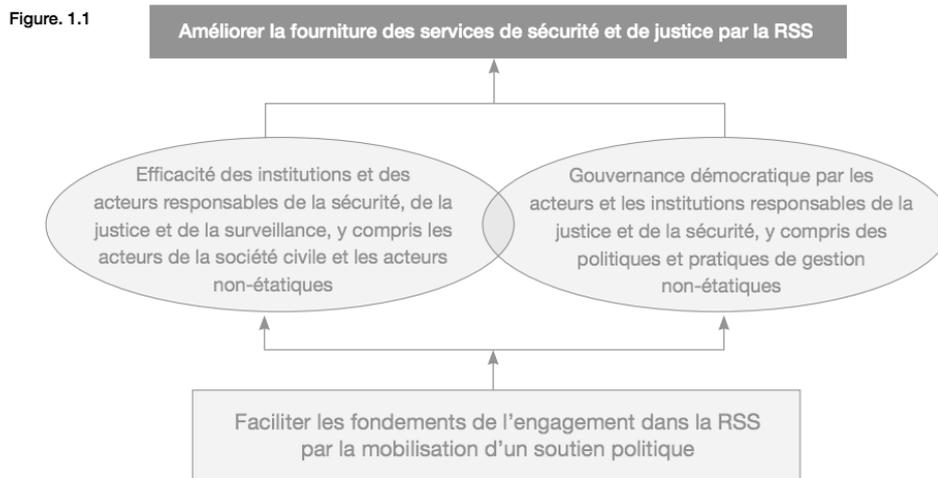
Cette amélioration de leur performance est due à la professionnalisation des forces de défense et de sécurité, mais aussi à d'autres actions complémentaires des DPE : plaidoyer pour le contrôle démocratique des forces de défense et de sécurité, la facilitation d'un dialogue sur la loi organique organisant la police ; appui à la Commission Sécurité et Défense de l'Assemblée nationale et aux Parlementaires, aux médias et à la société civile, synergies avec les projets de décentralisation...

Cette amélioration est également due à des facteurs externes aux DPE : volonté de paix de la part tant des élites parties au processus d'Arusha que de la population (« plus jamais ça ») ; la stabilisation relative de la sous-région et investissement d'autres partenaires, tels que les Nations Unies et la Banque mondiale.

Cette amélioration rencontre cependant des limites : impunité et immunité des hauts cadres, corruption, politisation et cas de torture.

⁸⁴ 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>

⁸⁵ Recherche documentaire et entretiens.

Figure 1: Bonne pratique internationale en matière de réforme de secteur de sécurité (RSS)

4.2.4. Évolution de la situation sécuritaire

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 une violence de masse écartée depuis dix-neuf ans, mais aussi pour noter une violence diffuse mais chronique et qui devrait donc être un sujet central de préoccupation. Outre les cas d'indiscipline au sein de la police évoqués plus haut, on doit noter :

- Les conflits fonciers, qui représentent une large majorité (71%) des cas soumis aux tribunaux de résidence⁸⁶ ;
- La violence politique, et notamment les exécutions extrajudiciaires de nature politique ;
- La criminalité, 25% de personnes interrogées se disant personnellement victimes de délits ou infractions (2007) et 20% victimes d'un ou plusieurs vols dans leur propre maison, 5% d'une agression (2013)⁸⁷ ;
- 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 les victimes de violences sexuelles à Bujumbura accueille 1320 femmes et jeunes filles par an ;
- 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 2012⁸⁸.

⁸⁶ RCN, 2009

⁸⁷ CENAP, 2007 ; et Afrobaromètre, 2013

⁸⁸ Front du Peuple Murundi FPM-Abatabazi ; groupe réclamant du FNL et dirigé par le « Général » Aloys Nzabampena ; et MNB-Abiguruburundi.

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 améliorée⁸⁹ :

- L'appui au secteur de sécurité manque encore de cohérence. C'est essentiellement sur une conception technique de la sécurité que les DPE se sont concentrés jusqu'à maintenant. Par exemple, le soutien de la réforme des services de police s'inscrit mal dans la réforme globale de la justice pénale ; l'appui actuel n'inclut pas les services de renseignement⁹⁰.
- 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 sécurité est une condition nécessaire au développement, et est renforcée par le développement.
- Alors que les interlocuteurs nationaux ont systématiquement évoqué cette violence diffuse, les DPE interrogés, eux, sont restés centrés sur la violence interethnique Hutu-Tutsi.

En synthèse :

La situation sécuritaire dans le pays s'est nettement améliorée : le Burundi n'a pas connu de violence de masse (plus de 1 500 morts) sur la période, alors qu'il en a connu six entre 1965 et 2003.

Toutefois, la sécurité reste menacée par des formes de violence chronique, politique et basée sur le genre; et par quatre risques multidimensionnels qui débordent largement du secteur de la sécurité: (i) violence politique, durcissement du pouvoir et perspective des élections; (ii) dynamisme démographique, chômage des jeunes et mobilisation politique violente des jeunes; (iii) dynamisme démographique, retour des déplacés et réfugiés; problèmes fonciers, dégradation de l'environnement; et (iv) risques sous-régionaux (voir §2.4).

⁸⁹ 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

⁹⁰ 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

5. EFFICACITÉ – GOUVERNANCE (QE3)

5.1. Portée de la question d'évaluation

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?

Justification du traitement de la question

Si l'histoire violente du Burundi depuis son indépendance, et particulièrement depuis 1993, s'explique par un faisceau de causes historiques, sociodémographiques, économiques, environnementales et sous-régionales, elle est surtout largement déterminée par des facteurs politiques et de gouvernance démocratique⁹¹. Ainsi l'Accord d'Arusha résume le conflit burundais comme « fondamentalement politique avec des dimensions ethniques extrêmement importantes » et « découlant d'une lutte de la classe politique pour accéder au pouvoir et/ou s'y maintenir ». Le Protocole II de l'Accord d'Arusha (Protocole « Démocratie et Bonne Gouvernance ») identifie les arrangements de la transition et les principes constitutionnels de la post-transition (valeurs, principes généraux, droits fondamentaux, principes relatifs aux partis politiques, aux élections, à chaque pouvoir, à l'administration et aux corps de sécurité et de défense). Le CLSP I (2006) et le CLSP II (2012) reconnaissent que la gouvernance démocratique est un problème central, et un de leurs quatre piliers respectifs est consacré à l'amélioration de la gouvernance.

Au sortir de la guerre en 2000, et encore à l'issue de la période de transition en 2005, les défis en matière de gouvernance, étaient aussi nombreux qu'immenses: héritage de l'ethnisme et du régionalisme, du clientélisme et de la corruption⁹²; concentration extrême du pouvoir politique et économique; émergence du multipartisme butant sur une tradition autoritaire et une polarisation extrême de la société et des partis divisés en factions; manque de processus pour résoudre les questions du passé, impunité, et violations continues des droits humains.

Dans ce contexte, l'État de droit est nécessaire :

- au vivre-ensemble envisagé dans l'Accord d'Arusha ;
- à la fin de l'impunité, facteur de perpétuation de la violence (les auteurs de trouble ayant personnellement intérêt au statu quo) ;
- à la protection des plus vulnérables ;
- et à l'établissement d'un climat favorable à la croissance.

En particulier, plusieurs analyses identifient l'inefficacité du secteur de la justice comme

⁹¹ Entendue ici comme le processus par lequel les institutions publiques conduisent les affaires publiques et gèrent les ressources publiques, dans le respect de principes et de normes tels que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ; la démocratisation et la participation des citoyens ; l'État de droit et l'accès pour tous à une justice indépendante ; l'accès à l'information ; la redevabilité des gouvernements devant les institutions appropriées et les électeurs ; la sécurité humaine ; l'accès aux services sociaux de base, la gestion durable des ressources naturelles et énergétiques et de l'environnement, ainsi que la promotion d'une croissance économique soutenable et de la cohésion sociale dans un climat favorable aux investissements privés (OCDE et Commission européenne, COM(2006) 421).

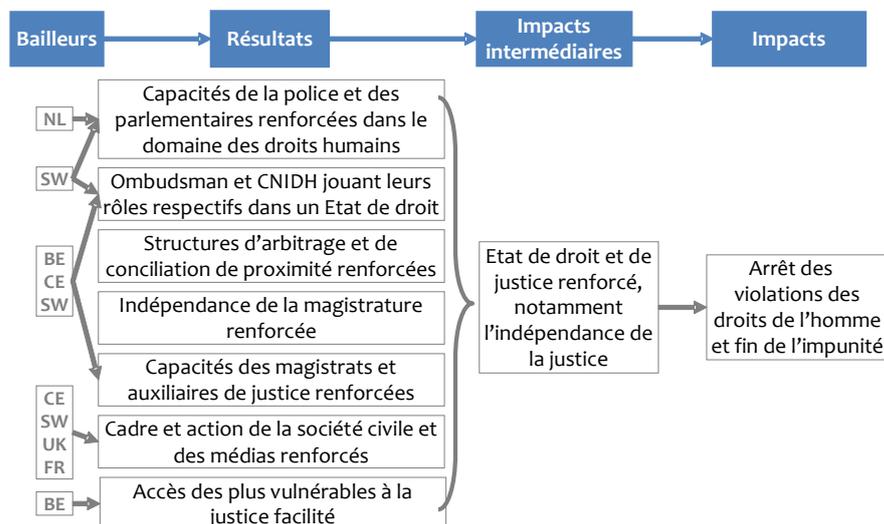
⁹² Le Burundi était classé 165/176 en 2012 (Transparency International, Corruption Perception Index).

étant « le facteur qui entretient un climat généralisé d'insécurité et de guerre plus ou moins ouverte, et qui en même temps favorise tous les autres maux tels que la corruption et les malversations économiques et financières, les conflits fonciers, la criminalité et la criminalisation de l'État, l'iniquité dans les domaines de la santé, de l'éducation »⁹³.

Chaîne des effets traitée

Suivant l'approche par analyse de contribution :

- La chaîne des effets traitée pour la gouvernance concerne les DPE suivants (par ordre de décaissements décroissants): Commission européenne, Belgique, Suède, Royaume-Uni, France et Pays-Bas (Boite 1 ci-dessous).
- Ces appuis ont visé le renforcement des capacités de la police et des parlementaires en matière de droits humains ; de l'Ombudsman et de la CNIDH ; de l'indépendance et l'efficacité de la justice, y compris pour les plus vulnérables ; du cadre d'action de la société civile et des médias. L'analyse du renforcement des capacités de la police a été abordée sous la question Q2. L'appui à la justice transitionnelle est hors du champ d'analyse.
- Ces résultats doivent contribuer à un État de droit renforcé, lequel contribuerait à l'arrêt des violations des droits humains et à la fin de l'impunité.



DPE concernés

Pays-Bas, Belgique, CE, Suède, France, Royaume-Uni.

Montant décaissé des interventions concernées

Montant décaissé des interventions concernées : 40 090 927 EUR.

Qualité de l'information disponible

54 projets de DPE contribuent à la chaîne analysée. Les projets sélectionnés ainsi que leurs réalisations et résultats sont listés en annexe 13.

Pour 13 de ces projets, aucun document de suivi-évaluation ne nous a été communiqué. 20 projets disposent d'évaluations ayant pu être exploitées. Les autres projets présentent des informations de suivi parcellaires.

⁹³ http://www.justice.gov.bi/IMG/pdf/MinBneGvce-_Etude_diagno-_gouvernance_et_corruption.pdf

5.2. Analyse de contribution

5.2.1. Réalisations des DPE

Les appuis des DPE ont porté sur la justice, les droits de l'homme, la société civile et les médias. Sur la base des documents rendus disponibles, ces interventions représentent environ 40 millions EUR décaissés sur 56 millions EUR budgétés, avec cinq projets ou programmes encore en cours.

Certains DPE (Commission européenne notamment) ont mis en place des appuis directs et holistiques, par exemple en abordant à la fois justice et décentralisation, ou par un appui abordant de front le gouvernement central et local, la société civile et les médias.

5.2.2. Résultats en termes de renforcement institutionnel et des capacités

Des progrès ont été enregistrés en ce qui concerne le renforcement des capacités (a) des parlementaires dans le domaine des droits humains ; (b) de l'Ombudsman et de la CNIDH ; et (c) des magistrats et auxiliaires de justice :

- a) Concernant le renforcement des capacités des **parlementaires** dans le domaine des droits humains, quelques ateliers de renforcement des capacités ont été organisés ponctuellement ; un renforcement des capacités plus systématique a été opéré avec l'appui de la coopération néerlandaise, sur le contrôle civil des forces 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. 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 constituent un obstacle qui empêche l'Assemblée Nationale de jouer véritablement son rôle de contrôle parlementaire et d'impulsion législative, y compris dans le domaine des droits humains.
- b) **L'Ombudsman et la CNIDH** sont deux institutions qui sont, selon leurs représentants respectifs, en mesure de jouer leur rôle et sont actives. Si la CNIDH a fait part de difficultés initiales avec certaines structures étatiques (police, services de renseignement), elles ont été rapidement surmontées. En revanche, il existe un flou concernant le rôle respectif des deux institutions (en matière de mandat comme dans l'esprit du public⁹⁴). De plus, le bureau de l'Ombudsman privilégie sa mission de médiateur entre agences gouvernementales, au détriment de sa mission de conciliation entre les administrés et l'administration, un fait que certains attribuent à ce flou, d'autres à sa proximité avec le parti au pouvoir dont il est un membre éminent⁹⁵. Enfin, la présence sur le terrain de ces deux institutions est encore faible⁹⁶.

⁹⁴L'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).

⁹⁵ Entretiens, Bujumbura, mai 2013.

⁹⁶ Entretiens à Bujumbura, entretiens et observation directe, Makamba.

- c) Concernant les capacités humaines et matérielles 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 maintenant⁹⁷. 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 doublons. Toutefois, la mission a pu observer un décalage entre le renforcement technique des capacités et le changement des mentalités et comportements et noter que le décalage n'est pas seulement dans le 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, impartiale et responsable (cf. point 4 ci-dessous).

En revanche, (d) l'indépendance de la magistrature s'est dégradée ainsi que le cadre d'action de (e) la société civile et (f) des médias, et les progrès sont trop limités, face à l'explosion de la demande de justice, dans (g) le renforcement des structures d'arbitrage et de conciliation de proximité et l'accès des plus vulnérables à la justice.

- d) Alors que la Constitution burundaise stipule que « le pouvoir judiciaire est impartial et indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif »⁹⁸, le manque **d'indépendance de la magistrature**, se reflète notamment dans l'organisation du Conseil supérieur de la magistrature, dirigé par l'exécutif qui gère la nomination et la gestion des carrières de magistrats par le biais du ministère de la justice⁹⁹, et la non-inamovibilité des magistrats. Aucune avancée n'a été enregistrée sur cette question en dépit de propositions des DPE de la mettre en débat.
- e) Concernant le cadre d'action de la **société civile**, il s'est renforcé et est visible dans des actions individuelles et collectives¹⁰⁰. 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 de la Société civile appuyées et renforcées » (OSCAR), sur financement européen, et à travers la coopération française et belge. 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, et le résultat est positif, comme en témoignent de nombreux exemples de synergie des organisations de la société civile, qui sont force de proposition autant que contre-pouvoir. Cela n'a cependant pas empêché le gouvernement de reprocher aux DPE d'appuyer la société civile à ses dépens. La plupart des analystes, nationaux et internationaux, estiment que la réouverture de l'espace démocratique passera par des réformes impulsées au sein du parti au pouvoir, réformes que la société civile devra être en mesure de relayer.

⁹⁷ Propos du Secrétaire Permanent au Ministère de la Justice, Entretiens, mai 2013. Par exemple, pour le seul programme Gutwara Neza, 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).

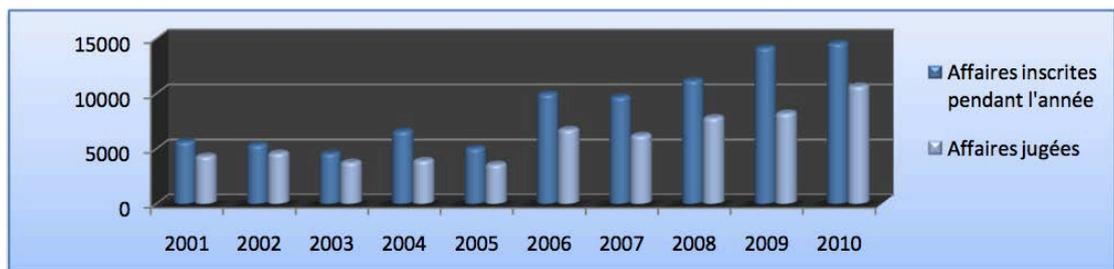
⁹⁸ Article 209 de la Constitution du 18/03/2005

⁹⁹ Le Président de la République est Président du Conseil supérieur de la Magistrature et le ministre de la justice en est le Vice-président.

¹⁰⁰ Ngayimpenda *et al.*, Etat des lieux de la société civile au Burundi, PRIME-Burundi, 2011.

- f) Concernant le 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, les appuis importants mais *ad hoc* pendant le processus d'Arusha ont été progressivement encadrés. En fin de période, 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, mais la prévisibilité des moyens et les capacités des structures d'appui créées dans ce cadre demeurent incertaines. Quant à la loi sur la presse de 2013, elle 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. Notons toutefois que cette loi n'a connu aucune application à ce jour.
- g) Concernant **le renforcement des structures d'arbitrage et de conciliation de proximité et l'accès des plus vulnérables à la justice**, l'accroissement de l'offre de justice, et donc une plus grande efficacité de l'administration judiciaire, est documenté (cf. Point 1c et Figure 4). Mais le premier niveau de juridiction est «négligé» selon plusieurs interlocuteurs nationaux et internationaux. Face à l'explosion de la demande, la justice burundaise dans son ensemble est dite « en faillite » par un interlocuteur international, avec 60.000 arriérés judiciaires en 2012, un chiffre en hausse exponentielle depuis 2005, et une exécution des décisions de justice très insuffisante¹⁰¹.

Graphique 3: La demande et l'offre de justice au Burundi (2001-2010)



Source : Ministère de la Justice¹⁰²

Le rôle des autres acteurs internationaux (USAID, Suisse, Nations Unies, CICR et ONG) est soit plus limité soit plus spécialisé. 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. La

¹⁰¹ Ministère de la Justice et BINUB, 2009. Étude pour l'élaboration d'un plan de réforme et d'opérationnalisation des voies d'exécutions.

¹⁰² http://justice.gov.bi/IMG/pdf/Tableau_de_Bord_de_La_Justice_Burundaise_1er_Trimestre-2.pdf

Suisse, qui par ailleurs préside la configuration Burundi de la Commission de Consolidation de la Paix des Nations Unies, appuie la sécurisation foncière. Le BNUB intervient dans le renforcement des capacités des magistrats et des agents de l'ordre judiciaire, notamment en déontologie et gestion des parquets et greffes, et donne des appuis matériels au ministère de la justice. Le BNUB contribue aussi à la vulgarisation des textes de lois.

En synthèse :

La contribution propre aux DPE est bien identifiable, les autres bailleurs apportant un appui plus limité ou spécialisé.

Les résultats attribuables aux DPE apparaissent comme les plus significatifs et directs en matière de renforcement des capacités des parlementaires dans le domaine des droits humains et de renforcement des capacités humaines et matérielles des magistrats et auxiliaires de justice. Néanmoins, les structures d'arbitrage et de conciliation de proximité sont aujourd'hui incapables de répondre à l'explosion de la demande ; le premier niveau de juridiction a été insuffisamment appuyé.

Les DPE ont contribué à la mise en place de l'Ombudsman et de la CNIDH, mais par un investissement plus marginal en comparaison de celui d'autres bailleurs. On note en outre qu'il existe encore un flou concernant le rôle respectif des deux institutions, et que leur présence sur le terrain est encore faible.

En revanche, aucune avancée n'a été enregistrée sur la question des conditions d'indépendance de la magistrature, en dépit de propositions des DPE de la mettre en débat.

La contribution des DPE au cadre d'action des médias (moyens et structuration) a été importante, mais se voit mise à mal par la promulgation d'une loi sur la presse jugée par beaucoup liberticide, et qui consacre l'échec du dialogue gouvernement-bailleurs-médias.

5.2.3. Impacts intermédiaires sur le renforcement de L'État de droit, et notamment l'indépendance de la justice

Malgré la mise en place d'institutions issues d'élections validées par la communauté internationale (2005 et 2010), ni l'analyse documentaire ni la mission ne peuvent conclure à un État de droit renforcé (pluralisme politique, demande de redevabilité, redevabilité des institutions, séparation des pouvoirs, respect des droits humains, justice et sécurité...) ¹⁰³. La dynamique positive amorcée lors de la transition s'est enrayée, ou comme le résume un rapport de Human Rights Watch, « le saut qualitatif attendu ne s'est pas produit » ¹⁰⁴.

Le renforcement de certaines commissions parlementaires est utile, mais son impact est limité par un monopartisme de fait (contrôle à 76% du Parlement par le parti majoritaire). De même, le renforcement des capacités des médias est limité par les pressions visant certains médias et journalistes et plus récemment une législation répressive. De la même façon, l'instrumentalisation par l'exécutif constitue la contrainte majeure d'une justice

¹⁰³ 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).

¹⁰⁴ Human Rights Watch, 2010. Closing Doors ? The Narrowing of Democratic Space in Burundi

impartiale et équitable, un constat reconnu par le Ministère de la Justice lui-même¹⁰⁵. Ce constat fait écho à l'évaluation de GutwaraNeza (2013), programme qui a « mis l'accent sur le renforcement des capacités opérationnelles de la justice de proximité plutôt que sur la résolution des contraintes structurelles à la prestation des services de ces juridictions ». Ces blocages politiques ont été insuffisamment pris en compte par les DPE, mais nous n'avons pas d'éléments pour soutenir qu'ils aient contribué à ces blocages.

L'indépendance de la justice se serait dégradée entre 2005 et 2011, et les arriérés judiciaires « explosent ». En 2008, 71% de la population se plaignait des difficultés d'accès à la justice, citant comme problèmes principaux l'impunité, la corruption et les procédures trop longues¹⁰⁶. 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 ».

La justice transitionnelle est quant à elle en dents de scie (comme le montrent par exemple les enquêtes GutwaraNeza/RCN) malgré des réalisations au niveau communal. Coté 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. La nature politique de la Commission Vérité et Réconciliation fait actuellement l'objet de vifs débats¹⁰⁹, notamment autour de son leadership, incompatible pour certains avec sa neutralité. 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 Commission Vérité et Réconciliation, tout en reconnaissant son risque d'instrumentalisation dans le contexte pré-électoral de 2015. Dans ce contexte, de « justice transitionnelle proprement dite (qui) peine à voir le jour, en attendant, c'est à la Commission Nationale des Terres et autres Biens (CNTB) qu'on a assigné la mission (de résoudre les conflits fonciers entre rapatriés et résidents) ». Ceci étant, la CNTB elle aussi risque l'instrumentalisation politique¹¹⁰.

¹⁰⁵ Ministère à la Présidence Chargé de la Bonne Gouvernance, de la Privatisation, de l'Inspection Générale de l'Etat et de l'Administration Locale, 2008, op. cit.

¹⁰⁶ République du Burundi, Ministère à la Présidence Chargé de la Bonne Gouvernance, de la Privatisation, de l'Inspection Générale de l'Etat et de l'Administration Locale, op. cit. La corruption est citée de façon récurrente parmi les obstacles d'accès à la justice et les juges et les magistrats sont perçus comme étant corrompus par 81% de la population (Afrobaromètre, 2013).

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.

¹⁰⁹ Voir par exemple www.iwacu-burundi.org/index.php/vers-une-cvr-nyakuri/ et www.iwacu-burundi.org/index.php/la-cvr-remise-aux-calendes-grecques/

¹¹⁰ Voir par exemple www.iwacu-burundi.org/index.php/recommandations-sur-le-travail-de-la-cntb/

En synthèse

La contribution attendue des DPE au renforcement de l'État de droit ne s'est pas concrétisée. Est-ce parce que l'évaluation intervient trop tôt, avant que l'impact des appuis des DPE ne soit visible? Historiquement, on estime généralement que les réformes en matière de gouvernance (État de droit, contrôle de la corruption, efficacité du gouvernement...) prennent au moins dix ans¹¹¹.

Les appuis techniques et les résultats matériels, humains, institutionnels et normatifs sont contraints par un contexte qui demeure insuffisamment pris en compte par les DPE, notamment en matière d'analyse des risques ou des opportunités politiques (voir également Q1).

Si ce contexte n'empêche pas l'obtention de résultats sur le plan technique, et de compléter deux cycles d'élections jugées crédibles, il limite rapidement leur traduction en impact systémique. Ainsi, les indicateurs techniques, par exemple sur l'efficacité du gouvernement ou l'environnement juridique, progressent sur la période, mais tous les autres (redevabilité des institutions; participation; droits de l'homme; stabilité politique et absence de violence) une courbe en cloche sur 2005-2011 : progression puis régression.

5.2.4. Évolution de la situation en matière de Droits de l'Homme

Treize ans après l'accord de paix d'Arusha, l'ensemble des personnes consultées (gouvernement, DPE, autres donateurs, Nations Unies, ONG, experts nationaux et internationaux...) s'inquiètent de la violence chronique que représentent les assassinats politiques, les exécutions extra-judiciaires et les conflits fonciers, causant plus de 110 morts par mois selon l'APRODH¹¹², y compris 39 à Gatumba en 2011¹¹³. Ils se préoccupent aussi du règne de l'impunité, qui non seulement permet cette violence mais aussi la perpétue, les auteurs de trouble ayant personnellement intérêt à maintenir un état d'impunité.

Les améliorations constatées en matière de consolidation de la paix et de renforcement de l'État entre 2005 et 2009 se seraient renversées en 2009-2011. Ceci est corroboré par les analyses d'experts et des indicateurs internationalement reconnus¹¹⁴. La plupart des analystes datent ce retournement à 2009 ou 2010¹¹⁵, avec un pic de violences politiques en 2011¹¹⁶. D'autres le situent dès 2005, où le régime se serait durci dès le lendemain des élections¹¹⁷. Au cours de l'année 2012, les violations des droits humains incluent :

¹¹¹ Banque mondiale, World Development Report 2011.

¹¹² Entretiens, Bujumbura, mai et juin 2013.

¹¹³ Human Rights Watch, 2010, "You Will Not Have Peace While You Are Living : The Escalation of Political Violence in Burundi www.hrw.org/sites/default/files/reports/burundi0512ForUpload_1.pdf

¹¹⁴ Les indicateurs ont par construction une certaine latence et reposent sur des parti-pris conceptuels et méthodologiques, mais ils ont le mérite de la constance dans leur imperfection : le même phénomène est mesuré de manière également imparfaite au cours des ans et permet donc de déceler des tendances.

¹¹⁵ Human Rights Watch, 2010. Closing doors ? The Narrowing of Democratic Space in Burundi; et International Crisis Group, 2012. Burundi : Bye-Bye Arusha ? : www.crisisgroup.org/fr/regions/afrique/afrique-centrale/burundi/192-burundi-bye-bye-arusha.aspx

¹¹⁶ Entretiens, BNUB, Bujumbura, mai 2013 ; Human Rights Watch, 2012, Tu n'auras pas la paix tant que tu vivras : L'escalade de la violence politique au Burundi : www.hrw.org/node/106525; et Annuaire des Grands Lacs, ébauche (mai 2013).

¹¹⁷ Entretiens, Bujumbura, mai et juin 2013 ; Lemarchand, 2006, Burundi's Endangered Transition : <http://www.burundirealite.org/PDFs/13.pdf>; Crisis Group, 2006, Burundi : la démocratie et la paix en danger

- La torture et les exécutions extrajudiciaires dont les principales victimes sont des militants ou sympathisants supposés de l'opposition politique. Leurs auteurs présumés, y compris des membres des forces de défense et de sécurité, restent généralement impunis. L'impunité reste un phénomène généralisé¹¹⁸, profitant notamment aux responsables de haut rang¹¹⁹. On observe également une pratique arbitraire de la détention provisoire et généralement une politisation des renseignements et de la police (voir également question Q2). Les cas de torture et les cas d'exécutions extrajudiciaires suivent une courbe en cloche (recrudescence depuis la période 2009-2011).
- La persistance de l'impunité, soutenue par le manque d'indépendance de la justice. Aucun progrès n'a été recensé sur la période, avec généralement un « refus d'enquêter et de juger des allégations de violations, par le gouvernement, de droits de l'homme »¹²⁰
- 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.

En synthèse :

L'absence de renforcement de l'Etat de droit se traduit pas des violations continues des droits de l'homme : torture et exécutions extrajudiciaires ; persistance de l'impunité ; restrictions sur le droit de réunion et intimidations ciblant des membres de l'opposition politique, des ONG et des médias ; discriminations et violences basées sur le genre.

¹¹⁸Rapport annuel conjoint 2011 et Revue de fin du parcours du 10^{ème} FED

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ 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>

6. EFFICACITÉ – AGRICULTURE VIVRIÈRE (QE4)

6.1. Portée de la question d'évaluation

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

Justification du traitement de la question

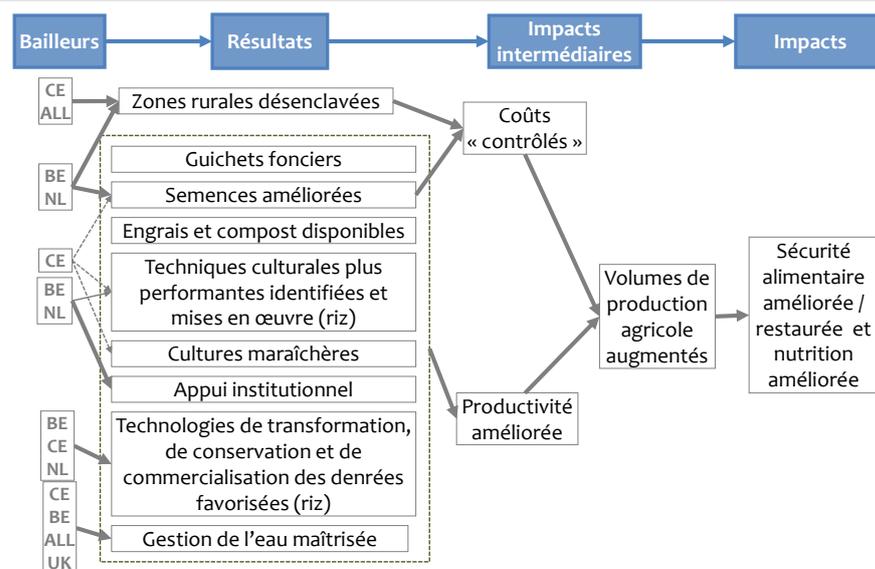
Pour le Burundi, l'un des pays les plus pauvres au monde, l'agriculture forme la base de subsistance de la majorité de la population, fournit du travail à plus de 90% de la population active et contribue à hauteur d'environ 45% au PIB. Améliorer la base productive des populations contribue à améliorer les revenus ruraux, notamment des groupes les plus vulnérables, constitue un apport important à la croissance économique du pays, et contribue à réduire les tensions liées à la pauvreté et à l'insécurité économique de la population locale et des personnes déplacées.

L'importance du secteur agricole a été prise en compte dans les stratégies nationales du Burundi. Le Gouvernement y exprime sa volonté d'augmenter les échanges commerciaux et les revenus grâce à une augmentation de la production agricole basée sur :

- une amélioration des techniques culturales ;
- un meilleur accès aux intrants et semences ;
- une meilleure gestion de l'eau pour la production vivrière et maraîchère ;
- une amélioration de la conservation, de la transformation et de la commercialisation des produits.

Les DPE ont voulu contribuer à ces objectifs par le soutien à la production vivrière et maraîchère, l'appui à la transformation et à la commercialisation et aux infrastructures de désenclavement.

Chaîne des effets traitée



DPE concernés

Les Pays-Bas, la Belgique, l'UE, la Suède, le Royaume-Uni, l'Allemagne. La liste des interventions analysées dans ce cadre est présentée en annexe 15

Montant décaissé des interventions concernées
37 318 194 EUR
Qualité de l'information disponible
<p>L'information est assez complète, du moins pour ce qui concerne les moyens et réalisations des projets sélectionnés.</p> <p>Ce qui fait défaut, ce sont des éléments fiables permettant d'établir clairement le lien entre effets directs et changements/évolutions constatés. Cela est dû à un faible système de monitoring et évaluation, qui de plus n'est pas harmonisé. Les tendances générales mesurées par d'autres acteurs, ne sont pas disponibles au niveau des évaluateurs de manière désagrégée, ne permettant pas de comparer les changements dans les zones d'intervention des DPE avec les autres zones.</p> <p>Des éléments concernant l'évolution de facteurs contextuels font également souvent défaut. Il est donc difficile d'apprécier l'impact des activités. Durant la mission, certains focus groups envisagés, autour de la gestion de l'eau ou de l'utilisation des engrais notamment, n'ont pu avoir lieu du fait de la difficulté à réunir des acteurs dont les intérêts ne convergent pas nécessairement sur ces thématiques. La mise en service de la base de données Countrystat le 28 juin 2013, soit un mois après la fin de la mission, n'a pas permis d'utiliser cette ressource pour alimenter l'échange avec les DPE quant aux évolutions constatées dans leurs provinces et/ou domaines d'intervention. De plus, les attachés de coopération Néerlandais et Belge, qui sont les pays les plus importants en volume d'aide – mais surtout en engagement au sein des groupes de travail – étaient soit en dehors du pays soit peu disponibles, ce qui a également constitué une limite.</p>

6.1. Analyse de contribution

6.1.1. Réalisations des DPE

Les projets des DPE étudiés ont concerné les domaines suivants :

- **Vulgarisation de techniques agricoles et d'élevage.** Avec la reconstitution du capital de production (semences, cheptel), quelques quinze projets ont formé des noyaux de paysans aux techniques de production améliorées, du moins pour ce qui concerne quelques produits vivriers ciblés (rendements et durabilité des systèmes d'exploitation). Au total ils ont touché environ 220.000 ménages ruraux sur un nombre total de l'ordre de 1,3 million¹²¹
- **Multiplication de semences améliorées,** essentiellement par la mise en place de champs multiplicateurs pour des variétés nouvelles résistantes aux maladies (nouvelles variétés de manioc, de palmiers à huile et de plants agro-forestiers). Mais peu de réalisations dans la mise en place de filières semencières durables.
- **L'aménagement des marais pour les cultures irriguées** a retenu l'attention de plusieurs projets. La pression démographique sur les terres, aggravée par le retour assez massif des populations exilées - parfois depuis des dizaines d'années - a justifié que les DPE investissent dans le réaménagement des bas-fonds (réhabiliter les marais de basse altitude, mais surtout aménager les bas-fonds en altitude). Un total estimé à **5.140 ha** a été réhabilité ou nouvellement aménagé soit 21% des

¹²¹ Population estimée en 2012 à 10 millions d'habitant, dont plus de 80% sont ruraux avec une taille moyenne des ménages estimée à 6 personnes

hectares aménagés sur la période, moins de 10% du potentiel. Le défi de redistribution des terres parmi les parcelles aménagées a compliqué la bonne mise en œuvre de ces projets. Les infrastructures de stockage et de décorticage mécanisé du riz allaient souvent de pair avec l'appui à la riziculture. Les stratégies récentes sont beaucoup plus intégrées et couvrent notamment la restructuration du ministère qui intègre dorénavant le génie rural, l'information et les formations pour une mise à niveau des cadres, et, entre autres, les prévisions budgétaires conséquentes.

- **Intensification de l'arboriculture et de la fruiticulture** comme cultures de rente complémentaires et dans une moindre mesure en tant que technique de protection des bassins versants.
- **Distribution de cheptels (caprins et bovins)** : l'approche « chaîne de solidarité » a été appliquée. Dans ce cas, les premiers bénéficiaires s'engagent à donner gratuitement le premier descendant femelle à d'autres personnes de leur communauté, ayant rempli les critères d'éligibilité.
- **Organisation des producteurs au niveau local**. La plupart des projets a permis aux producteurs de s'organiser (au total quelques 200 associations) mais peu sont parvenus à mettre en place des structures de type coopératif. D'une part, la législation n'était pas adaptée avant 2011, 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, par exemple : un volet nutritionnel, le stockage des produits vivriers, le renforcement des capacités communautaires, l'aménagement de pistes rurales.

Comme nous l'avons brièvement évoqué sous la question de pertinence (QE1), certaines contraintes fondamentales limitant les progrès en termes de productivité agricole n'ont fait l'objet que de **très peu d'investissement des DPE** :

- En termes de sécurité foncière (allant de pair avec la redistribution de terres aménagées des marais), seul un 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, qui est un acteur important dans ce domaine. Certains DPE considèrent que dans une logique de spécialisation et de partage des tâches, il est rationnel qu'ils ne s'y investissent pas.
- Le crédit agricole (allant de pair avec un système d'assurance) permettant d'accéder aux intrants de qualité, y compris les équipements et la main d'œuvre saisonnière).
- Le portefeuille de projets des DPE contient également très peu d'interventions susceptibles de contribuer à la transformation ou à la diversification des productions agricoles. Les « entreprises » de transformation dans l'agro-alimentaire n'ont reçu que peu d'appuis. 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). Une enquête agricole récente montre pourtant que les productions maraîchères contribuent à hauteur d'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.

- La question de genre n'apparaît ni comme la justification d'interventions spécifiques ni comme ayant fait l'objet d'une attention particulière dans la conception et la mise en œuvre des interventions des DPE dans le secteur agricole¹²².

La qualité des interventions n'a pas toujours été bonne, en grande partie en raison du contexte difficile d'après-guerre. La faiblesse des expertises locales, combinée avec le degré d'insécurité qui a persisté longtemps à différents endroits, a créé un déficit d'appui de proximité. La plupart des projets a donc été mise en œuvre par des équipes locales faibles, appuyées par des AT qui résidaient à Bujumbura et qui se rendaient sur le terrain quelques jours par semaine.

Peu d'investissements ont été consentis pour renforcer les capacités (autres que la gestion du cycle de projet, et en particulier le rapportage narratif et financier). L'absence d'une approche concertée a également eu pour conséquence qu'aucune initiative n'a été prise à l'échelle nationale pour mettre à niveau et recycler les compétences des techniciens burundais.

6.1.2. Résultats en termes d'évolution des déterminants du coût et de la productivité

Un désenclavement effectif des zones d'intervention des DPE qui ne s'avère pas durable

Le désenclavement des zones d'intervention peut être considéré comme un des résultats notables des interventions des DPE. Ceci a permis d'y améliorer l'accessibilité ainsi que l'écoulement des produits. Il s'agit pour la plus grande partie de routes secondaires de desserte agricole ; elles sont toutefois toutes confrontées à des détériorations rapides dues au manque d'entretien.

Une disponibilité des semences améliorées accrue, mais des circuits commerciaux et des instruments financiers encore insuffisants pour assurer une large disponibilité

En termes de disponibilité du matériel végétal (diffusion et multiplication à grande échelle des semences "de qualité garantie"), les stocks de semences ont été reconstitués alors qu'ils avaient été détruits durant la guerre, la plupart des paysans ne produisant plus ou étant déplacés. Les appuis de la FAO (avec entre autres des financements des DPE) et de la coopération belge ont également permis de maintenir et accroître le germoplasme dans les centres de recherche. Les appuis de la coopération belge, tout en permettant une restructuration de l'Institut de Sciences Agronomiques du Burundi, (ISABU), n'ont pas été suffisants pour accroître la capacité de production de semences de pré-base de l'ISABU, qui est restée nettement inférieure à la demande. En raison de la faiblesse de l'ISABU, la

¹²² Les femmes sont fréquemment victimes de violences, leurs droits d'accès à la terre sont limités, plus de 21% des exploitations familiales sont dirigées par une femme chef de ménage avec toutes les conséquences que cela a en termes de difficultés d'accès aux facteurs de production. Alors que dans de nombreuses associations les femmes sont majoritaires, elles deviennent minoritaires dans les postes de responsabilité, particulièrement lorsque l'association développe des services marchands (approvisionnement, stockage, transformation, écoulement, crédits, etc...). À titre d'exemple, dans le rapport d'évaluation du projet de la CTB APV Ruyigi, les femmes ont rapporté que *Le travail sur la dignité de la femme était conduit par le Programme transitoire de reconstruction post-conflit (PTRPC), mais la dernière revue à mi-parcours aurait mis fin à ces appuis qui consistaient à former par collines des animatrices féminines qui constituaient des groupes auxquels les femmes pouvaient se confier. Le projet assurait aussi une assistance juridique en cas de besoin. Les femmes disent que la situation commençait à s'améliorer, mais que les femmes seules avaient un impact limité. Elles demandent que le projet APV Ruyigi reprenne ces actions en constituant des groupes d'animateurs/médiateurs mixtes hommes/femmes.*

structuration (organisation et gouvernance) de la filière semencière, impliquant des opérateurs privés en vue de produire des semences certifiées, n'a pas abouti. Bien que la coopération belge ait permis qu'un nouveau cadre régalien soit mis en place, comme des lois et un Plan National Semencier (2009), elle n'a pas réussi à mobiliser les opérateurs privés. Ces derniers n'ont d'une part pas les capacités techniques requises, et d'autre part considèrent la rentabilité de l'investissement dans le secteur semencier trop basse et le risque trop élevé. Il s'agit en effet de fournir les semences sous des conditionnements et à des prix accessibles aux petits producteurs, avec tout ce que cela implique comme coûts et difficultés de distribution, problèmes de solvabilité des acheteurs etc... Ainsi, l'approvisionnement des marchés ruraux tout comme le stockage des semences restent encore problématiques. 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 rentable.

Très peu de progrès en termes d'utilisation des engrais chimiques, mais un investissement important en perspective dans ce domaine

Les actions de promotion du compostage soutenues par les DPE ont abouti à un usage des engrais organiques accru. Jusqu'en 2013, aucun des projets observés n'a fourni des engrais ni appuyé leur usage, hormis de manière très limitée et en lien avec la multiplication du matériel végétal. En 2013, un fonds commun engrais a vu le jour au sein du Programme National de Subvention des Engrais au Burundi (PAN-PNSEB), essentiellement grâce à la coopération néerlandaise et à l'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'engrais. Cela constitue déjà une amélioration significative par rapport à la saison précédente, où seulement 60.000 ménages bénéficiaient de la subvention d'une quantité d'engrais d'environ 5.000 tonnes par saison.

Une maîtrise de l'eau améliorée mais limitée par la qualité médiocre de certains aménagements et par un investissement insuffisant dans les aspects institutionnels

Les aménagements des bas-fonds sont généralement de mauvaise qualité, ce qui influe d'une part sur la productivité et d'autre part sur la capacité (et l'intérêt) des populations à en assurer la maintenance. En plus des aménagements physiques, les modalités de gestion des espaces (ré)aménagés - à savoir la gestion de l'eau et de la fertilité, ainsi que les aspects d'équité d'accès - ont été abordés avec des degrés de qualité (et donc de durabilité) très variables. Ce n'est qu'en 2010 qu'une note de stratégie d'aménagement des bassins-versants a été finalisée avec l'appui de la coopération belge. La stratégie "riz" vient également d'être publiée. En outre, l'aspect foncier - en particulier les remboursements des parcelles dans les bas-fonds - n'est toujours pas traité (voir ci-dessous).

Peu d'investissement des DPE et donc peu des résultats au niveau des cultures maraîchères

Le développement des cultures maraîchères et fruitières, peu appuyé par les DPE, a été handicapé par le faible appui à leur écoulement et transformation (approche filière).

Peu de progrès en termes de technologie de transformation, sauf pour le riz et le manioc¹²³

Le recours aux technologies de transformation, de conservation et de commercialisation (promues à une échelle significative pour le riz et le manioc) est, du point de vue des opérateurs, contraint par deux handicaps majeurs : d'une part, le faible taux d'électrification en zone rurale hypothéquant la rentabilité des équipements et donc des entreprises et, d'autre part, l'absence d'un cadre stratégique clair et cohérent de promotion de l'entrepreneuriat rural. Les structures d'encadrement de type "services aux entreprises", sans compter le crédit rural, n'ont pas connu la croissance nécessaire pour assurer l'appui aux initiatives locales.

Concernant les quelques appuis aux entreprises de transformation dans l'agro-alimentaire, si un certain nombre de ces projets ont induit les résultats attendus localement, ces derniers se révèlent peu durables en raison de la faiblesse du cadre institutionnel (foncier, droit des organisations de producteurs, respect du droit commercial) et du contexte économique n'offrant pas de marché stable ni pour les produits, ni pour les intrants, ni pour les moyens financiers.

En synthèse

La stratégie des DPE était essentiellement axée sur la "réhabilitation", complétée par des investissements en infrastructures et équipements. Ces investissements n'ont pas été complétés par des interventions suffisantes dans l'ingénierie sociale (appui aux modes de gestion collective des ouvrages et aménagements notamment).

Pour la période 2005-2011, les résultats des DPE sont recensés de manière concentrée dans des zones d'intervention spécifiques avec des bénéficiaires généralement ciblés. Les actions ont été mises en œuvre de manière peu coordonnée. L'absence ou la faiblesse de la gestion des risques qui en découle, pénalise la durabilité des résultats.

Les DPE ont joué un rôle dominant dans le secteur semencier, ils ont également apporté une contribution importante au désenclavement des zones rurales et aux aménagements hydro-agricoles.

Tableau 2: Poids relatif des apports des DPE selon les domaines d'intervention

Domaines d'intervention	Apport des DPE
Zones rurales désenclavées	Comparable à celui des autres bailleurs
Guichets fonciers	Marginal
Semences améliorées	Dominant
Engrais et compost	Comparable à celui des autres bailleurs
Techniques culturales plus performantes identifiées et mises en œuvre (RIZ)	Comparable à celui des autres bailleurs
Cultures maraîchères (intrants)	(via FAO)
Appui institutionnel	Généralement faible mais dominant dans certaines zones
Technologies de transformation, de conservation et de commercialisation des denrées favorisées (riz)	Marginal
Gestion de l'eau	Comparable à celui des autres bailleurs

¹²³ Le café et le thé sont traités plus loin.

La logique d'intervention dans le secteur de la production vivrière est complexe. Aucune action à elle seule ne suffit pour induire un changement souhaité. C'est d'une part un ensemble d'interactions à travers des complémentarités – avec des appuis bien modulés – et d'autre part beaucoup de souplesse par rapport aux acteurs et facteurs externes instables qui conditionnent l'obtention des résultats attendus (des coopérations nouvelles apparaissent – Pays-Bas - ou partent –DFID, le contexte physique change (pluie, épidémies, concurrence d'importations, ...). Or ce n'est qu'en fin de période que l'importance d'interventions plus thématiques ou sectorielles s'est concrétisée. Les DPE ont ainsi contribué au déploiement du Programme National d'Investissement Agricole - PNIA (2011) et aux concertations et collaborations plus sectorielles/thématiques qu'il implique.

Avant l'adoption du PNIA, la répartition des rôles, tâches et moyens entre les PTF au niveau national était beaucoup moins cohérente. Durant la plus grande partie de la période sous revue, la base de partage des responsabilités était essentiellement géographique. La concertation entre les divers bailleurs, y compris les DPE, s'est limitée à la répartition des zones d'intervention. Cela a induit des approches localement assez intégrées, couvrant différents aspects et types de réalisation. Toutefois, les complémentarités thématiques étaient peu recherchées. Plusieurs domaines de politique agricole n'étaient pas traités au niveau des interventions provinciales, et en l'absence de politiques et directives officielles claires, chaque DPE et PTF, prenait des initiatives basées sur les options prises par ses experts chargés de la formulation des projets, sans grand souci de cohérence avec les autres PTF.

Ceci est dans une large mesure la conséquence de l' « approche projet » adoptée par les DPE dans le secteur agricole durant la plus grande partie de la période sous revue. Les interventions étaient trop souvent peu intégrées en interne, omettant certains aspects pourtant déterminants, et également non coordonnées avec d'autres interventions par manque de cadre stratégique tant au niveau national qu'à celui de la zone agro-écologique et sociale concernée. La durabilité institutionnelle était perçue comme moins importante puisqu'il s'agissait surtout de réhabilitation, ce qui impliquait la production de résultats à court terme ; d'une part en termes de sécurité alimentaire, et d'autre part en termes d'accès aux services de base.

C'est pourquoi le PNIA constitue une évolution récente fondamentale à laquelle certains DPE collaborent activement. Bien que l'élément déclencheur fut l'opportunité d'obtenir des financements NEPAD¹²⁴ (New Partnership for Africa's Development), le PNIA reflète un consensus quant aux priorités, leur articulation ainsi que le rôle que chacun doit jouer. La contribution du projet PAI de la coopération belge a joué un rôle important pour que le PNIA soit une démarche inclusive. En conséquence, le PNIA est devenu un document de référence commun à tel point que les DPE se sont engagés à désagréger leurs interventions (et appuis budgétaires) selon les rubriques du PNIA. Le PNIA est à la base de la constitution de groupes de travail pour chaque « rubrique » ce qui favorise la concertation entre les bailleurs.

L'appui institutionnel (au niveau de l'Etat, des organisations de producteurs et du secteur privé) reste le parent pauvre des actions des DPE. Les appuis institutionnels de la part des DPE au MINAGRIE demeurent prudents en attendant un diagnostic organisationnel. Ce

¹²⁴ <http://www.nepad.org/fr/ce0039s-office/news/2106/le-nouveau-partenariat-pour-le-d%C3%A9veloppement-de-l%E2%80%99afrique-10ans>

diagnostic devra préciser les fonctions régaliennes du ministère et les modalités de collaboration avec les acteurs privés et associatifs. Ce n'est qu'en 2013 qu'une étude visant la formulation d'une stratégie nationale de renforcement du mouvement paysan a été lancée (par la coopération belge). L'appui s'est jusqu'à présent tourné vers la mise en place d'organisations professionnelles opérant au sein des filières choisies par le programme concerné. En outre, là où le PNIA reconnaît et prône une délégation aux organisations professionnelles, en l'occurrence les OP et leur fédération nationale la FOPABU, la pratique et l'attitude des services gouvernementaux et des autorités suggèrent que ceux-ci ont du mal à considérer les organisations professionnelles comme des partenaires. Les stratégies de promotion des organisations professionnelles tardent à être adoptées et les trop faibles financements pour leur fonctionnement et renforcement viennent seulement des ONG et de quelques rares coopérations internationales telles que celles conduites par le FIDA.

En synthèse

Les DPE évoluent avec le PNIA vers une démarche plus stratégique et intégrée, qui se substitue à l'approche projet trop cloisonnée et peu coordonnée.

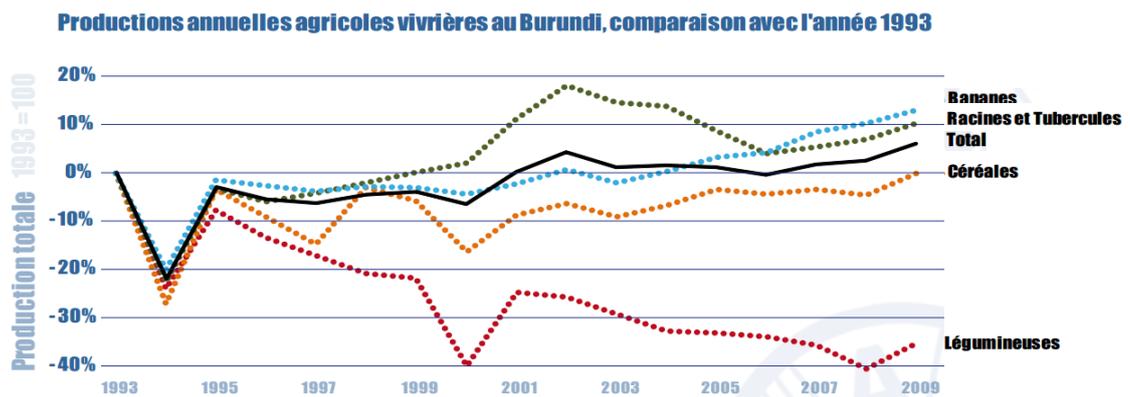
La finalisation du PNIA et sa mise en pratique constituent des résultats importants auxquels les DPE contribuent.

L'appui institutionnel (Etat, OP et privé) a été très peu développé sur la période.

6.1.3. Impacts intermédiaires : contrôle des coûts et amélioration de la productivité

La productivité a globalement peu évolué

L'ensemble des résultats décrits plus haut a permis de ramener la productivité à son niveau d'avant-guerre, dans les zones d'intervention des DPE. Globalement toutefois, la productivité agricole a peu évolué. En raison de la contrainte très stricte en ressources foncières, la productivité de la terre (les rendements agricoles) constitue le principal facteur d'évolution de la production totale du pays. Le **volume de production** vivrière global reste faible et insuffisant pour couvrir les besoins alimentaires. Sans avoir pu obtenir de chiffres désagrégés pour pouvoir se prononcer sur l'impact dans chaque zone d'intervention, le constat général est que la croissance de la production vivrière reste inférieure à la croissance démographique. Grâce aux améliorations du matériel génétique, de l'aménagement hydro-agricole et des nouveaux itinéraires culturaux, la productivité s'est seulement améliorée pour le manioc, le riz et le palmier à huile. Les bases sont posées pour le développement d'industries de transformation de ces produits.

Graphique 4: Productions annuelles agricoles vivrières au Burundi

Source : http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/BDI_PLAN_ACTION.pdf p.18

Même dans les zones d'intervention des DPE, les écobilans restent négatifs. La pression sur les terres reste élevée ce que confirme le constat que les pentes fortes restent mises en culture, au lieu d'être reboisées ou converties en pâturages. L'érosion aggrave ainsi la baisse de fertilité naturelle, créant un besoin croissant d'une part d'une intégration agropastorale urgente et d'autre part d'un recours aux engrais chimiques, supplantant les déficits nutritifs des sols accumulés par les années de surexploitation.

Les coûts de production restent élevés et peu compétitifs

La rentabilité des cultures reste en dessous de celle des pays voisins, ce qui met les exploitations burundaises dans une situation défavorable puisqu'elles sont peu compétitives. Cela est en grande partie dû au fait que le coût des intrants reste trop élevé. En plus des intrants "productifs", interviennent également le coût de la main d'œuvre, le coût de la location des terres ainsi que le coût des crédits campagne (quand ils existent), qui ne sont pas non plus maîtrisés. La plupart des analyses financières démontrent que parce que les références des prix de ces intrants suivent le coût des produits alimentaires, elles anéantissent ainsi le gain de rentabilité. La concurrence des produits alimentaires importés et le coût du transport vers les centres de négoce diminuent la marge brute d'exploitation sur les récoltes vendues.

Nous expliquons ces impacts mitigés par plusieurs éléments :

- D'une part, les nouvelles approches « chaîne de valeur/filière » ne promeuvent le professionnalisme que pour une ou quelques cultures spécifiques. Elles n'accompagnent pas les entrepreneurs ruraux vers des sauts significatifs d'échelle d'exploitation, permettant de diminuer les coûts de production par unité récoltée (via mécanisation, prix de gros, formation et encadrement professionnel plus performants, etc. ...). L'absence d'approches intégrées au niveau des exploitations, accentuée par les approches filières ainsi que par la faible prise en considération du rôle évident des cultures d'exportation au sein du système familial intégré, empêche la mise en place de ces stratégies adaptées aux systèmes d'exploitation complexes associant généralement cultures vivrières diverses, cultures de rente et productions animales.
- Les marchés d'intrants et de produits sont très peu efficaces au Burundi et n'ont fait l'objet que de peu d'investissements de la part des PTF, jusqu'à récemment.
- Nous constatons également une absence – du moins dans l'échantillon étudié et lors des entretiens au Burundi – de réflexion autour des concepts de

développement économique local diversifié, passant entre autres par l'aménagement en province, de pôles de développement et d'urbanisation.

- Enfin, l'absence de marchés financiers accessibles aux producteurs ruraux et de sécurité foncière ainsi que de mutualisation des services au sein des associations professionnelles et coopératives handicapent l'éclosion d'exploitations qui seraient gérées comme des entreprises et qui pourraient investir dans leur développement pour passer à une échelle supérieure.

En synthèse

Les résultats de l'action des DPE décrits ci-dessus n'ont pas permis de réduire les coûts de production, mais plutôt de reconstituer le capital de production, sans que la productivité n'ait réellement augmenté (sauf peut-être localement pour certaines spéculations : riz, manioc et palmier à huile). Sur les terres des bas-fonds aménagés la productivité a augmenté, c'est le facteur principal des progrès pour le riz.

L'effet de désenclavement local lié à la réhabilitation des pistes rurales a été temporaire. En l'absence d'entretien de ces pistes, elles ont été peu valorisées par des producteurs vivriers liés par des contraintes de ressources financières, foncières et techniques.

La contribution des DPE à ces impacts intermédiaires ne peut être quantifiée. Bien que les interventions aient été concentrées dans certaines zones, les mécanismes d'étude d'impact sont soit absents, soit organisés sans chercher la causalité avec les programmes et projets. Le mécanisme de suivi¹²⁵ mis en ligne en juin 2013 devrait pouvoir offrir ce service.

6.1.4. Évolution en matière de sécurité alimentaire

L'accroissement de la production des denrées alimentaires reste en dessous de la croissance démographique et le pays est de plus en plus déficitaire. Les enquêtes récentes du PAM¹²⁶ et de l'Unicef¹²⁷ montrent que le taux de malnutrition persiste voire augmente, sauf dans les zones de production de riz et manioc.

L'évolution des approches, par projets individuels de la période de réhabilitation vers une approche qui favorise aujourd'hui davantage la promotion des opérateurs privés via des filières, constitue une évolution positive. Mais cette approche orientée vers l'économie marchande ne tient pas assez compte du fait que d'une part les **systemes d'exploitation familiaux** sont intégrés, et d'autre part que la sécurité alimentaire comprend également des dimensions de gestion du risque, d'accessibilité, de durabilité, et de qualité. Au sein des exploitations familiales, les stratégies de survie et de résilience sont prioritaires et la disponibilité des terres ainsi que de l'eau et de main d'œuvre constituent leurs

¹²⁵ La coopération belge appuie l'élaboration d'un état des lieux semestriel permettant de présenter un « mapping » de la mise en œuvre du PNIA (et l'identification des zones et secteurs pour lesquels il reste nécessaire de trouver des bailleurs de fonds).

¹²⁶ Analyse des données secondaires de la sécurité alimentaire, vulnérabilité et nutrition au Burundi nov 2012 WFP et Allemagne

¹²⁷ Le rapport de l'Analyse de la Situation de la Malnutrition des Enfants de moins de cinq ans (SitAn 2013) au Burundi est le fruit d'un travail collectif entre le Gouvernement du Burundi et l'UNICEF.

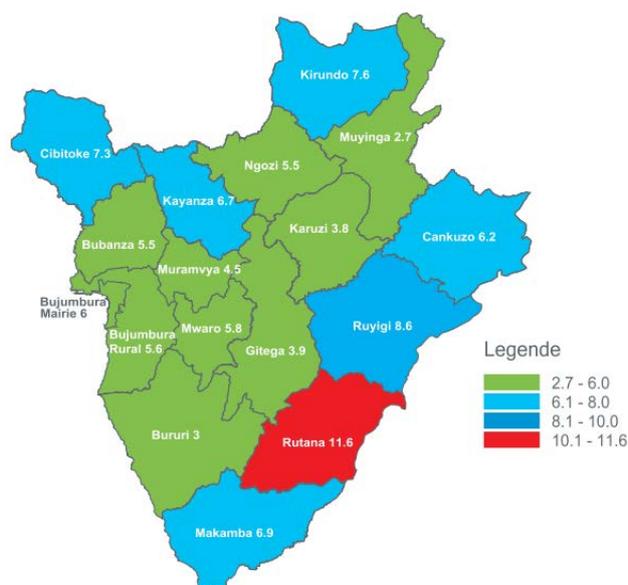
principales ressources endogènes. Ces ressources sont limitées ; les chefs d'exploitation doivent les gérer de manière à les valoriser sur toute l'année. La non-considération des cultures d'exportation comme le thé et le café et une absence d'analyse du coût d'opportunité du travail suivant les calendriers saisonniers, ont pour conséquence que les structures d'appui technique ignorent les compétitions d'affectation des maigres ressources locales qui font que leur coût augmente considérablement à certaines périodes critiques, ce qui hypothèque la rentabilité globale de l'exploitation.

De manière transversale mais souvent latente, **l'insécurité foncière** est toujours présente et même croissante, et hypothèque lourdement la durabilité des systèmes agricoles. Un cadre légal a été formulé au cours de la période sous revue pour gérer et améliorer la sécurité foncière aux niveaux déconcentrés. Mais les ressources et la volonté politique manquent pour déterminer et mettre en œuvre les mesures opérationnelles permettant leur application effective. Les arrêtés ministériels, les circulaires, les formations/recyclages des fonctionnaires et les ressources nécessaires ne se concrétisent pas. Les coopérations des DPE ne peuvent ainsi pas (encore) se baser sur des instructions politiques et opérationnelles claires et cohérentes pour appuyer les transitions nécessaires.

Au-delà de l'absence de vision claire à moyen terme sur le devenir des exploitations familiales dans chaque zone agro-écologique et de mesures performantes d'appui à l'entrepreneuriat, le monde rural ne bénéficie pas de mesures favorisant la croissance de **centres urbains secondaires**. Il n'y a pas d'emploi hors secteur primaire et (donc) peu ou pas de pouvoir d'achat constituant un marché rémunérateur.

On peut donc conclure que la base productive des populations (et les revenus ruraux des groupes les plus vulnérables notamment) n'ont pas été suffisamment améliorés pour contribuer à réduire les tensions liées à la pauvreté et à l'insécurité économique de la population locale et des personnes déplacées.

Figure 2: Disparités régionales de la malnutrition aigue



Source : cartes en page 47 du rapport SITAN 2013. Valeur : indice poids pour taille (P/T).

7. EFFICACITÉ – CULTURES D’EXPORTATION (QE5)

7.1. Portée de la question d’évaluation

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

Justification du traitement de la question

Le café et le thé sont les deux cultures de rente les plus importantes au Burundi et leurs filières représentent plus de 90% des revenus en devises. Les deux filières ont été durement touchées par les perturbations de la guerre civile avec pour conséquence une chute brutale de la production et de la qualité des produits et de toute la chaîne de valeur.

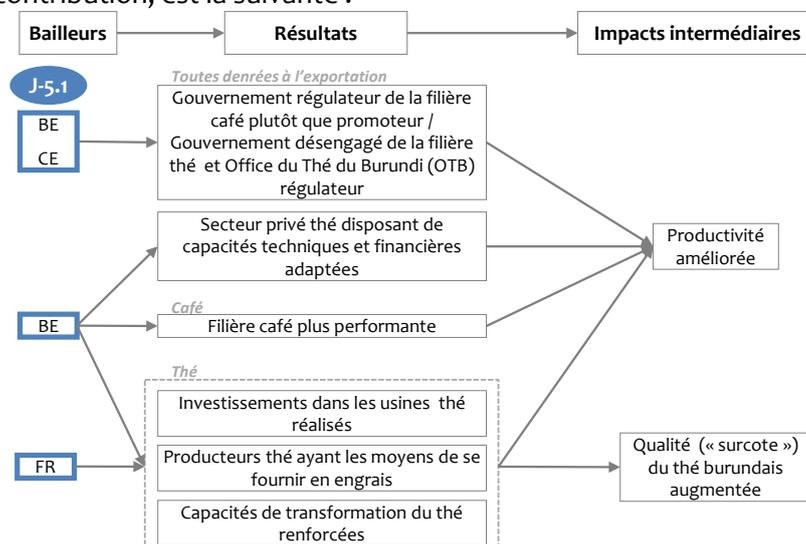
En plus de leur effet macro-économique considérable, les deux cultures touchent – dans des zones agro-écologiques différentes – la majorité des exploitations familiales rurales (de l’ordre de 590.000 pour le café et 60.000 pour le thé). La matière première est essentiellement produite dans des vergers familiaux. Une relance de ces cultures peut donc constituer une source de revenus importante, tant pour l’État que pour les industries sectorielles, mais également pour les ménages directement ou indirectement concernés, à condition que les bénéfices obtenus soient distribués de manière équitable.

L’amélioration des performances de ce secteur constitue une des principales opportunités de valoriser les « dividendes de la paix » et de consolider ce processus. En effet, le développement économique donne de l’espoir dans l’avenir et peut constituer un élément important de pacification et donc d’amélioration de la sécurité.

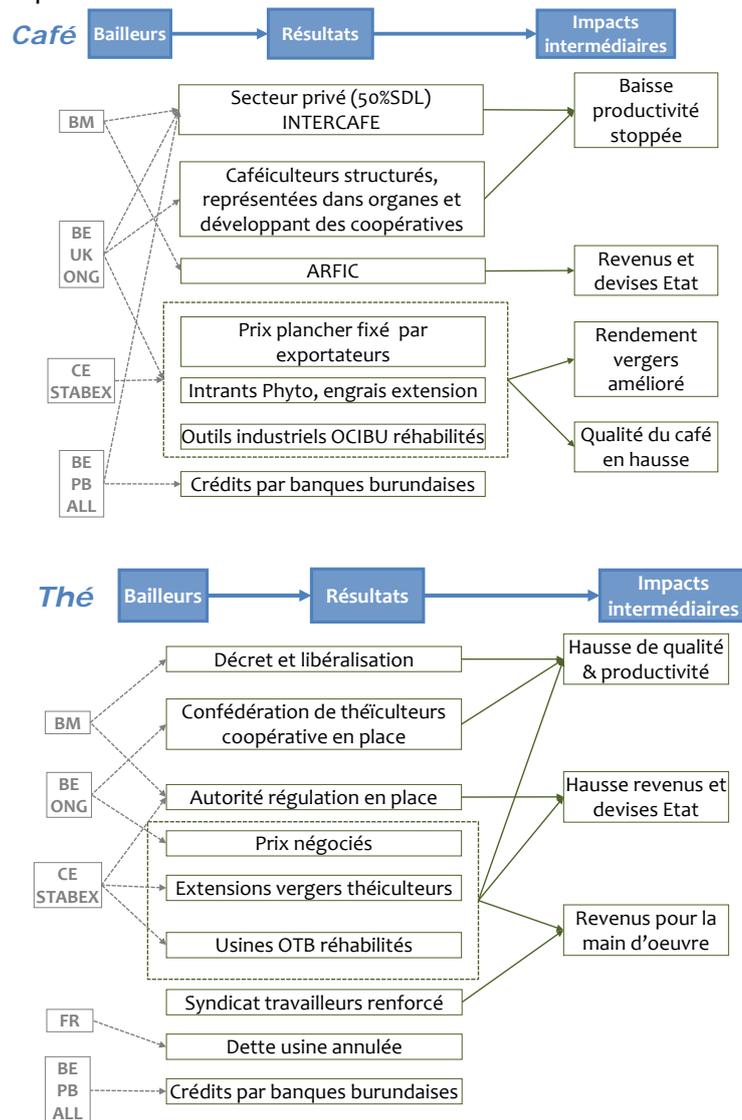
L’amélioration de la performance des deux filières contribue à renforcer la résilience des acteurs de ces sous-secteurs face aux variations climatiques ou économiques et à l’instabilité de la production vivrière. En parallèle à la réhabilitation, le gouvernement a mis en œuvre – sous la pression du FMI et avec l’appui-conseil de la Banque Mondiale - une réforme qui vise la libéralisation de ces deux secteurs et une privatisation de l’outil industriel.

Chaîne des effets traitée

Par interprétation du CSRP et des différentes sources permettant de déduire les logiques d’intervention du gouvernement dans les filières café et thé, la théorie de l’action, base de l’analyse de contribution, est la suivante :



Les secteurs café et thé ayant connu une évolution assez spécifique, nous les traitons séparément pour plus de clarté.



Les appuis réalisés concernent peu de DPE, à savoir l'UE – à travers le Fonds STABEX – et la Belgique – via la coopération indirecte. La France a également contribué de manière indirecte via d'une part une annulation de la dette

Ces appuis visent la réhabilitation des outils industriels, l'accessibilité des sites et la structuration des producteurs de matière première. En remplaçant les machines et équipements détruits, la capacité et la qualité de transformation s'améliorent et ces secteurs redeviennent concurrentiels sur le marché mondial.

Cette réhabilitation doit d'une part rendre le secteur rentable et attrayant pour des investissements privés (du producteur jusqu'à l'exportateur) et d'autre part rapporter à l'Etat des devises et revenus (via des taxations). Le tout contribuant au développement socio-économique des zones rurales. La répartition des revenus entre les acteurs des deux filières a une influence importante sur l'impact de l'amélioration de leur performance en termes de développement économique et particulièrement de réduction de la pauvreté.

DPE concernés

Les DPE concernés sont la CE, la Belgique et la France.

- La CE via le fonds STABEX qui réhabilite des outils industriels et pistes rurales facilitant l'écoulement du café et thé.
- La Belgique via l'aide indirecte des ONG Broederlijk Delen et Solidarité Socialiste à travers des ONG burundaises (Inades-Formation et ADISCO), les OP des deux filières à se structurer.
- La Belgique à travers l'appui aux banques (BNDE/Ambassade et BCB/via B.I.O) en vue de faciliter l'obtention des crédits pour des investisseurs Burundais ;
- La France via un appui régional (Afrique) au réseau Inades-Formation

La France via l'annulation d'une dette encourue pour la construction d'une usine à thé.

Montant décaissé des interventions concernées

Les montants décaissés suivant les rapports d'évaluation narratifs seraient de 15,3 millions EUR contre 12,6 millions EUR suivant les fiches de suivi de la DUE. La différence se situe uniquement au niveau du fonds STABEX pour lequel l'évaluation mentionne d'autres montants que ceux fournis par la DUE. En **gras italique** les montants donnés dans le rapport d'évaluation du programme STABEX de 2011.

		Budget EUR	Décaissement EUR	Tx décaissement
A-EU5	STABEX Thé	4.600.000	2.457.142	53%
		4.262.018	2.966.921	70%
A-EU14	STABEX café	5.461.671	6.500.000	119%
		10.583.913	9.152.041	86%
A-EU13	STABEX Pistes	3.250.000	2.237.598	69%
		1.737.139	1 734 351	92%
A-BE17	Inades-Formation	478.000	478.000	100%
A-BE18	BNDE	1.994.035	991.574	49%

Les chiffres du rapport d'évaluation sont de plus de 2,6 millions EUR plus élevés que ceux obtenus à partir des fiches de projet. Les données ont été autant que possible validées auprès de l'UE à Bruxelles avant la mission, puis sur place auprès du projet CELON (10^{ème} FED) et de la cellule STABEX.

Qualité de l'information disponible

Les informations disponibles sont assez complètes en ce qui concerne les projets retenus. Les réalisations et effets des appuis au secteur financier/bancaire n'ont pu être documentés que pour ce qui concerne la Belgique. Pour les deux autres DPE, Pays-Bas et Allemagne, (ainsi que la Norvège) les financements ne sont pas gérés par des agences de coopération ; ils ne sont pas soumis à conditionnalité, donc ne disposent pas de système de rapportage.

L'éclatement des filières café et thé (multitude d'interlocuteurs et de parties prenantes aux intérêts divers) a contribué à alourdir et complexifier la collecte d'information. En raison de la sensibilité politique des dossiers de privatisation des deux filières, certains interlocuteurs¹²⁸ n'étaient pas toujours disposés à communiquer l'information.

¹²⁸ En particulier l'Autorité de régulation de la filière café au Burundi (ARFIC).

7.2. Analyse de contribution

7.2.1. Réalisations des DPE

Malgré l'importance cruciale de ces secteurs pour l'économie nationale et le processus de privatisation en cours, les DPE sont peu intervenus dans ces deux filières. L'appui le plus important des DPE - en volume financier - a été fourni par le Fonds STABEX (15 millions €) qui a permis de réhabiliter l'outil industriel, de réfectionner certaines routes d'accès à ces installations et de réhabiliter des outils industriels des agences étatiques OCIBU (café) et OTB (thé). Les interventions dans l'outil de production (les vergers produisant la matière première) ont été peu développées (café). Quelques ONG se sont investies dans les aspects socio-économiques (0,5M€). Elles ont accompagné la structuration des producteurs pour que les associations professionnelles puissent défendre les intérêts des petits producteurs¹²⁹.

Dans le même temps, le gouvernement burundais, sous la pression du FMI et avec l'appui financier et technique de la Banque Mondiale (projet PAGE), a accompagné le processus de libéralisation qui devait mettre en place pour chaque filière des structures de régulation autonomes, et ouvrir le secteur à des investisseurs privés. Ensuite le patrimoine de l'État devait être privatisé et les relations entre les acteurs privés organisées au sein de deux associations interprofessionnelles.

Concernant la filière café:

- Les outils industriels de l'OCIBU (133 SLD, équipements de la SODECO (Société de Déparchage et de Conditionnement du café) et laboratoire OCIBU) ont été correctement réhabilités (STABEX). La réhabilitation des outils industriels de l'OCIBU ainsi que la structuration des producteurs est totalement attribuable aux interventions des deux DPE (UE et Belgique).
- L'évaluation finale du fonds STABEX a constaté que l'ensemble des 200 km de pistes a été mal réhabilité. Soit la réception n'a pas été prononcée, soit ces pistes ne sont pas entretenues¹³⁰. L'usage de ces routes reste donc problématique.
- L'importance accordée à l'aspect genre dans les projets STABEX, notamment dans le cadre des travaux à haute intensité de main d'œuvre, n'a pas été analysée par l'évaluation concernée.
- Le projet STABEX comportait également un volet « d'appui à la restructuration » mais qui est resté essentiellement physique au lieu d'accompagner la structuration des producteurs et travailleurs. Notamment, la responsabilité d'une partie des acquisitions, dont des engrais et produits phytosanitaires, n'a pas encore été transmise aux associations de producteurs.
- L'appui-conseil fourni de longue date par Inades, a ensuite été renforcé par l'action d'ADISCO (avec l'appui des ONG belges et de la coopération française régionale). Cet appui a permis aux caféiculteurs de s'organiser au sein de la Confédération Nationale des Associations de Caféiculteurs (CNAC). Cette confédération, qui

¹²⁹ Devant l'impossibilité pour ces derniers d'acquérir des installations – statut légal inadapté et conditions de rachat les excluant – ces ONG se sont lancées dès fin 2010 dans la création de coopératives. Pour ce qui concerne les caféiculteurs, ceci leur a ouvert la porte à la construction des nouvelles installations, propriété de ces coopératives, et à l'exportation directe de leurs productions.

¹³⁰ Le rapport d'évaluation note que « malgré le coût élevé, concernant l'ensemble des pistes, la viabilité opérationnelle est fortement hypothéquée du fait qu'aucun cahier des charges engageant les bénéficiaires dans l'entretien n'a été pensé préalablement (p10 & 30)

représente plus de 20% des producteurs, dont les plus grands, a démarré dès la libéralisation des activités économiques en partenariat avec les sociétés mixtes que sont les SOGESTAL (période 2008-2010).

- La coopération indirecte des DPE avec les ONG burundaises et associations de caféiculteurs évolue de plus en plus vers la mise en place d'unités de transformation de type coopérative, contrôlées par les producteurs et qui exporteront directement dans les circuits du commerce équitable. Outre une aide financière par projets, ces interventions sont complétées par un plaidoyer actif et une formation en management de coopératives et en exportation. Plus de cinquante associations sont impliquées dans un processus de transformation, dont cinq en voie de certification.
- Cette même coopération indirecte (via les ONG) accorde une importance explicite à l'aspect genre pour ce qui concerne par exemple la représentation des femmes dans les organes des structures de caféiculteurs et par des efforts d'alphabétisation. Parfois elle inclut également des actions en matière de droits de l'Homme, qui trouvent une adhésion importante chez les femmes, souvent victimes des violences intra et extra-conjugales. Dans la CNAC il y a fin 2012, 29.522 femmes sur un total de 106.229 membres soit 28%, ce qui correspond environ au nombre de chefs d'exploitation femmes. Dans les coopératives, seulement 22,4% des 26.924 membres sont des femmes.
- Les institutions financières ont été renforcées par la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne pour appuyer les investisseurs privés. Les appuis n'étant pas conditionnés, il ne nous a pas été possible de collecter un bilan des réalisations pour le secteur café. À notre connaissance, elles n'ont pas permis d'acquérir un lot des SDL privatisées mais ont contribué à la construction de deux SDL.
- L'absence de réhabilitation des vergers villageois constitue une lacune importante dans l'intervention des DPE (ISABU recommande explicitement d'approfondir les recherches de culture mixte café – cultures vivrières en remplacement des monocultures de café).

Concernant la filière thé :

- Le rapport d'évaluation finale du STABEX et les échanges et visites lors de la mission permettent de constater que les 5 usines à thé de l'OTB ont été correctement réhabilitées. Il s'agit d'usines qui traitent les productions de thé vert venant des plantations industrielles et surtout des plantations villageoises. Les équipements appropriés ont été acquis et des routes réhabilitées. Par contre, l'amélioration et l'extension des plantations - qui devaient précéder l'installation de nouvelles usines – ne se sont pas réalisées comme prévu. Ce n'est qu'en 2011 que l'appui en intrants aux producteurs a repris.
- La France a annulé la dette Burundaise pour la construction d'une usine, dette qui a été imputée à l'OTB qui l'a entretemps remboursée à l'État. La mission n'a pas pu obtenir les données permettant d'établir un lien entre les appuis aux institutions financières et les initiatives privées dans cette filière libéralisée. Les DPE mettent ces fonds à la disposition de banques ; des clauses sociales ne sont pas incluses ou pas suivies. Par exemple l'accessibilité de ces fonds pour les coopératives n'est pas une exigence explicite. Ce qui a donc eu comme conséquence que, encore en 2013, sauf dans les cas où des garanties ont été produites par des institutions partenaires des coopératives, aucun crédit n'a été octroyé, même pour financer la campagne de collecte du café .
- Les travailleurs de l'OTB, qui devront travailler dans les usines privatisées ainsi que les travailleurs des nouvelles usines privées, regrettent de ne pas avoir reçu de sensibilisation ni formation syndicale dans le cadre des programmes en cours. Il en

est de même pour les cueilleurs qui travaillent à la tâche dans les plantations industrielles et certaines grandes plantations “familiales”. Rien n’a donc été prévu pour renforcer leurs capacités de dialogue social avec le risque d’une détérioration de leur statut comme on le constate déjà dans la filière café. Pour ce qui concerne les cueilleurs, il s’agit en majorité de femmes, dont la rémunération n’a pas augmenté en termes de pouvoir d’achat réel, malgré le contexte de réforme du secteur.

- Comme pour le café, la Banque Mondiale appuie les études et formulation du décret sur la libéralisation de la filière thé (via le projet PAGE). Ceci se fait en dehors de toute concertation avec les DPE.

7.2.2. Résultats dans la filière café : production et structuration

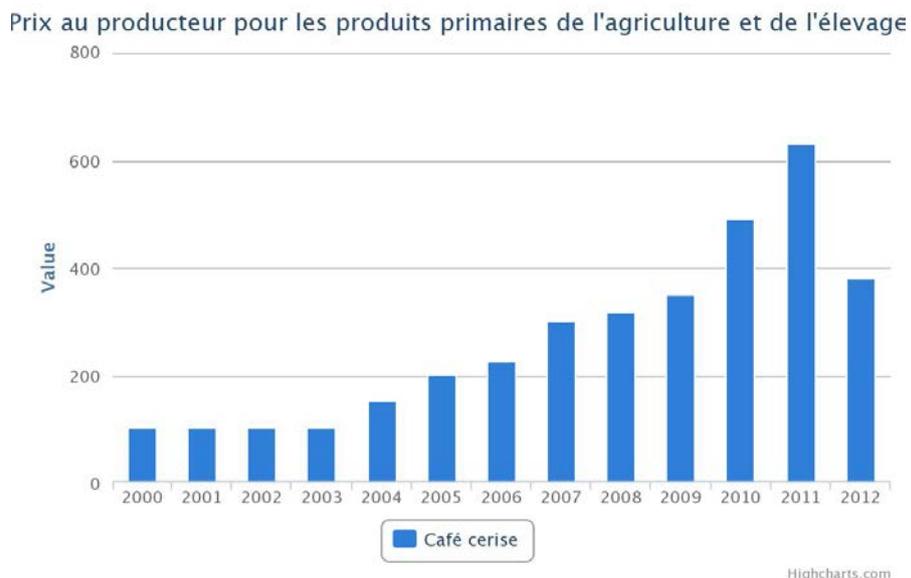
Les outils industriels de l’OCIBU ont été réhabilités

Les outils industriels de l’OCIBU 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 a été 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 à minima des installations désormais réhabilitées - n’a été réalisé.

La productivité des vergers est restée faible

L’absence d’investissements effectifs, tant par les DPE, que par d’autres PTF, dans l’outil de production que sont les vergers villageois, a eu pour conséquence que la productivité et la rentabilité sont restées très faibles. Les rendements burundais représentent le tiers des rendements observés au Kenya (d’1 kg de cerise par arbre de caféier à au moins 2,5 kg). Une étude d’avril 2013 constate que 15% des caféiculteurs ne parvient pas à produire avec bénéfice même lorsqu’on leur offre 700 BIF/kg cerise. Pour 75% d’entre eux, le prix minimum pour arriver à l’équilibre est de 480 BIF. Or, avec les prix mondiaux en baisse et au regard de la qualité moyenne produite, il n’est plus réaliste d’obtenir ce prix.

Graphique 5 : Prix au producteur pour les produits primaires de l’agriculture et de l’élevage



Source : Countrystat Burundi, unité : BIF/kg cerise

Nette évolution de la structuration des caféiculteurs

La CNAC a pu signer une convention avec Intercafé depuis 2012 pour assurer l'encadrement des caféiculteurs pour un meilleur entretien de leurs vergers. Dès la mise en place 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. Il en résulte 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 processus de privatisation des usines de traitement est en cours

Les effets directs du projet PAGE (Banque Mondiale) ont commencé à être visibles fin 2011 lorsque dans le cadre de la privatisation, le premier lot de 13 SLD réhabilitées par le fonds STABEX a été vendu à la multinationale suisse Webcor et le deuxième en 2012 de 28 SLD à des acquéreurs burundais. Grâce à la libéralisation du secteur, 47 nouvelles SLD (11 appartenant à des coopératives), ainsi qu'une nouvelle usine de départage ont été construites et mises en route. Ceci améliore l'accessibilité pour les producteurs et dans une moindre mesure la concurrence. Par contre, aucune initiative n'a été développée pour renforcer les capacités syndicales des travailleurs. La dégradation de leurs droits en cas de privatisation s'observe déjà dans certaines usines. La CNAC ne dispose pas (encore) des ressources humaines nécessaires pour faire le poids lors des processus de décision dans les structures de régulation du marché auxquelles elle participe. Bien que le café concerne 589.950 familles de caféiculteurs, le projet PAGE n'a pas voulu octroyer au sein d'ARFIC (structure de régulation) et d'Intercafé (association interprofessionnelle) un pouvoir d'influence important à ces producteurs de matière première.

Afin de devenir moins dépendant des fluctuations des cours mondiaux, quelques initiatives de certification sont en cours (Rain Forest Café, Fair trade) en vue d'offrir un café de niche. Cela ne se traduit pas encore dans le prix d'achat au producteur.

En synthèse

Les DPE ont contribué à la structuration des producteurs, certaines coopératives ayant démarré l'exploitation de leur propre SDL et recevant un meilleur prix de vente pour leurs membres.

Les DPE ne se sont pas engagés sur le champ de la privatisation de la filière, pilotée par la Banque Mondiale.

L'absence d'investissements effectifs, tant par les DPE, que par d'autres PTF, dans l'outil de production que sont les vergers villageois, a eu pour conséquence une stagnation de la productivité et de la rentabilité à des niveaux très faibles.

7.2.3. Résultats dans la filière thé : production et structuration

Des théiculteurs mieux organisés

L'ONG Inades-Formation a sensibilisé et formé les producteurs villageois de thé. Cela a permis une organisation en 125 associations qui se sont affiliées à la confédération nationale et dont certains, à Rwegura notamment, ont créé une coopérative. Cela leur donne une reconnaissance dans des organes de gouvernance de la filière. La structuration des théiculteurs débouche sur leur meilleure représentation dans les organes (OTB et comité de suivi de liquidation). Leur capacité de négociation a permis d'augmenter les prix du thé vert.

Des capacités de traitement renforcées

Dans le cadre de la libéralisation, conduite sur base des conseils de la Banque Mondiale, une seule nouvelle usine a démarré les achats et exportations (début 2012) et quatre autres demandes d'établissement ont été accréditées et sont en cours d'installation (en commençant par établir des plantations industrielles et villageoises – contrairement au cas de la première usine). qui dépassent la production actuelle de thé vert.

Cependant, la hausse des prix reçus par les producteurs n'est pas proportionnelle à la hausse des prix d'exportation ni à l'inflation, causant une perte de pouvoir d'achat des producteurs. L'effet de la concurrence entre usines sur la hausse des prix n'aurait joué qu'à partir de 2012. Cette faible rémunération des producteurs, combinée avec l'éloignement de certaines plantations des zones d'habitation, explique leur sous-exploitation. La relative pénurie en matières premières par rapport à l'augmentation de la capacité de transformation a conduit à une reprise des appuis aux théiculteurs pour l'extension et la fertilisation (OTB). Ceci permettra de rééquilibrer l'offre des feuilles vertes par rapport à la capacité de transformation accrue dans deux zones. Les cinq nouvelles usines en préparation se trouvent dans de nouvelles zones et ne constitueront donc pas une concurrence avec les usines de l'État.

L'autorité de régulation et de contrôle de qualité reste faible

Une autorité de régulation du thé qui puisse arbitrer les différents entre acteurs économiques - y compris l'OTB - n'est pas encore mise en place. Le Parlement a même approuvé une loi qui met une pause à ce processus de privatisation de l'OTB.

L'absence de traçabilité des lots empêche actuellement une optimisation du contrôle de qualité des feuilles vertes. En réponse, un nouveau projet AFD vise à renforcer la capacité de l'OTB à garantir la qualité selon des normes internationales correspondant à des niches du marché.

En synthèse

La réhabilitation par le Fonds STABEX (EU) a permis une amélioration de la qualité et du volume de thé traité par usine.

L'appui à la structuration des théiculteurs (exclusivement attribuable à l'appui des DPE via l'ONG Inades-Formation) débouche sur leur meilleure représentation dans les organes et sur une négociation ayant permis d'augmenter légèrement les prix du thé vert.

Les DPE ne se sont pas engagés sur le champ de la régulation du thé, pour lequel la mise en place d'une structure dédiée fait l'objet de débats au Parlement burundais.

7.2.4. Impacts intermédiaires sur la situation économique des filières

Le café : peu d'impact sur les exportations et sur les revenus ruraux

Pour le café, à ce stade, les impacts ne sont pas encore clairs. La privatisation est en cours et induit des processus de transition dont l'issue reste imprévisible.

L'impact des appuis pour le producteur villageois est considéré fin 2012 comme négatif :

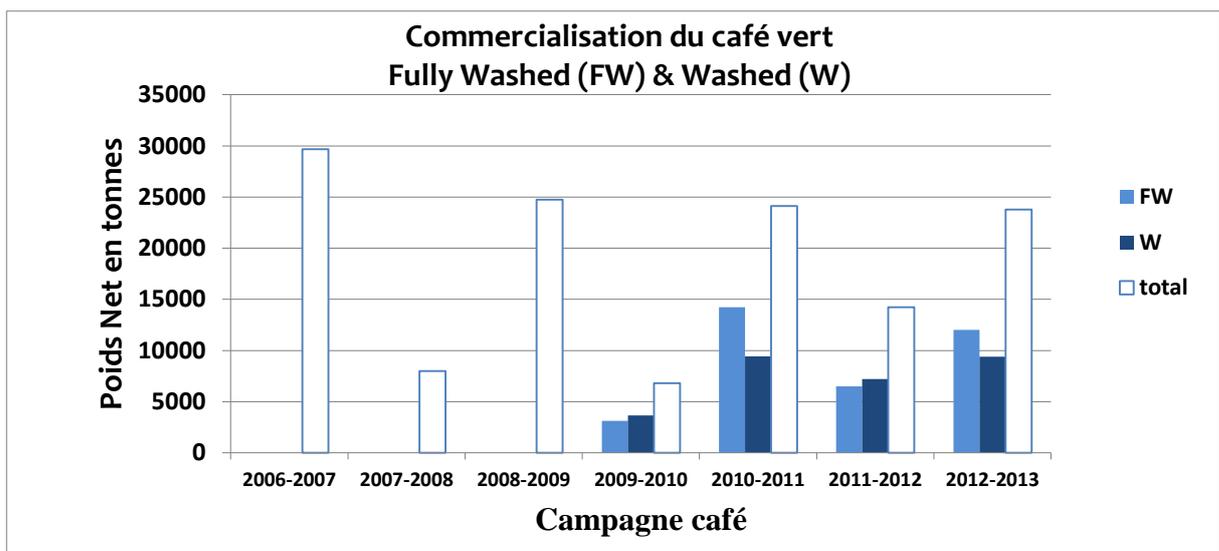
- D'une part, l'absence d'intervention des DPE et des autres PTF dans la revalorisation des vergers caféicoles, n'a pas permis d'inverser la tendance à la baisse des quantités et de la qualité de café marchand. Ceci constitue déjà en soi un

manque à gagner important pour le producteur qui commercialise des volumes plus faibles et dans une catégorie moins rentable.

- D'autre part, ce producteur organisé par les DPE et outillé pour s'informer, constate à certaines périodes une hausse des prix, en lien avec la hausse des prix mondiaux (du moins jusqu'en 2011 ensuite, ils ont de nouveau chuté), mais n'en bénéficie pas. En effet, avant le désengagement de l'État, le prix d'achat des cerises était proportionnel au prix à l'export (engagement politique public du président lui-même). Cette articulation disparaît pour les entreprises privées car les propriétaires privés considèrent le café acheté comme leur propriété totale pour lesquels ils prennent seuls des risques ou disent utiliser les marges pour des investissements productifs dans la filière. Le producteur ne voit donc plus son prix de vente évoluer proportionnellement aux prix des lots de café vert exportés. Cette situation appauvrit le paysan, alimente la méfiance et la contestation populaire et constitue un terrain fertile pour des conflits. Les associations constatent aussi que les réserves de compensation, prélevées sur les ventes en période de prix élevés, ne sont plus utilisées en période creuse et ceci sans communication transparente.

Le graphique suivant illustre une baisse de la qualité du café vert exporté depuis 2006.

Graphique 6 : évolution de la qualité du café vert à l'exportation



On constate également que la qualité globale du café exporté est en baisse. C'est le résultat de la tentative par le producteur de valoriser toute sa faible récolte, incluant aussi les moins bonnes cerises. C'est également le résultat d'un souci de rentabilisation des nouvelles stations de départage, qui sont trop peu alimentées par des cerises dépulpées.

La libéralisation, accélérée par la privatisation des outils industriels étatiques, devrait en principe induire une concurrence optimisant la filière. La réalité est que les mouvements qui semblent se dessiner à travers le contrôle effectif des stations rachetées ou nouvellement construites, présagent plutôt de l'établissement de situations de monopole dans certaines régions. La conséquence est qu'il y aura probablement des accords de prix entre SLD appartenant à la même société, souvent liée à un même exportateur qui rachète au final tous ses lots.

Café : un climat de tension et de démotivation tant pour les producteurs que pour les investisseurs

Comme indiqué plus haut, les tensions entre caféiculteurs et transformateurs privés sont croissantes, ce qui est également décourageant pour les investisseurs privés qui estiment le climat d'investissement peu sécurisant.

- L'association professionnelle Intercafé ne réussit pas à motiver les caféiculteurs à améliorer leur outil de production, voire même à renouveler les caféiers avec des nouvelles variétés produisant le café recherché par les torréfacteurs et consommateurs finaux.
- L'agence de régulation ARFIC est mise en difficulté par manque de réel pouvoir de sanction sur les opérateurs privés qui ne respectent pas les accords. Le secteur étant très sensible socio-politiquement parlant, on constate que les autorités politico-administratives ont du mal à s'approprier les nouvelles modalités ; d'une part le Parlement exige que l'ARFIC ait dorénavant le dernier mot en ce qui concerne les phases suivantes de privatisation, et d'autre part les autorités lancent des consignes selon lesquelles « il faudrait revenir aux pratiques de l'ancien temps, et affecter une journée par semaine aux travaux d'entretien des caféiers ».

Si le processus reste inchangé, il est probable que le nombre de caféiculteurs diminue (de même que leurs vergers soient négligés, voire arrachés) ce qui diminuera les revenus de l'État et la rentabilité de chaque segment de la filière.

En synthèse

La production de la matière brute n'a pas été améliorée ni quantitativement ni qualitativement, créant un cadre peu propice pour des investissements privés qui se concentrent dans les segments de transformation et d'exportation.

Le processus de privatisation pose de nombreux enjeux et questions, dans lesquels les DPE ne se sont pas impliqués, ceci malgré l'expertise européenne en matière de régulation des marchés (respect des normes de qualité et de la concurrence).

Le thé : des exportations en hausse, tant en volume qu'en qualité

Les statistiques montrent clairement que la capacité sur le marché d'exportation s'est déjà améliorée (rétablie au niveau de 2004) tant en volume qu'en qualité, passant de 6.335 tonnes de thé sec en 2007 jusqu'à 8,776 T de thé sec en 2012¹³¹ et de 80% de grade 1 à 89% de grade 1. Comparé aux pays voisins il reste encore une marge d'amélioration importante des rendements des plantations. Il est vrai que le mécanisme de rémunération en place début 2013 ne prenait pas en compte la qualité du thé vert livré.

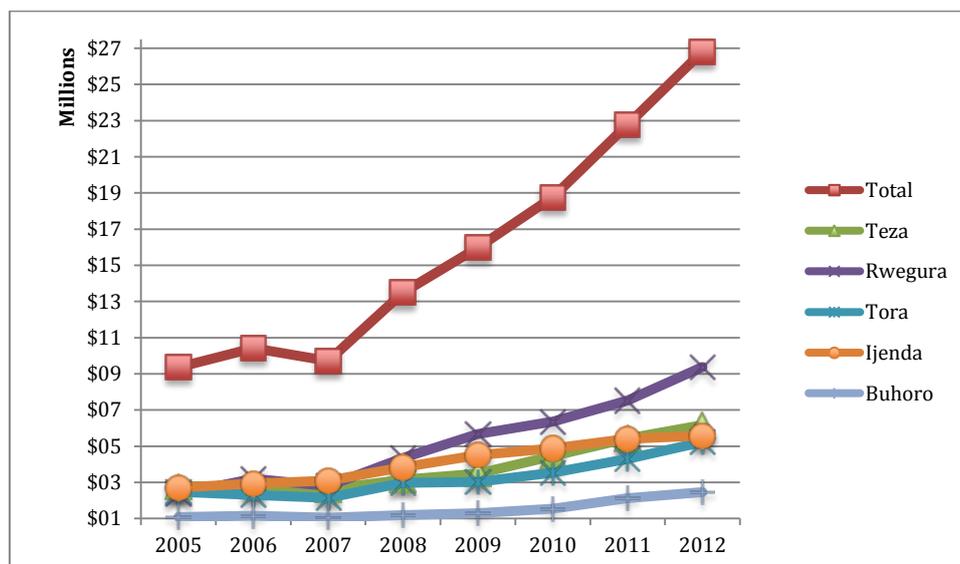
¹³¹ Agence Ecofin : « Une hausse des volumes et des prix plus attractifs ont permis au Burundi d'enregistrer plus de recettes des ventes de thé, son deuxième produit d'exportation après le café, au Burundi en 2012. La dynamique du marché régional, avec une baisse de la production du Kenya, a aussi contribué à la progression de 18% des recettes d'exportation de thé à 26,3 millions USD contre 22,2 millions USD en 2011, selon l'Office du thé du Burundi (OTB). Le prix moyen sur l'année 2012 a été de 3 USD le kilo contre 2,80 USD l'année précédente. Au niveau de la production, le pays a atteint 8 760 671 kilos, soit près de 10% de plus qu'en 2011 (7 964 373 kilos) ».

Tableau 3 : évolution des exportations de thé

Thé vert récolté	2006 30.800 T	2012 42.100 T
Prix thé vert BIF/kg	120/kg	320 /kg (X 2,67)
Revenus au producteur (BIF)	3.696.000	13.472.000 (X 3,65)
Thé Sec exporté	2006 6.316 T	2012 9.107 T ¹³²
Rendement à l'usinage OTB	2006 20,6	2010 21,2
Qualité grade 1	2006 80%	2010 89%
Prix moyen en BIF/kg	2008 2.540	2012 4.266 (X 1,68)
Valeur exportations Millions BIF	2008 15 531,0	2012 36 643,4 (X 2,36)

Combinée avec la hausse des prix mondiaux, l'amélioration de la qualité et du volume traité par usine a rendu les derniers résultats financiers des usines positifs. Le secteur libéralisé produit déjà de plus en plus de devises pour le pays et de recettes pour l'État (taxes sur les bénéfices réalisés par les usines et « remboursement » de la dette annulée par la France). Ceci sans que l'opération de privatisation ne soit entamée. Le fait que toutes les usines OTB (donc étatiques) soient redevenues rentables et la crainte de litiges/revendications des villageois qui exigeront une compensation pour leurs terrains jadis expropriés 'pour intérêt public', freinent le processus de privatisation. Plutôt que de profiter de la libéralisation et installer des nouvelles usines dans de nouvelles zones de production, ce qui est un processus qui prend plus de cinq ans, il semble qu'il y ait un intérêt croissant du secteur privé pour le rachat des usines rentabilisées.

Graphique 7 : Ventes en US\$ du thé sec de 2005 à 2012



Données OTB

¹³² Décalage entre production et quantités vendues durant l'année de 2012 : 9.107 T de thé vert produit à l'usine et 8,776 T quantités vendue fin décembre (dont une partie de la récolte de 2011).

La recherche de fidélisation des producteurs – dans les zones de concurrence – ainsi que le stimulus de qualité avec des systèmes de ristourne, induit une augmentation des revenus et de la productivité des plantations (optimisation de l’entretien et cueillette).

La faible amélioration du pouvoir d’achat des cueilleurs constitue néanmoins un frein à leur intérêt et conduit à la sous-exploitation de certains blocs industriels de l’OTB. Par contre, les permis octroyés pour de nouvelles implantations ne valent que pour des nouvelles zones. Dans celles-ci les promoteurs sont obligés d’appuyer techniquement et financièrement la mise en place de nouvelles plantations villageoises. En effet, le potentiel agro-écologique permettrait de tripler la (zone de) production.

L’absence d’organe de régulation autonome a pour effet que la répartition de charges entre les différents opérateurs concurrents, comme l’entretien de certaines pistes, mais également l’accessibilité de certains intrants, pose problème. Il s’en suit un intérêt de la part des transformateurs, de “déléguer” aux théiculteurs organisés en coopératives les fonctions dites de pré-usinage, et d’inclure en principe les coûts liées à la collecte et au contrôle qualité pré-usine, dans des prix de livraison à l’usine.

En synthèse

Le secteur du thé libéralisé produit déjà de plus en plus de devises pour le pays et de recettes pour l’État, ceci sans que l’opération de privatisation ne soit entamée.

L’articulation des investissements matériels importants du Fonds STABEX avec les processus de libéralisation et de privatisation est trop faible et pose des enjeux en termes de durabilité. Pourtant, déjà au lancement des interventions des DPE, l’option de privatiser à court terme les outils industriels des deux filières était déjà prise par le gouvernement. Elle aurait gagné d’une part à renforcer les producteurs (quantité, qualité et pouvoir de négociation) et d’autre part à valoriser son expertise de contrôle de la concurrence pour appuyer la mise en place d’un organe de régulation performant.

7.2.5. Facteurs limitant l’impact des deux filières sur les revenus ruraux, et l’économie nationale

Les deux cas sont exemplaires de la nouvelle « approche filière », dont les conséquences pour l’exploitation familiale ont été évoquées sous la question QE4. Dans la logique « de chaîne de valeur », les intervenants ne considèrent que la valeur ajoutée par segment au sein de la filière en omettant totalement les interactions avec les autres cultures et activités génératrices de revenus dans l’exploitation familiale. Cette lacune se répète aux autres niveaux, comme par exemple la mise en place de coopératives de service uniquement dédiées au café et totalement contrôlées par les plus grands caféiculteurs (hommes) difficiles à viabiliser lorsqu’elles ne remplissent qu’une seule fonction, saisonnière par nature et soumise à une grande variation d’année en année.

Selon notre analyse, les interventions des DPE sont en outre peu articulées avec celles de la Banque Mondiale, ce qui induit un effet mitigé parce que **la cohérence de l’approche fait défaut**. Plusieurs éléments en lien avec la privatisation n’ont pas été pris en compte :

- Les systèmes financiers burundais ne sont pas à la hauteur des besoins. Ils n’offrent pas de produits financiers appropriés pour des investissements dans ce secteur. L’État avait toujours garanti les crédits de campagne d’achat du café mais ne le fait plus depuis la libéralisation, se limitant à son rôle régalién. Actuellement,

les crédits octroyés le sont difficilement pour les secteurs agro-industriels dont la rentabilité et les risques sont difficiles à prévoir pour un acteur non familiarisé avec les mécanismes de fixation des prix d'exportation. C'est sur le long terme que l'on peut espérer rentabiliser les investissements, les secteurs du thé et surtout du café subissant d'importantes fluctuations internes (récoltes cycliques au Burundi) et externes (prix des marchés très spéculatifs).

- Pour le café, qui doit investir dans l'amélioration des produits et avec quelles ressources ? Dans quelle proportion le producteur de matière première sera-t-il rémunéré pour la qualité des produits qu'il fournit ? C'est en effet l'exportateur qui bénéficie du prix majoré et le producteur n'a pas vraiment le choix de vente. Aucune des deux filières ne dispose aujourd'hui de mécanismes permettant de distinguer la qualité des producteurs individuels ou groupés et donc d'adapter le prix d'achat des matières premières.
- Les organes de régulation et de gouvernance viennent seulement de se mettre en place pour le café, et ne le sont pas encore pour le thé. De l'influence des fluctuations importantes des prix du marché mondial découlent une instabilité et l'imprévisibilité des prix au producteur, ce qui constitue un risque susceptible de le décourager d'investir dans son capital productif.
- La perception du processus de privatisation par les exploitants est négative pour le café et partagée pour le thé. Plusieurs producteurs de café entrent en conflit avec les nouveaux propriétaires de stations de lavage, qui de plus ne maîtrisent pas toujours les mécanismes d'exportation et de fixation de prix, ce qui pose une hypothèque lourde sur les investissements à long terme. Les services aux entreprises font défaut ou ont trop peu de ressources pour faire face aux défis. Le conflit avec les producteurs induit auprès de ces derniers des réactions diverses qui causent une sous-exploitation des SLD; négliger la qualité de la récolte, vente sur pied ou en qualité washed à des commerçants ; la construction de leurs propres SLD en tant que coopérative de producteurs¹³³.
- Les travailleurs dans les usines, actuellement étatiques mais demain aux mains des privés, ne sont pas bien appuyés pour apprendre à défendre leurs intérêts dans un contexte privatisé.

En synthèse

On peut donc conclure de cette analyse que dans le secteur du café, l'amélioration des performances de ce secteur a été largement insuffisante pour valoriser les dividendes de la paix et consolider ce processus.

Par contre, la conclusion est beaucoup moins négative pour le thé puisqu'on peut parler d'un réel développement de tous les segments de la filière, y compris de la production de la matière première.

¹³³ En octobre 2013 la CNAC vient d'accepter d'acquérir la part réservataire de 25% dans les usines privatisées. Part qui constitue une minorité de blocage pour des décisions prises en défaveur de l'actionnaire minoritaire. <http://cnacburundi.org/index.php/laquisition-de-la-part-reservataire-par-les-op-dans-les-societes-creees>

8. EFFICACITÉ – ÉDUCATION (QE6)

8.1. Portée de la question d'évaluation

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?

Justification du traitement de la question

La stratégie sectorielle des DPE est inspirée des objectifs de l'éducation pour tous (EPT). Les DPE accompagnent notamment la mise en œuvre du *Plan Sectoriel de Développement de l'Education et Formation (PSDEF)* qui 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.

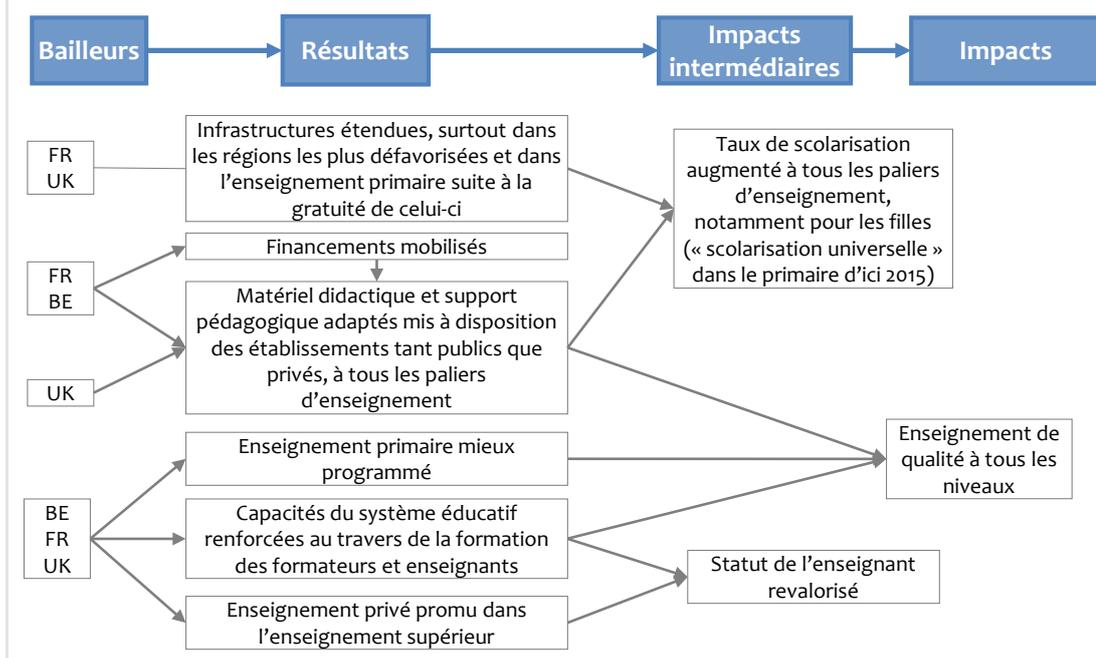
Dans le contexte particulier du Burundi, l'analyse apprécie aussi le rôle clé que peut jouer l'éducation dans la consolidation de la paix, dans l'apprentissage du «vivre ensemble» et de la démocratie. Ces préoccupations sont affichées dans les objectifs de certaines interventions des DPE.

La stratégie nationale en matière d'éducation comprend deux chaînes logiques principales :

- des interventions visant à promouvoir « un enseignement de qualité à tous les niveaux » ;
- des interventions plus spécifiquement axées sur l'adéquation formation/emploi.

Afin de ne pas disperser les ressources de l'évaluation, le Comité de gestion de l'évaluation a choisi de retenir la première de ces deux chaînes.

Chaîne des effets



DPE concernés
France, Belgique, Royaume-Uni (liste des interventions en Annexe 8).
Montant décaissé des interventions concernées
49 957 722 EUR
Qualité de l'information disponible
<p>Les données statistiques sont adéquates pour notre analyse : les affirmations sont surtout soutenues par l'existence du « Rapport d'état du système éducatif burundais » de 2012. Ce rapport, classique du genre (il est mené dans plusieurs pays africains par la même équipe internationale) analyse la scolarisation, les coûts et financements, l'efficacité interne et externe du système éducatif, la qualité de l'enseignement, les disparités et l'équité.</p> <p>Par ailleurs, l'étude PASEC de 2010 sur la qualité fournit des informations permettant d'apprécier le niveau des acquis. L'évaluation à mi-parcours du FCE est informative ; plusieurs des projets des DPE présentent soit une évaluation, soit un rapport (de suivi et/ou final). Enfin, notre étude s'appuie sur une « Évaluation des compétences fondamentales en lecture au Burundi » de 2011, ayant abordé sur base d'enquête les facteurs déterminants dans les acquis des élèves testés.</p>

8.2. Analyse de contribution

Les activités des DPE sont réparties en trois types d'interventions (listées en Annexe 8) :

- Le Fond Commun de l'Éducation (FCE) : la contribution des DPE s'élève à 20,3 millions EUR (soit 52% de leur aide au secteur). L'essentiel des ressources du FCE est alloué à l'enseignement primaire. Deux objectifs spécifiques sont définis par le FCE¹³⁴ : améliorer l'accès à tous les niveaux du système éducatif, en particulier au niveau primaire, et améliorer la qualité pédagogique dans toutes ses dimensions.
- 14 projets des DPE comptant pour 15 millions EUR. Ils ciblent des sous-secteurs, 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. Des appuis institutionnels sont également apportés en compléments de ceux du FCE¹³⁵.
- Au titre de son instrument FSD (Fonds Social de Développement), l'ambassade de France a appuyé financièrement 6 micro-projets portés par des acteurs burundais en éducation, tous réalisés en Mairie de Bujumbura, pour un montant total d'environ 225 000 EUR.

Notons qu'un effort de synergie entre Fonds commun et projets est identifié par l'évaluation à mi-parcours du FCE¹³⁶ : 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

¹³⁴ « 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.

¹³⁵ Appui institutionnel au ministère de l'Éducation Nationale et de la Culture (Belgique, 800 000 EUR), Projet de Coopération et d'Échanges en matière Linguistique, Educative et Culturelle (France, 2,1 millions EUR) et Strengthening primary schools governance (Royaume-Uni, 975 000 EUR).

¹³⁶ Évaluation à mi-parcours du Fonds commun éducation, rapport du 22/01/2012, consultant : Patrick Stoop

point et testées dans le cadre de projets spécifiques, recherche de synergies via le dialogue sectoriel renforcé.

8.2.1. Réalisations des DPE

Moyens disponibles pour la mise en œuvre du Plan Sectoriel de Développement de l'Éducation et Formation (PSDEF)

Le Burundi consacre environ 52% du budget alloué à l'éducation vers l'Enseignement Primaire, au titre de la Loi budgétaire de 2011¹³⁷. Cependant, seuls 3% environ sont affectés à l'investissement, la quasi-totalité étant utilisée pour le fonctionnement, les salaires des personnels en représentant 98%. En outre, 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 EUR) par enfant. Depuis la rentrée scolaire de 2009/2010 le gouvernement a mis sur pied un fonds de compensation de 2000 Fbu par élève, un montant versé directement sur un compte de chaque école primaire.

Dans ce contexte, les données collectées font clairement état d'une augmentation des ressources financières du secteur de l'éducation, surtout à partir de 2006, notamment en faveur des enseignements maternels et primaires. L'appui financier des PTF a donc permis de répondre aux engagements de l'Etat en faveur de la gratuité. On estime pour l'exercice 2011 à 57% la part des DPE dans l'engagement des donateurs à l'éducation au Burundi ; leur poids pour la seule éducation de base atteint 64%. Le retrait de DFID du Burundi à partir de 2012 fait passer cette part à 44% (et 49% pour la seule éducation de base).

Contrepartie positive de cette réduction en volume des engagements financiers des DPE en fin de période, le Burundi a obtenu un engagement financier du « Global Partnership for Education » (GPE/PME). Les DPE y ont fortement contribué :

- Pour rappel, outre la Norvège, trois des quatre bailleurs initialement engagés dans le FCE sont des DPE : France, Belgique, Royaume-Uni. L'AFD a cofinancé avec DFID (partenaire silencieux) l'étude de faisabilité du FCE. Les trois DPE ont affecté au FCE 52% de leurs aides au secteur sur la période 2005-2012.
- La révision des procédures du FCE engagée sous coordination belge a permis d'accroître les taux d'engagement tout en maintenant ses garde-fous fiduciaires (voir page 115).
- Le dossier d'application au PME citait le FCE comme le mécanisme de référence en appui à la demande¹³⁸. Au regard des garanties offertes par le Fonds, le PME s'est engagé à y contribuer à partir de 2012/13 pour 53 millions USD, ce qui lui fait tripler en volume. Le don du PME couvrirait 7% du coût total de la stratégie et 22% du besoin de financement brut identifié. Il est convenu que la Belgique soit l'entité de supervision du PME.

Les bons résultats du FCE en termes d'engagement doivent toutefois être relativisés au regard du taux d'exécution financière de 31% du budget FCE pour 2011. Ceci suggère que les

¹³⁷ 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 Éducatif (mai 2012)

¹³⁸ Source : P. Stoop, *Évaluation à mi-parcours du fonds commun éducation*. Coopération technique belge. Rapport du 22 janvier 2012.

financements étaient disponibles mais que les capacités d'exécution ne l'étaient pas¹³⁹. Face à ce très faible taux d'exécution, l'évaluation externe à mi-parcours du FCE estimait son efficacité encore faible. En 2012, l'amélioration en gestion et en gouvernance — suite à la mise en application d'un Manuel des Procédures — commençait à être visible mais le bilan restait encore mitigé. En réponse, 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 2012¹⁴⁰.

En synthèse

Le secteur a disposé de ressources financières accrues, surtout à partir de 2006, notamment en faveur des enseignements maternels et primaires. Ces ressources ont notamment permis de répondre aux engagements de l'Etat en faveur de la gratuité.

Depuis 2005, les DPE ont fourni une part importante de cet appui financier (57% de l'engagement des donateurs à l'éducation en 2011).

Si le poids financier des DPE se réduit à partir de 2012 (retrait de DFID), ceux-ci ont néanmoins joué un rôle majeur dans la promotion du FCE auprès du Partenariat Mondial pour l'Education : l'engagement du PME à partir de 2012/13 permet de tripler en volume le FCE.

Les DPE font encore face à une très faible capacité d'absorption des ressources (taux d'exécution financière de 31% du budget FCE pour 2011) : les financements sont disponibles mais les capacités d'exécution ne le sont pas.

L'appui institutionnel des DPE

Outre un appui à la bonne mise en œuvre du FCE, l'appui institutionnel des DPE est notamment passé par une assistance de la Belgique au Ministère de l'Éducation Nationale, jugée indispensable pour améliorer la planification, la programmation, la coordination et le suivi-évaluation du Plan Sectoriel de Développement de l'Éducation et Formation (PSDEF). Le projet PARSEB de la Banque mondiale appuyait également 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 belge¹⁴¹ juge très sévèrement la qualité de la coordination opérée entre ces deux initiatives. Au crédit de l'appui institutionnel belge on relève toutefois un recensement des initiatives et appuis des plus importants partenaires externes du secteur, démarche préalable à une meilleure harmonisation.

En 2009, l'ensemble des PTF a opposé son non-endossement au projet de PSDEF du gouvernement, estimant qu'il était trop complexe et ne tenait pas compte de la nouvelle politique d'un enseignement de base porté à neuf ans¹⁴². L'évaluation à mi-parcours de

¹³⁹ Voir la section J—6.1 et les conclusions de P. Stoop, *Évaluation à mi-parcours du fonds commun éducation*. Coopération technique belge. Rapport daté le 22 janvier 2012

¹⁴⁰ 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)

¹⁴¹ Évaluation à mi-parcours de l'Appui institutionnel au ministère de l'éducation (Stoop, Rapport évaluation à mi-parcours, 12/10/10)

¹⁴² 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.

L'Appui institutionnel de la Belgique au Ministère de l'Education Nationale estime que ce non-endorsement initial marque un échec « *de l'ensemble de l'assistance technique et de représentants des PTF* »¹⁴³. L'assistant technique belge en poste au Ministère a dû investir une bonne partie de son temps dans l'appui pour la finalisation du PSDEF, finalement endossé en 2012.

En synthèse

Outre un appui au secteur sous forme classique de projets, les DPE ont activement contribué à la formulation et au financement d'un fonds commun au secteur (FCE). Des signes d'interactions entre ces deux instruments sont identifiés.

Certaines interventions des DPE portaient sur un appui institutionnel, en vue notamment de la finalisation du Plan Sectoriel (PSDEF). Le non-endorsement initial de ce plan en 2009 illustre un échec de la coordination DPE/Banque Mondiale et plus généralement bailleurs/gouvernement.

Le PSDEF endossé en 2012 constitue désormais une stratégie partagée, notamment destinée à accompagner une réforme profonde du système éducatif burundais (passage à l'enseignement fondamental).

8.2.2. Résultats directs des interventions

Disponibilité du matériel didactique et des supports pédagogiques

Sur la période étudiée, on constate 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.

Les interventions des DPE relatives à ces objectifs¹⁴⁴ ont été plutôt bien exécutées.

- **Projet britannique « Improving Quality Primary Education in Burundi: Provision of Teaching and Learning Materials »** en appui à l'Unicef: 37 000 manuel d'enseignement fournis, 786 000 enfants ont bénéficié de stylos et cahiers. 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.
- **Programme d'urgence belge de fabrication et distribution de pupitres et de livres :** 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.
- **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.**

¹⁴³ « 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 l'appui pour la finalisation du PSDEF, finalement endossé en 2012.

¹⁴⁴ **Projet britannique « Improving Quality Primary Education in Burundi: Provision of Teaching and Learning Materials » + Programme d'urgence belge de fabrication et distribution de pupitres et de livres + FCE.**

Par ailleurs, le projet PARSEB de la Banque mondiale 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.

Infrastructures scolaires

Dans l'enseignement primaire, un développement rapide des infrastructures scolaires est observé 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 (année de l'abolition des frais scolaires), malgré une hausse des effectifs de 30% entre 2006-2010. Par conséquent, le 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.

Les deux projets des DPE visant à améliorer les infrastructures ont été correctement réalisés.

- Le projet belge d'infrastructures scolaires et d'équipements pédagogiques a permis la construction et l'équipement de 10 nouvelles écoles primaires. Le processus d'identification des sites est néanmoins jugé peu pertinent¹⁴⁵.
- Le projet britannique « Secondary school access for returning refugees » a permis, à travers la construction et la réhabilitation d'écoles et la réparation d'équipements, à 2250 jeunes rentrant dans leur province d'être pris en charge dans ces écoles et à près de 8900 d'entre eux de poursuivre leur cursus dans le cycle secondaire.

Le PARSEB de la Banque mondiale comprenait également un vaste programme de construction de salles de classe. Il a construit/réhabilité 431 salles de classes. 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, la mission n'a pas été en mesure de porter une appréciation exhaustive quant à l'évolution de la couverture infrastructurelle par province.

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 augmenté¹⁴⁶, ce qui indique clairement que les efforts de formation des enseignants ont été considérables. Par ailleurs, selon les indicateurs 2011/12 du Ministère, le degré d'aléa¹⁴⁷ pour le pays est descendu à 29%, avec des variations entre provinces de 20% à 38%. Néanmoins, en termes de ressources

¹⁴⁵ CTB. « Rapport final : Projet d'infrastructures scolaires et d'équipements pédagogiques (PISEP) BDI 02 006. » (pas daté)

¹⁴⁶ 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.

¹⁴⁷ 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.

humaines, 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 à ce jour l'enjeu du redéploiement du personnel, de manière à ce que les ressources humaines disponibles soient utilisées efficacement et soient équitablement réparties sur le territoire.

Le FCE fournit un appui à l'encadrement pédagogique de proximité ou encore à la formation des cadres de l'administration centrale et déconcentrée. Sa contribution propre ne peut être distinguée de l'action plus globale du PSDEF.

Outre le principe de la gratuité de l'enseignement primaire, une autre grande décision gouvernementale en matière d'éducation concerne le passage à l'école fondamentale, dont la mise en œuvre implique la révision des programmes d'enseignement à tous les niveaux. La Belgique a lancé en août 2011 un projet de Formation Initiale des Enseignant(e)s de l'enseignement fondamental (FIE), 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. Le déploiement du projet à ce jour est encore limité.

Le projet IFADEM (appuyé par la France) 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 enseignants¹⁴⁸. Son rapport 2011 conclut que la quasi-totalité des actions programmées pour la période ont été réalisées. Durant l'année 2009/2010, 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 a appuyé le Ministère de l'Enseignement de Base et Secondaire dans une récente « analyse des niveaux des candidats au test de français » (octobre 2013). Le test de niveau en français pour les enseignants du primaire, qui a touché environ 1400 enseignants, a permis de confirmer qu'en expression écrite, expression orale, compréhension écrite et compréhension orale, les enseignants burundais présentaient un faible niveau de maîtrise du français. 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.

Le projet PARSEB de la Banque mondiale a aussi formé 2343 enseignants et 2170 directeurs d'écoles.

Programmation de l'enseignement primaire

La programmation se réfère aux capacités en matière de planification et d'encadrement des processus pédagogiques.

- 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

¹⁴⁸ 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. Une évaluation 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. Seuls deux tiers des enseignants disent maîtriser très bien le français.

vraisemblablement aux résultats pédagogiques. Selon nos interviews dans les provinces, le FCE a fortement contribué à l'entretien de ce maillage.¹⁴⁹

- Le projet SAGE-P (Soutien à l'amélioration de la gouvernance de l'école primaire), financé par DFID et SIDA, 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. Sa durée de vie étant réduite à 22 mois, il s'est focalisé sur le renforcement des capacités du Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire pour la gouvernance des écoles, sur l'inspection et le soutien, sur la gestion des écoles primaires des deux provinces. Son évaluation est positive.
- L'Appui institutionnel de la Belgique au Ministère de l'Education Nationale avait pour objectif spécifique de renforcer les capacités de planification, de coordination et de suivi-évaluation du secteur. Son évaluation à mi-parcours¹⁵⁰ juge que l'intervention atteint une « très faible réalisation ».

En synthèse

Les DPE ont, à part quasi égale avec le projet PARSEB de la Banque mondiale, contribué à la nette amélioration dans la disponibilité des matériels didactiques. En 2012, moins de 5% des écoles n'ont pas de manuels-élève et moins de 3% des écoles ne disposent d'aucun guide pour les enseignants.

Dans l'enseignement primaire, le développement rapide des infrastructures scolaires depuis 2005 a réussi à contenir la hausse du ratio élèves/classe liée à l'abolition des frais scolaires et à la démographie. Le poids des DPE dans cette amélioration est plus réduit, leurs projets d'infrastructures étant d'une envergure limitée.

En accompagnement au passage à l'école fondamentale, le FCE fournit un appui à l'encadrement pédagogique de proximité et à la formation des cadres de l'administration centrale et déconcentrée. Les efforts de formation sont également passés par le projet IFADEM, qui répond à un enjeu du niveau de maîtrise de la langue française par les enseignants. Ces efforts restent néanmoins insuffisamment accompagnés par une politique adéquate de déploiement du personnel (écarts régionaux importants du degré d'aléa et du taux de suppléance).

L'apport des DPE en termes de planification et d'encadrement est contrasté : le FCE contribue au maillage d'encadrement pédagogique dans les provinces (avec toutefois un faible taux de décaissement), un projet britannique SAGE-P a notamment contribué à la gouvernance des écoles dans 2 provinces, tandis que l'appui institutionnel belge n'est pas parvenu à renforcer les capacités ministérielles de planification, de coordination et de suivi-évaluation du secteur.

¹⁴⁹ 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. »

¹⁵⁰ Évaluation à mi-parcours de l'Appui institutionnel au ministère de l'éducation (Stoop, Rapport évaluation à mi-parcours, 12/10/10)

8.2.3. Évolution en termes d'accès équitable à l'éducation

Dans l'enseignement **primaire**, les effectifs ont été multipliés par 2,4 ces dernières années, passant de 740 850 en 2000 à 1 849 861 en 2009/2010, avec un pic entre 2004/2005 et 2005/2006. Le taux brut de scolarisation (TBS) est passé de 63% à 134% entre 2000 et 2010. Le taux brut d'admission (TBA) en 1ère année s'est amélioré en passant de 82% en 2004 à 124% en 2009/10. La population scolarisée est ainsi largement supérieure à celle scolarisable¹⁵¹ en raison notamment :

- 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 qui a profité de la politique de suppression des frais scolaires ; certaines classes des écoles publiques sont surpeuplées et posent le problème de l'encadrement scolaire. C'est le cas des provinces de Karusi, Kayanza, Kirundo, Muyinga, Ngozi, Rutana et Ruyigi.
- des redoublements. L'évaluation des compétences fondamentales en lecture au Burundi (septembre 2011) note que le taux de redoublement au Burundi est parmi les plus élevés au monde et atteint environ 35%¹⁵².

La décision politique de l'abolition des frais d'inscription semble aussi être à l'origine d'un accès plus équitable entre garçons et filles : 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'Education pour tous (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. 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 baissé dans l'enseignement supérieur passant de 0,41 en 1999 à 0,36 en 2004 (dernière année pour laquelle des statistiques sont disponibles).

Notons que deux projets britanniques visaient des **publics marginalisés** : le projet 'Secondary school access for returning refugees' a permis à 2 250 jeunes de retour au pays de trouver une place à l'école ; 8 900 jeunes en tout ont bénéficié du programme se sont inscrits dans des écoles secondaires. Le projet 'Improving Quality Primary Education in Burundi: Provision of Teaching and Learning Materials' a également permis à 70 000 enfants marginalisés de bénéficier d'un dispositif pour le retour à l'école.

On observe également une nette amélioration dans les taux d'achèvement¹⁵³, qui passent de 26% en 2000/01 à 47% en 2008/09, 53% en 2009/10, 54% en 2010/11 et à 69% en 2011/12¹⁵⁴. Il

¹⁵¹ 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.

¹⁵² Il s'explique selon le rapport de la Commission d'évaluation du système éducatif burundais 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. »

¹⁵³ Le nombre de nouveaux inscrits en dernière année du primaire en pourcentage de la population qui aurait dû fréquenter cette classe.

¹⁵⁴ Selon le document du MEBSEMFPFA « Indicateurs sur l'enseignement au Burundi 2011/2012 », le saut de 15 point entre 2010/11 et 2011/12 s'explique par « des effets conjugués de l'amélioration de l'accès et de celle de la rétention en cours de cycle. En effet, pour qu'un élève achève un cycle il faut d'abord qu'il y accède et il faut aussi qu'il y reste jusqu'à la fin (accès et rétention). »

existe une forte variation de ces taux entre les provinces : cinq provinces connaissent un taux inférieur à 55% alors que le taux est supérieur à 80% dans cinq provinces.¹⁵⁵

Un goulot d'étranglement est observé au niveau de l'accès au **secondaire**. Seuls un tiers des élèves de 6^{ème} sont admis en 7^{ème} année. Les autres redoublent (environ 40%) ou abandonnent l'école. La probabilité d'accès à la 7^{ème} est estimée à 59% (taux de transition effectif¹⁵⁶).

Les effectifs de l'enseignement secondaire technique et professionnel ont plus que doublé depuis 10 ans mais s'élèvent à seulement 3,5% de ceux du secondaire général.

En synthèse

La population scolarisée est aujourd'hui supérieure à celle scolarisable en raison notamment :

- *de l'effet de la mesure de gratuité annoncée en 2005, ce qui a encouragé des entrées précoces/tardives dans le système (la plus forte croissance des effectifs a eu lieu en 2005/06) ;*
- *d'un taux de redoublement au Burundi parmi les plus élevés au monde (environ 35%).*

On observe une nette amélioration dans les taux d'achèvement depuis 2001, bien que de fortes disparités subsistent entre provinces. Un goulot d'étranglement est observé pour le passage du primaire au secondaire.

La décision politique de l'abolition des frais d'inscription semble aussi être à l'origine d'un accès plus équitable entre garçons et filles dans le primaire. Par contre, les disparités filles-garçons se sont maintenues dans l'enseignement secondaire public.

Au regard de l'afflux d'entrées depuis 2005, mis en relation avec l'amélioration du taux d'achèvement, on peut estimer que l'appui des DPE a contribué à ajuster les capacités d'accueil à la politique de gratuité du gouvernement.

8.2.4. Évolution en termes d'amélioration de la qualité

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 »¹⁵⁷. Par ailleurs, sur les tests EGRA (early grade reading assessment), les résultats du Burundi sont relativement satisfaisants, comparativement à la proportion de non lecteurs trouvés dans d'autres pays d'Afrique qui utilisent les langues nationales dans l'enseignement (EGRA, 2011).

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 et

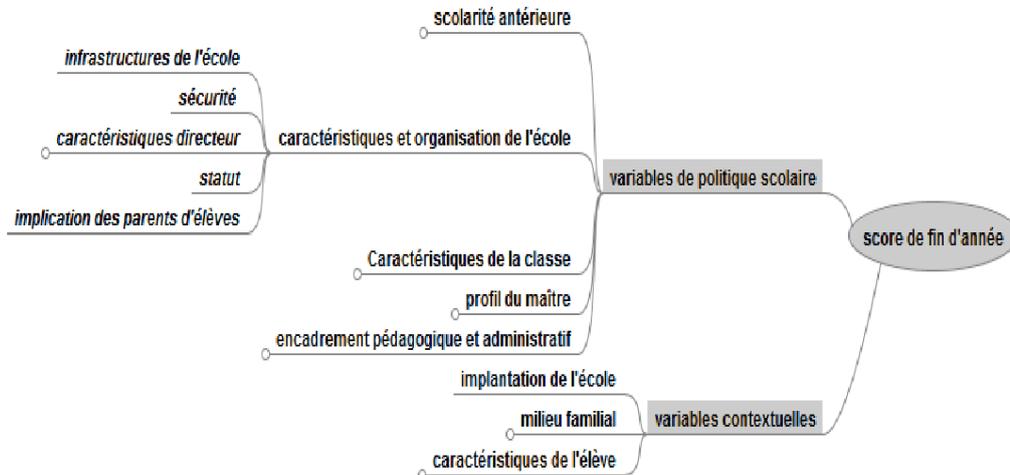
¹⁵⁵ Il y a 17 provinces en tout. Par ailleurs, le taux moyen d'achèvement du primaire en Afrique subsaharienne est de 64%.

¹⁵⁶ 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

¹⁵⁷ CONFEMEN/PASEC. *Rapport d'évaluation PASEC au Burundi. 2008/2009*

multifactorielle. L'évaluation des compétences fondamentales en lecture précitée établit les facteurs potentiellement susceptibles d'améliorer les résultats scolaires des élèves en lecture au Burundi, facteurs mesurés par questionnaires contextuels.

Figure 5 : Compétences fondamentales en lecture - diagramme des facteurs mesurés par les questionnaires contextuels



Source : 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 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 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, 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 meilleures 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'enjeu du redoublement sur la qualité

La même évaluation des compétences fondamentales en lecture de 2012 note que la taille de classe moyenne des élèves de son échantillon 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 négative¹⁵⁸. 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 provinces¹⁵⁹. 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. Un taux de redoublement de 35% ne s'explique pas uniquement par des facteurs contextuels, mais est également révélateur des pratiques pédagogiques des enseignants. Or il n'est pas relevé de relation significative entre la proportion d'élèves non lecteurs dans l'école et le taux de redoublement. 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 1ère année du cycle. Comme le recommande l'évaluation des compétences fondamentales en lecture au Burundi de 2012, 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.

En synthèse

Les DPE ont particulièrement contribué à certains facteurs favorables au renforcement de la qualité : actions de formation des maîtres au français, mise à disposition de cahiers et manuels pour les enseignants et élèves, encadrement des élèves à travers un maillage notamment appuyé par le FCE en fin de période, et dans une moindre mesure, construction d'infrastructures ayant permis de contenir le ratio élève par enseignant malgré l'afflux lié à l'abolition des frais de scolarité.

En revanche, les DPE ont insuffisamment contribué à faire évoluer certaines pratiques dont l'effet négatif sur la qualité est démontré : pratiques pédagogiques et évaluatives vis-à-vis du redoublement (poids sur les capacités du système et sur la qualité des enseignements), politique d'affectation des enseignants.

D'autres facteurs d'évolution ont été indépendants de l'intervention des DPE. Ainsi, on peut établir une corrélation entre l'instruction dans la langue maternelle des élèves et leurs résultats honorables en mathématiques, surtout en comparaison à d'autres pays africains.

Pluralisme au sein du système éducatif, promotion de notions telles que 'respect de l'autre', 'responsabilité', 'coopération' et 'solidarité'

Sur les 14 projets des DPE étudiés pour la période d'évaluation, quatre 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. On note en particulier que :

- le projet belge « Développer la citoyenneté responsable : les étudiants du secondaire au service de la paix » s'adresse le plus à la thématique. Il ciblait les enseignants, élèves et communautés (40 écoles dans 7 provinces). La formation a

¹⁵⁸ 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.

¹⁵⁹ Source : Bureau de la planification pour 2009/2010

touché 1255 participants (enseignants, étudiants, formateurs de formateurs) et semblerait avoir amélioré la vision de la notion de citoyenneté. 97% des enseignants disent utiliser le livre “Esprit de Civisme” dans leurs classes.

- toujours sur cette thématique, l'UNICEF met en œuvre au Burundi un programme « Education et Plaidoyer pour la Consolidation de la Paix » cofinancé par les Pays Bas, pour 2012-2016. Une série d'activités et de travaux de recherche sont menés dans ce cadre¹⁶⁰.

Outre ces interventions, les objectifs pédagogiques expressément liés à la paix et la réconciliation nationale apparaissent peu dans la documentation relative au secteur de l'éducation et dans les interventions financées par les DPE¹⁶¹. C'est particulièrement le cas pour le FCE qui renvoi uniquement au PSDEF qui, lui, évoque les objectifs de consolidation de la paix¹⁶². 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 » — est plutôt cohérente par rapport aux études récentes sur les questions de l'éducation dans un contexte post-conflit.¹⁶³

En synthèse

À l'exception de quelques projets dédiés à cette thématique, les DPE ont peu ou pas mis l'accent sur les objectifs pédagogiques expressément liés à la paix et la réconciliation nationale. La stratégie s'inscrit donc plutôt dans le domaine classique du développement du système éducatif que dans celui de l'urgence ou de la reconstruction. Une telle approche est plutôt cohérente par rapport aux études récentes sur les questions de l'éducation dans un contexte post-conflit.

Néanmoins, on peut estimer qu'ils ont contribué au développement de l'éducation dans un contexte de reconstruction :

- *en ayant assuré la continuité/amélioration de l'offre éducative (appuis financiers, assistance technique et projets dédiés, comptant pour 57% de l'appui des donateurs au secteur en 2011).*
- *en ayant sensibilisé les donateurs et les organisations à la nécessité de financer l'éducation (sensibilisation illustrée par la décision de financement du PME).*

¹⁶⁰ 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'inégalité 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.

¹⁶¹ En revanche, en amont de la documentation sur le secteur de l'éducation, le *Document Cadre de Partenariat France - Burundi (2006-2010)* 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.

¹⁶² A noter, par exemple, qu'une fiche en ligne de l'AFD, “Contribution au Fonds Commun de l'Éducation – FCE (10 M€), se concentre sur des objectifs sectoriels, sans aucune mention des objectifs plus large (et plus diffus) relatifs à la paix et la réconciliation.

¹⁶³ UNESCO. Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous 2011 : La crise cachée : les conflits armés et l'éducation. Paris: UNESCO. 2011.

- *dans une moindre mesure, par un travail avec les ministères afin de déterminer les possibilités d'amélioration ou de réforme du système éducatif (effets des appuis institutionnels jugés mitigés par les évaluations disponibles).*

9. EFFICACITÉ – APPUIS MACRO-ÉCONOMIQUES (QE7)

Pour rappel, en réponse à la demande du Comité de gestion de l'évaluation, l'analyse de l'appui macro-économique s'est uniquement appuyée sur des données documentaires. Les constats succincts et provisoires seront validés lors d'une évaluation conjointe spécifique à l'aide budgétaire qui devrait démarrer début 2014. Les données recueillies s'appuient essentiellement sur l'étude PEFA réalisée en 2011, portant sur la mesure de la performance de la gestion des finances publiques¹⁶⁴.

9.1. Portée de la question d'évaluation

QE7- Dans quelle mesure les appuis macroéconomiques des DPE ont-ils contribué à améliorer la gestion budgétaire ?

Justification du traitement de la question

La gestion des paramètres macro-économiques, l'amélioration des dimensions éthiques et techniques de la gouvernance en matière de gestion des finances publiques, le financement de l'Etat, les choix d'allocations budgétaires, entre secteurs et zones géographiques, sont des enjeux centraux au Burundi, tant en termes de construction de la paix qu'en termes de croissance inclusive.

Chaîne des effets traitée

L'évaluation applique « l'Approche méthodologique pour les évaluations de l'aide budgétaire » définie par le CAD/OCDE¹⁶⁵. Le cadre global proposé pour l'évaluation des programmes d'aide budgétaire tient compte du fait que l'aide budgétaire est une contribution à la mise en œuvre de la politique et des dépenses publiques d'un gouvernement partenaire.

Il est attendu de la présente évaluation une analyse concentrée sur les trois niveaux suivants :

- Niveau 1 : Intrants (inputs) de l'aide budgétaire (financiers et non financiers tels que l'assistance technique, le renforcement des capacités, le dialogue).
- Niveau 2 : Produits directs (direct outputs) de l'aide budgétaire : amélioration dans les relations entre l'aide extérieure et le budget national et les processus politiques.

¹⁶⁴ Evaluation PEFA 2011, Public Expenditure and Financial Accountability, Dépenses publiques et responsabilité financière, Burundi, Rapport final, mars 2012. Cette étude était financée par l'Union européenne et le Royaume de Belgique. Le PEFA est un programme de partenariat entre plusieurs institutions, qui est parrainé par : La Banque mondiale, Le Fonds monétaire international, La Commission européenne, Le Département pour le développement international du Royaume-Uni, Le Ministère français des Affaires étrangères, Le Ministère des Affaires étrangères du Royaume de Norvège, Le Secrétariat d'État aux affaires économiques de la Suisse, Le Partenariat stratégique avec l'Afrique.

¹⁶⁵ Méthodologie accessible ici :

http://www.oecd.org/dac/evaluation/Approche%20methodologique_aide%20budgetaireFINAL.pdf

- Niveau 3 : Produits indirects (induced outputs) : changements positifs escomptés en ce qui concerne la qualité des politiques publiques, la solidité des institutions du secteur public, la qualité des dépenses publiques (amélioration de l'efficacité des affectations et des opérations), et améliorations de la fourniture des services publics.

DPE concernés

CE, France, Belgique, Royaume-Uni, Pays-Bas

La liste des interventions identifiées ainsi que leurs objectifs et résultats sont repris dans l'annexe 9.

Montant décaissé des interventions concernées

La liste des interventions fournies par le comité de gestion a été révisée et complétée au cours de la phase documentaire pour tenir compte d'autres informations recueillies, en particulier dans la base de données sur les flux d'aide de l'OCDE¹⁶⁶.

Après vérifications et ajustements¹⁶⁷, le montant des engagements financiers des DPE en matière d'appui budgétaire global est estimé par les évaluateurs à 212,2 millions EUR sur la période 2005-2011.

Qualité de l'information disponible

Les données disponibles en phase documentaire dans le domaine de la gestion des politiques macro-économiques et structurelles sont relativement incomplètes. Les informations recueillies sur les décaissements (programmés et exécutés) sont souvent incohérentes, en particulier en début de la période sous revue. Les évaluateurs n'ont pas obtenu une série complète de TOFE mensuels détaillés. De même ils n'ont pas obtenu tous les rapports (trimestriels et annuels) de la Cellule d'Appui chargée du Suivi des Réformes des Finances Publiques et du Cadre de Partenariat avec les Bailleurs de Fonds. Le portail officiel du Ministère des Finances et du Développement Economique (<http://www.finances.gov.bi>) sur lequel les statistiques budgétaires et les rapports devraient être mis à disposition, ne contient que peu d'informations rétrospectives.

Quant aux interventions des DPE, les évaluateurs disposent en général des documents de projet (conventions, etc.) mais pas toujours de rapports d'évaluation.

9.2. Analyse de contribution

9.2.1. Intrants de l'aide budgétaire des DPE

Déboursement des fonds d'appui budgétaire engagés par les DPE

L'appui budgétaire global total des DPE au cours de la période 2005 à 2011 s'élève à 49% de l'ensemble des appuis budgétaires au Burundi, en variant entre 28% en 2008 et 100% en 2005. Le total des montants décaissés par les DPE au titre de l'ABG entre 2005 et 2011 s'élève à 207,1 millions EUR sur une allocation de 212,2 millions EUR¹⁶⁸. Ces montants

¹⁶⁶ <http://stats.oecd.org/>, puis choisir « activités d'aide » pour accéder au « Système de notification des pays créanciers ».

¹⁶⁷ Quatre projets d'un montant de 7,3 millions € initialement comptabilisés ont été écartés, dans la mesure où ils ne contribuent pas à la gestion macro-budgétaire.

¹⁶⁸ Les contributions des Pays Bas et de la Belgique, déboursées au titre du cofinancement des programmes "Economic Rehabilitation Credit (ERC)" (M-PB1) et "Economic Reform Support Grant (ERSG)" (M-PB2 à M-PB5), gérés par la Banque Mondiale, ont été comptabilisés comme ABG selon les définitions de l'OCDE.

comprennent un peu moins de 3% de dépenses au titre d'activités annexes, à savoir l'assistance technique, le suivi-évaluation et les appuis institutionnels.

Plus de la moitié des décaissements au titre des ABG sont programmés et exécutés à la fin de l'année (quelques fois même dans la dernière semaine de décembre). Cette situation a souvent pu entraîner des problèmes de gestion de la trésorerie, ce qui augmente les frais de financement s'il est nécessaire de recourir à un financement bancaire non prévu, ou met en cause la crédibilité du Gouvernement s'il accumule des arriérés.

L'évaluation PEFA 2011 constate que les informations sur leurs appuis budgétaires sont désormais fournies en temps utile par les PTF (PEFA 2011, p.10). Toutefois, faute d'un système de suivi fiable tout au long de la période 2005-2011, l'information détaillée sur la programmation et l'exécution des appuis budgétaires est fragmentée et incohérente, en particulier au cours de la première partie de la période sous revue. Le Burundi ne s'est doté d'une Politique nationale de l'aide qu'en octobre 2011 ; les disparités constatées dans les différents rapports d'analyse et d'évaluation des services gouvernementaux et d'institutions extérieures, les données communiquées par les DPE dans le cadre cette évaluation et les informations de la base de données de l'OCDE reflètent les insuffisances persistantes du système actuel de gestion macro-économique et budgétaire.

Fourniture de l'assistance technique (AT) et des activités de renforcement des capacités

En raison de l'absence d'un système fiable de suivi des projets pendant toute la période sous revue, l'information sur la programmation et l'exécution des projets d'assistance technique des DPE est partiellement incomplète. Globalement, 94,4% des contributions programmées dans ce cadre ont été réalisées au cours de la période sous revue.

- Une partie des contributions des DPE au titre de l'AT est liée plus ou moins directement à l'ABG. Les montants décaissés s'élèvent à 5,4 millions EUR sur la période de 2005 à 2011 et concernent essentiellement les appuis complémentaires aux programmes d'appui budgétaire de la Commission européenne. Ces fonds ont servi principalement à financer la quasi-totalité du fonctionnement de la Cellule d'Appui chargée du suivi des Réformes au Ministère des Finances.
- Les autres projets d'assistance technique des DPE réalisés au cours de la période portent sur environ 12,3 millions EUR (dont 8,4 millions EUR au titre du projet "Trademark East Africa-Burundi" financé par la Belgique et le DFID¹⁶⁹).

Processus de dialogue sur les politiques macro-économiques et budgétaires

Le processus de dialogue sur les politiques macro-économiques et budgétaires bénéficie a priori d'un cadre adéquat susceptible d'orchestrer le dialogue des PTF avec le gouvernement burundais.

- Un cadre de partenariat entre le gouvernement du Burundi et les bailleurs de fonds relatif aux appuis budgétaires a été signé en mai 2005. Le principal objectif est de renforcer la coordination entre le Gouvernement et ses partenaires, en vue d'une utilisation plus efficace de l'aide budgétaire extérieure.
- En 2008, un groupe de bailleurs de fonds a mis en place un Basket Fund, sous la gestion du PNUD, pour appuyer le Gouvernement burundais dans un mécanisme de coordination de l'aide et pour l'exécution du CSLP sur une période de 3 ans (2008 – 2010). Parmi les DPE, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Belgique ont cofinancé ce projet.

¹⁶⁹ Une part importante des fonds a servi à la mise en place et au fonctionnement de l'Office Burundais des Recettes (OBR).

Outre le CNCA pour le suivi des programmes d'aide et le Secrétariat Permanent du Suivi des Réformes Economiques et Sociales (SP/REFES), c'est à la Cellule d'Appui, chargée du suivi des Réformes au Ministère des Finances, qu'incombe l'essentiel de la programmation, du suivi et de l'évaluation des aides budgétaires. Cette Cellule est l'organe technique principal de facilitation et de mise en œuvre des stratégies de Gestion des Finances Publiques (SGFP) et du plan d'action afférant.

En synthèse :

Les DPE ont décaissé une aide budgétaire globale de 207 millions EUR sur la période 2005-2011, aide accompagnée d'une assistance technique notamment orientée vers le Ministère des Finances et l'Office Burundaise des Recettes.

Le niveau de formalisation de la coordination au niveau macro-économique et budgétaire est assez élevé.

9.2.2. Produits directs de l'aide budgétaire des DPE

La collecte et le partage des informations par le gouvernement sur les flux d'aide restent faibles. Ce constat posé par les enquêtes de l'OCDE sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Burundi en 2005, 2007 et 2011, est confirmé par l'évaluation PEFA de 2011 :

- Malgré les progrès enregistrés dans la prise en compte de l'aide internationale, la situation très insatisfaisante qui prévalait en 2008 n'a guère changé ;
- Les autorités budgétaires ont toujours une mauvaise connaissance des prévisions budgétaires concernant les projets, qui ne fournissent pas suffisamment d'information sur leur fonctionnement et l'avancement de leurs programmes et activités ;
- À l'exception des appuis budgétaires, les PTF n'utilisent pas les procédures nationales pour leurs appuis.

Une amélioration de la collecte et de la centralisation des données sur le financement sur ressources extérieures est toutefois observée en ce qui concerne la couverture du budget 2012 (année non couverte par l'évaluation) qui enregistre une augmentation de la prise en compte des financements sur ressources extérieures.

Au cours de la période 2005-2011, de nombreux textes ont été promulgués en matière de finances publiques¹⁷⁰, dont la loi organique sur les finances publiques. Les appuis institutionnels fournis par les DPE ont contribué à la formulation de ces lois.

¹⁷⁰ Loi n°1/11 du 14 juillet 2009 portant sur la création, l'organisation et le fonctionnement de l'Office Burundais de Recettes, qui modifie profondément l'organisation des services fiscaux et douaniers en instituant une « Agence » dotée d'une très grande autonomie de gestion ; loi n°1/08 du 28 avril 2011 portant sur l'organisation générale de l'administration publique ; décret n°100/255 du 18 octobre 2011 portant sur le Règlement général de gestion des budgets publics (RGGBP), qui précise sur le plan de l'exécution du budget les principales dispositions de la loi organique ; décret n°100/08 du 13 septembre 2010 portant sur la structure, le fonctionnement et les missions du gouvernement de la République du Burundi, et fixant l'organisation générale des Ministères ; décret n°100/09 du 15 janvier 2010 portant sur la réorganisation de l'Inspection générale de l'Etat ; décret du 7 novembre 2011 créant le Ministère des finances et de la planification du développement économique.

En synthèse :

Les appuis institutionnels fournis par les DPE ont contribué à la formulation de nombreux textes, promulgués en matière de finances publiques.

En dépit du travail du CNCA (notamment appuyé par le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Belgique), la collecte et le partage des informations sur les flux d'aide restent faibles. Une amélioration de la collecte et de la centralisation des données sur le financement sur ressources extérieures est néanmoins observée en ce qui concerne la couverture du budget 2012.

9.2.3. Produits indirects de l'aide budgétaire des DPE

Selon le Rapport 2011 de l'OCDE sur l'engagement international dans les États fragiles, la mise en place effective de réformes en matière de finances publiques et de marchés publics reste insuffisante au Burundi (OCDE 2011, p.13). Bien que des textes aient été promulgués en la matière, les documents consultés font apparaître un écart important entre les perceptions du gouvernement burundais et celles de certains acteurs internationaux quant aux progrès réalisés dans le domaine de la gestion budgétaire¹⁷¹.

En matière de performance de la gestion des finances publiques, le rapport PEFA 2011 pose les constats suivants :

- La crédibilité du budget est satisfaisante, dans son ensemble, comme elle l'était en 2008, sans que l'on observe d'évolution notable.
- Des progrès significatifs ont été réalisés dans le domaine de l'exhaustivité et de la transparence.
- La préparation du budget est un des domaines où les finances publiques du Burundi ont fait le plus de progrès depuis le PEFA 2008, même si les résultats tangibles ne sont pas encore pleinement visibles et mesurables.

Les produits indirectement liés à l'appui macro-économique atteignent des niveaux mitigés :

- Des progrès importants ont été réalisés en peu de temps en matière de collecte générale de l'impôt sur le plan quantitatif, notamment depuis la création de l'Office Burundais des Recettes (OBR) en juillet 2009. L'accroissement des recettes publiques, grâce à cette pression fiscale renforcée, n'est pas suffisant pour équilibrer de façon pérenne le déficit budgétaire. Les exonérations restent élevées, la fiscalisation des burundais reste particulièrement basse, et le Burundi ne dispose pas encore de vraie stratégie et de politique d'endettement alors que la soutenabilité de sa dette est toujours fragile. La chaîne de la dépense n'a pas enregistré de progrès en dépit de ses nombreux et importants défauts.
- La mise en place des instruments et méthodes pour prendre effectivement en compte les indicateurs du CSLP dans l'allocation des ressources internes et externes et mieux suivre et cibler les dépenses publiques sur les objectifs stratégiques n'est pas encore achevée et se heurte aux problèmes de capacités humaines et matérielles. La revue des dépenses publiques réalisée en juin 2011 par

¹⁷¹ A titre d'exemple, le document "Mesures prioritaires pour mettre en œuvre la loi organique relative aux finances publiques" du FMI d'août 2011 donne un aperçu de l'état d'avancement des réformes en cours et des actions correctrices nécessaires.

la Banque mondiale¹⁷² note que le système de suivi serait inadéquat et que les données relatives aux dépenses manqueraient de fiabilité. Nombre d'anomalies sont relevées, de sorte que le Programme d'Investissement Public (PIP) ne peut suivre correctement les investissements financés par l'aide.

- Le circuit de la dépense est informatisé et fournit des informations fiables pour suivre l'exécution du budget ; mais sa portée est limitée par un niveau important de corruption et de fraude (dénoncées notamment dans un rapport récent de l'ONG "International Crisis Group"¹⁷³).

En synthèse :

L'appui fourni à la Cellule d'Appui chargée du suivi des Réformes au Ministère des Finances a contribué aux progrès dans la préparation du budget, son exhaustivité et sa transparence.

L'appui des DPE à l'OBR depuis 2009 a notamment permis des progrès importants en matière de collecte de l'impôt.

Les appréciations de la performance des finances publiques disponibles reflètent un faible niveau d'appropriation des réformes budgétaires et financières par les administrations et les limites de leurs capacités techniques.

Il en résulte que les appuis institutionnels et techniques fournis par l'ensemble des PTF, dont les DPE, étaient soit insuffisants soit inadaptés pour assurer la formation et le perfectionnement nécessaire des cadres burundais dans l'administration des finances publiques et pour renforcer significativement la capacité du Ministère des Finances dans le domaine macro-budgétaire.

¹⁷² Rapport No. 56716-BI, Burundi, Revue des dépenses publiques, Améliorer l'efficacité des dépenses publiques, Juin 2011, Document de la Banque mondiale. Cette revue fait suite au PEMFAR, Revue de la gestion des dépenses publiques et de la responsabilité financière, 2008.

¹⁷³ International Crisis Group, Burundi: La Crise de Corruption, Rapport Afrique N°185, Synthèse et Recommandations (Mars 2012)

10. COORDINATION (QE8)

QE8 - Les DPE ont-ils fait preuve d'une action coordonnée et quels en ont été les effets en termes de synergies ?

Justification du traitement de la question

Les questions 2 à 7 permettent d'établir des constats d'interactions éventuelles entre les DPE (et éventuellement avec d'autres bailleurs) à l'échelle des interventions. La question 8 vise à identifier les actions plus générales de coordination entre les DPE et à en apprécier les effets en termes de division du travail, de (dé)cloisonnement entre canaux de financement et d'harmonisation des procédures.

10.1. Implication des DPE dans les cercles de coordination

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 de chacun des DPE, 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.

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). Notre appréciation est plus nuancée : d'une part, la concertation entre DPE existe et se renforce (voir le point suivant). La mission de terrain a relevé que les pratiques de coordination apparaissent contrastées d'un secteur à l'autre. Parmi les secteurs étudiés, les structures de dialogue les plus actives sont identifiées dans l'éducation¹⁷⁴, et plus récemment dans

¹⁷⁴ La Belgique a, durant une grande partie de la période sous évaluation, assuré un rôle de chef de file des bailleurs actifs dans le secteur. La coordination au sein du Groupe Sectoriel Education s'aligne sur le PSDEF (Plan Sectoriel de Développement de l'Education et Formation). La Belgique s'engage depuis 2013 comme Entité de Supervision du «Fonds du Partenariat Mondial pour l'Education». Dans le cadre du FCE, un Comité de Concertation et de Coordination (CCC-FCE) réunit le Burundi et les bailleurs impliqués dans le Fonds.

l'agriculture¹⁷⁵ et la justice¹⁷⁶. Il s'agit de secteurs pour lesquels la mise en place d'un cadre programmatique a été appuyée par les bailleurs en amont, et permet en aval de structurer l'harmonisation des politiques autour d'une stratégie partagée. Dans le cadre de l'appui macroéconomique, l'analyse s'est limitée à une revue documentaire des instances de coordination mises en place (voir annexe 10, pp. 126-127).

10.2. Quelle division du travail entre DPE ?

Une condition de départ : la définition commune et stable de la notion de secteur ou de thème d'intervention

Le premier des instruments nécessaires à une réelle division concertée du travail est une définition commune aux DPE 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 projets, 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 difficultés conceptuelles et pratiques de la division du travail au niveau des stratégies bilatérales 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).

Un partage des tâches entre DPE jusqu'à présent implicite ; une impulsion croissante de la Délégation de l'UE

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 explicités. 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.

¹⁷⁵ La coordination des bailleurs et en particulier des DPE a jusqu'à récemment été faible dans le domaine de l'agriculture vivrière. Mais l'adoption du Plan national d'investissement agricole (PNIA) à laquelle les DPE ont contribué, commence à porter ses fruits en termes de coordination des activités (recensement des activités menées par chacun et début de distribution des tâches). Le Groupe Sectoriel « Agriculture et Développement Rural » (GSADR) qui comprend, en plus des PTF, les ONG internationales et la société civile, est chargé de suivre la mise en œuvre du PNIA. Chacune des 15 focalisations thématiques du PNIA met en place des groupes de travail pour lesquels un PTF accepte d'assurer la coprésidence et de financer les études et expertises externes nécessaires.

¹⁷⁶ Concernant la justice, on observe une division géographique réalisée à la demande formelle du Ministère de la justice au moment de l'adoption de la politique sectorielle (formulation appuyée par la Belgique entre 2006 et 2010). On observe également 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 et la Cour Suprême, le BNUB couvre également les juridictions supérieures de sa zone et le Conseil supérieur de la Magistrature.

Le positionnement vis-à-vis des autres bailleurs (européens ou non) s'est fait plus explicite lorsque, comme c'est le cas de DFID, la décision de retrait du pays a impliqué une stratégie de désengagement¹⁷⁷.

Selon l'OCDE¹⁷⁸, 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. Certains événements récents démontrent une intensification de cette coordination :

- 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 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).

Une politique de concentration de l'aide plus ou moins flexible d'un DPE à l'autre

Le Code de Conduite Européen encourage à une plus grande concentration/spécialisation de l'aide. Les sièges des DPE ont chacun défini une doctrine propre quant à l'application de ce principe, doctrine qui guide les choix d'intensification ou de retrait des secteurs d'intervention :

- 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 FED¹⁷⁹.
- Pour les Pays-Bas, la concentration sur trois secteurs est également imposée par le siège.

¹⁷⁷ La formulation de cette stratégie de désengagement résulte notamment de l'émoi suscité au Royaume-Uni par la décision de retrait de DFID, 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 abandonnait, dans les cas où un appui devait être maintenu à moyen terme. Voir 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).

¹⁷⁸ OCDE: Rapport 2011 sur l'engagement international dans les états fragiles, République du Burundi, 2012.

¹⁷⁹ Pour la Belgique, cette 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.

- La CE définit des « domaines de concentration » pouvant être multisectoriels, ce qui lui permet une certaine flexibilité au regard de ce principe.
- La France n'est pas soumise à la concentration sectorielle.

Il en résulte une marge de manœuvre variable des postes des DPE pour s'engager au-delà des secteurs fixés dans leurs stratégies bilatérales.

Enjeu de la coordination interne à chaque DPE (directe/indirecte/multilatérale, développement/défense/diplomatie)

L'OCDE¹⁸⁰ 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 et la cohérence entre les interventions des différents bailleurs dans un pays donné, n'est pas toujours facile. Outre les enjeux et contraintes de concentration de l'aide évoqués plus haut, la cohérence entre coopération bilatérale directe et les instruments dits « indirects¹⁸¹ » constitue également un enjeu, que ce soit en termes de synergies ou plus simplement en termes de recensement des activités.

- La Belgique est capable d'identifier précisément l'essentiel des acteurs belges de coopération indirecte présents dans le pays, et encourage les synergies entre coopération indirecte et PIC¹⁸². A contrario, l'Ambassade de France peine à recenser de façon systématique les ONG françaises présentes sur place et à suivre l'activité de coopération des collectivités locales françaises¹⁸³.
- La Délégation de l'Union Européenne regrette que certaines initiatives émanant du siège (Facilités, lignes budgétaires) soient insuffisamment cohérentes avec les stratégies concertées sur le terrain et associent insuffisamment la Délégation aux mécanismes de suivi.

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).

En synthèse

La mise en œuvre du Code de conduite européen se concrétise en toute fin de période : sous l'impulsion de la Délégation de l'UE, définition de positions communes dans le cadre du dialogue politique et mise en place d'une programmation commune pour le 11ème FED.

¹⁸⁰OCDE: Rapport 2011 sur l'engagement international dans les états fragiles, République du Burundi, 2012.

¹⁸¹ 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.

¹⁸² Le PIC 2010-2013 se veut être « un cadre de référence pour les autres programmes et outils de la coopération belge au Burundi (coopération indirecte, ONG locales, coopération universitaire, Fonds Belge de Survie,...) avec lesquels des synergies seront recherchées de manière systématique lors de la programmation et de la formulation des interventions » (source : PIC 2010-2013, p.2). Dans ce cadre, cinq ONG belges appuyées depuis 2010 ont reçu une prolongation d'appui en vue de développer des actions complémentaires à celles menées par la coopération bilatérale directe sous PIC (source : entretien Patrick Simons, février 2013).

¹⁸³ Coopération bilatérale entre le gouvernement burundais et la Région Pays-de-Loire notamment.

Le principe de concentration sectorielle des appuis que s'imposent certains DPE est perçu par leurs représentations comme une contrainte, inadaptée aux situations d'Etats fragiles.

Le compromis n'est pas toujours facile à trouver entre la cohérence internationale de l'aide d'un bailleur et la cohérence entre les interventions des différents bailleurs dans un pays donné.

La cohérence entre coopération bilatérale directe et les instruments dits « indirects » constitue également un enjeu diversement maîtrisé par les DPE.

10.3. Une harmonisation des procédures peu avancée

Le suivi de la Déclaration de Paris¹⁸⁴ montre que la performance de la communauté internationale au Burundi en matière d'harmonisation des procédures reste limitée.

En particulier, 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 perçue comme risquée en raison des tensions pouvant exister entre ministères.

Dans le contexte burundais, l'instrument FCE est perçu par les représentations locales des DPE comme une solution intermédiaire, permettant aux parties un apprentissage préalable à l'aide budgétaire. L'évaluation à mi-parcours du FCE (2012) relève que tout en permettant suffisamment de garde-fous fiduciaires¹⁸⁵, le FCE permet des appuis à la fois stratégiquement ciblés, flexibles, alignés sur les procédures administratives et financières du Budget de l'Etat et intégrés dans la Loi de finances (à travers un Budget d'Affectation Spécial¹⁸⁶). Le FCE constitue le cas le plus avancé d'harmonisation des procédures entre DPE au Burundi¹⁸⁷. Ses procédures ayant été affinées en 2012, il démontre désormais 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 d'un fonds sectoriel. Si cette position s'écarte en partie de celle promue par la Déclaration de Paris¹⁸⁸, 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 de court terme).

¹⁸⁴ Voir Annexe 3 Suivi de la Déclaration de Paris: Niveaux de référence et objectifs-cibles.

¹⁸⁵ Ces garanties se concrétisent, entre autre, à travers le cadrage budgétaire, la planification / programmation annuelle, les Avis de Non Objection, un manuel des procédures, des audits conseils trimestriels et des audits annuels.

¹⁸⁶ La Note Technique sur la conception initiale du FCE (2008) justifiait la mise en place d'une procédure extrabudgétaire par une gestion de finances publiques du Burundi encore clairement trop faible pour pouvoir s'aligner sur le système national de gestion ». En 2010, un nouveau montage du FCE plus aligné que le montage initial a été mis au point : un « Budget d'Affectation Spécial » mis en œuvre depuis l'exercice budgétaire 2011 permet la programmation des ressources financières du FCE sur une base annuelle et doit se coordonner avec la programmation pour le budget général de l'Etat. Les nouvelles procédures du FCE prévoient un alignement sur les procédures administratives et financières du Budget de l'Etat.

¹⁸⁷ On peut également considérer que l'appui fourni par la Suède via DFID constitue une forme d'harmonisation des procédures entre les deux pays.

¹⁸⁸ Indicateur 6 : Renforcer les capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles.

En synthèse

Les politiques des sièges des DPE vis-à-vis de l'aide budgétaire globale apparaissent divergentes, et variables sur la période.

Au Burundi, le Fonds Commun Education est considéré comme un instrument de référence, parce qu'il combine notamment garde-fous fiduciaires, alignement et intégration dans la Loi de finances.

L'aide projet complète utilement ces deux formes d'appuis par son caractère ponctuel, léger, focalisé.

11. CONCLUSIONS

Les conclusions principales de l'évaluation sont les suivantes:

- Conception des interventions des DPE :
 - Une liaison faible entre l'analyse et l'action
 - Une évolution sensible du projet vers une approche plus stratégique
 - Une application inégale des dix principes de l'OCDE
 - Une démarche plus conjointe et plus programmatique
 - Un alignement des DPE en progrès, facilité par la formulation d'un discours stratégique national plus explicite et une évolution des instruments utilisés
 - Des engagements stratégiques étendus, des engagements financiers plus instables

- Une contribution inégale des interventions selon les secteurs :
 - Sécurité : une contribution significative de la professionnalisation des corps de défense et de police, mais insuffisante pour assurer la sécurité ;
 - Gouvernance démocratique : le faible alignement des objectifs des DPE et de ceux de gouvernement induit un impact limité des interventions ;
 - Agriculture vivrière : une approche par projets peu coordonnée et insuffisante pour inverser la tendance à la dégradation de la sécurité alimentaire ;
 - Cultures d'exportation (café et thé) : un appui technique ayant contribué au développement de tous les segments de la filière thé, tandis que l'amélioration des performances du secteur caféicole est largement en deçà des attentes. L'engagement stratégique a insuffisamment accompagné l'appui technique ;
 - Éducation : des moyens importants pour accompagner les réformes du secteur, mais un effet contraint par des capacités d'exécution encore limitées, par un déploiement du personnel en province et des pratiques de redoublement inadaptés ;
 - Appui macro-économique : un appui technique et financier important dont les produits directs en termes de gouvernance économique restent toutefois à renforcer ;
 - Une prise en compte limitée du genre.

- Pourquoi cette discontinuité entre de relativement bons résultats directs des DPE et des évolutions décevantes du pays ? Nous estimons que les hypothèses et conditions préalables à la traduction des résultats en impacts ont insuffisamment été testées :
 - Des causes structurelles de fragilité connues mais insuffisamment intégrées aux stratégies bilatérales ;
 - Des facteurs de risques connus mais insuffisamment pris en compte ;
 - Un alignement des objectifs parfois difficile entre un pouvoir politique qui cherche à se renforcer et les DPE promoteurs de principes démocratiques

11.1. Conception des interventions des DPE

11.1.1. Une liaison faible entre l'analyse et l'action

Les DPE disposaient dès le début de la période sous revue, d'analyses à caractère académique, de principes d'engagement internationaux et, pour certains d'entre eux, d'une longue expérience de terrain, qui pouvaient servir de base pour l'élaboration de leurs stratégies d'intervention.

Ces analyses n'ont toutefois généralement pas eu l'influence que l'on aurait pu attendre sur les stratégies mises en œuvre.

- Les références explicites au conflit dans le discours stratégique des DPE portent généralement sur ses effets plutôt que sur ses racines et facteurs de risque, et peuvent donc difficilement orienter l'action.
- La priorité des DPE sur la période est restée essentiellement axée sur l'appui aux institutions notamment dans une perspective de renforcement de la sécurité.
- L'identification des principaux facteurs de croissance économique, source d'espoir et donc élément pacificateur important, n'apparaît qu'exceptionnellement dans le discours stratégique et les moyens consacrés à soutenir les facteurs connus de croissance économique apparaissent insuffisants¹⁸⁹ : faible engagement dans la réflexion stratégique relative à la privatisation des secteurs café et thé, faible investissement financier et technique pour lever les contraintes telles que l'insécurité foncière, absence de réflexion sur les autres potentiels de croissance.

11.1.2. Une évolution sensible du projet vers une approche plus stratégique

Alors qu'en début de période l'aide des DPE était essentiellement fournie sous forme de projets non coordonnés, particulièrement en agriculture, la mise en place de structures sectorielles de coordination a progressivement contribué à conduire les DPE vers des approches plus stratégiques et plus cohérentes dans certains secteurs tels que la sécurité.

11.1.3. Une application inégale des dix principes de l'OCDE

Les dix principes de l'OCDE pour l'engagement international dans les Etats fragiles et les situations précaires, publiés au début de la période sous revue, ont été appliqués par les DPE de manière assez inégale comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau 4 : Application des 10 Principes de l'OCDE

A. Sensibilité au conflit	
Prendre le contexte comme point de départ (Principe 1)	L'analyse du contexte n'a pas structuré l'appui des DPE en faveur d'objectifs de transformation des causes profondes du conflit, et a peu évolué dans un contexte pourtant dynamique.
Ne pas nuire (Principe 2)	Les DPE ne semblent pas outillés pour savoir s'ils « ne nuisent pas » (par exemple, faible suivi des résultats de développement par province, absence d'analyse des formes

¹⁸⁹ Les quelques investissements menés dans ce domaine portent notamment sur la réhabilitation des unités de traitement de café et de thé ainsi que les investissements dans les pistes rurales.

	d'exclusion). Nous n'avons pas identifié de cas pour lesquels l'intervention des DPE aurait eu un effet négatif sur la situation des populations.
Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental (Principe 3)	L'objectif de renforcement de l'Etat a été central et le principe globalement respecté, avec des approches intégrées visant à renforcer tant les capacités que la redevabilité de l'administration.
Accorder la priorité à la prévention (Principe 4)	Les efforts se sont concentrés, avec succès jusque-là, sur la prévention de la violence, mais les moyens mis en œuvre pour prévenir les risques de moyen terme semblent insuffisants (croissance par habitant très faible, chômage des jeunes et urbanisation, foncier et démographie).
Discrimination et exclusion sociale (Principes 6 et 10)	Une attention insuffisante a été portée aux conséquences de la concentration du pouvoir politique et économique et de l'exclusion de certains groupes, en particulier des femmes.
B. Cohérence	
Liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement (Principe 5)	Les résultats de développement, notamment la croissance, l'emploi et la réduction de la pauvreté, auraient pu faire l'objet d'une plus haute priorité pour soutenir les avancées faites sur les plans politiques et sécuritaires.
Mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux (Principe 8)	On observe une nette amélioration sur la période, notamment grâce aux structures de coordination sectorielles mises en place avec le gouvernement
C. Modalités	
S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte (Principe 7)	Une volonté réelle d'alignement sur les objectifs nationaux. Un mix d'instruments (aide budgétaire, fonds sectoriel, aide projet, assistance technique) mais des contraintes de capacité.
Agir vite mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite (Principe 9)	Deux DPE ont quitté le pays sur la période (Royaume-Uni et Suède). Les DPE encore présents annoncent des engagements stratégiques étendus, sans pouvoir toujours les combiner à des engagements financiers à moyen terme. Ils ne disposent pas tous d'instruments leur permettant d'agir vite en réponse à des crises ponctuelles.
Eviter de créer des poches d'exclusion géographiques et sectorielles (Principe 10)	Une insuffisante attention au risque d'exclusion de certaines provinces et secteurs.

11.1.4. Une démarche plus conjointe et plus programmatique

Initialement réduite, la coordination entre DPE (principe OCDE **“s'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux”**) s'est améliorée sur la période. La décision de retrait de DFID fait exception ; elle est perçue comme non coordonnée par les autres bailleurs.

Les mécanismes de coordination, vus comme trop lourds en 2011¹⁹⁰, sont perçus en 2013 comme étant de plus en plus stratégiques. En fin de période, les DPE ont démontré leur

¹⁹⁰ OCDE, 2011, Rapport 2011 sur l'Engagement international dans les Etats fragiles, République du Burundi : www.oecd.org/fr/pays/burundi/48697001.pdf

capacité à se coordonner au niveau sectoriel avant d'envisager un changement de modalités d'appui ou un désengagement, par exemple dans le secteur de la justice.

Cause, et peut-être aussi conséquence, de cette meilleure coordination des DPE, les modalités d'appui ont évolué vers des **approches programmes**. Ainsi, le déploiement sous l'impulsion des DPE d'une approche programme dans le secteur de l'éducation, associée à un fonds commun capable d'attirer de nouveaux bailleurs, est considéré comme une expérience modèle pour d'autres secteurs. De même, en matière d'armée et de police, les approches disparates des années 2002-2005 ont été remplacées par des démarches plus stratégiques.

11.1.5. Un alignement des DPE en progrès, facilité par la formulation d'un discours stratégique national plus explicite et une évolution des instruments utilisés

En matière d'alignement, le principe de l'OCDE « **s'aligner sur les priorités locales de manière différente selon le contexte** » nuance la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide¹⁹¹. Les DPE appliquent cette approche nuancée au Burundi, démontrant une volonté réelle d'alignement sur les priorités nationales, telles qu'exprimées par le gouvernement (CSLP I et II et stratégies thématiques et sectorielles en cours de formulation) mais aussi par les acteurs non-étatiques. L'appui budgétaire, stable, permet en théorie de renforcer la capacité, le dialogue interministériel et la redevabilité domestique du gouvernement, tout en permettant un dialogue DPE-gouvernement sur les priorités et politiques nationales. L'évaluation sur l'appui budgétaire au Burundi devrait permettre de confirmer ou non ces effets. La souplesse de l'aide projet permet des interventions temporaires ciblées visant à lever des contraintes spécifiques (construction d'infrastructures, concentration de ressources dans le cadre d'une restructuration administrative, programmes ponctuels de formation ou d'AT temporaire etc..) ou à répondre à des urgences. Le projet est longtemps resté l'instrument dominant, souvent utilisé dans des cas nécessitant des appuis continus de longue durée pour lesquels il était peu adapté. La mise en place de fonds communs et d'appuis budgétaires constituent une évolution importante.

11.1.6. Des engagements stratégiques étendus, des engagements financiers plus instables

S'agissant du principe de l'OCDE « **agir vite mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite** », certains DPE (CE, Pays-Bas et France) disposent de mécanismes de réponse rapide pour répondre aux urgences et tirer parti de fenêtres d'opportunités pour faire progresser la relève post-conflit¹⁹². La rapidité de mobilisation effective de ces instruments est toutefois très variable. Pour « rester engagé », les engagements stratégiques ou de principe des DPE se sont allongés sur la période, passant typiquement de deux ou trois ans à six et parfois douze ans, comme c'est le cas pour l'appui belge au secteur de la justice (2004-2016) ou néerlandais au secteur de sécurité

¹⁹¹ Les Principes de l'OCDE distinguent les cas où le « gouvernement démontre sa volonté politique de promouvoir le développement, mais qu'il n'en a pas la capacité » et les cas où « la gouvernance est particulièrement défaillante ou qu'un conflit violent a éclaté ». Toutefois, même dans ce dernier cas, « les acteurs internationaux doivent procéder à des consultations avec un éventail de parties prenantes du pays partenaire concerné et rechercher des points d'ancrage possibles pour un alignement partiel au niveau sectoriel ou régional ».

¹⁹² Entretiens, Bujumbura, mai 2013, et Chapitre 9, OCDE, 2011, Rapport 2011 sur l'Engagement international dans les Etats fragiles, République du Burundi : www.oecd.org/fr/pays/burundi/48697001.pdf

(2009-2017). En revanche, les engagements financiers, eux, ne se sont pas nécessairement allongés (par exemple, l'appui néerlandais, sur 8 ans, est en réalité revisité tous les deux ans) et la prévisibilité de l'aide apparaît fort variable d'un DPE à l'autre.

Les DPE ont affirmé dans les discours comme dans leurs décaissements une volonté de "rester engagés". L'aide publique au développement des DPE a doublé entre 2005 et 2010 (dollars constants 2011). En prenant ensemble (i) les besoins du Burundi, qui sont certes considérables, mais aussi (ii) ses capacités d'absorption, mesurées par la qualité de ses institutions et de ses politiques, qui sont en amélioration et (iii) l'aide par habitant effectivement reçue, qui place le pays parmi les plus aidés¹⁹³, le Burundi ne figure pas parmi les pays considérés comme sous-aidés¹⁹⁴. La difficulté du dialogue politique peut toutefois conduire à des blocages générant un phénomène en dents de scie des flux d'aide, générateur d'insécurité financière.

11.2. Une contribution de l'aide des DPE inégale selon les secteurs

11.2.1. Sécurité : une contribution significative de la professionnalisation des corps de défense et de police, mais insuffisante pour assurer la sécurité

Les programmes des DPE (démobilisation et réintégration des ex-combattants, réforme de l'armée et réforme de la police) ont donné des résultats tangibles :

- démobilisation et réinsertion de plus de 36 000 ex-combattants ;
- intégration de l'armée ;
- revue de la défense nationale ;
- création de la police sur la base de trois corps préexistant répondant à des ministères différents et sur la base de groupes armés ennemis ;
- développement du concept de police de proximité ;
- développement d'une stratégie nationale de sécurité 2013-2018.

Ce bilan est donc globalement positif, bien que certaines faiblesses structurelles demeurent dans la police :

- Faiblesse du contrôle interne ;
- Commandement restant à unifier ;
- Faiblesse des moyens matériels.

Ce bilan positif en matière de résultats est corrélé à un bilan positif en matière de performance de l'armée et de la police : si les DPE et les corps concernés n'ont pu fournir de données le démontrant, les enquêtes de perception menées entre 2006 et 2012 montrent des perceptions en constante amélioration (amélioration plus modeste en ce qui concerne la police).

¹⁹³ Le Burundi a reçu une APD nette d'environ 63 USD par habitant entre 2005 et 2011, selon la base de données tradingeconomics.com de la Banque Mondiale.

¹⁹⁴ Utz, R. (2009), « Will Countries that Receive Insufficient Aid Please Stand Up », Concessional Finance and global Partnerships Research Program on the international aid architecture, World Bank, Washington, DC et OCDE, 2012, « Identification and Monitoring of Potentially Under-Aided Countries » : www.oecd.org/dac/aid-architecture/Identification_and_Monitoring_of_Potentially_Under-Aided_Countries.pdf

Ce bilan positif est également corrélé au constat principal qui s'impose : le Burundi n'a pas connu de violence de masse (plus de 1 500 morts) sur la période, alors qu'il en a connu six entre 1965 et 2003. Ceci doit être souligné car 40% des pays « post-conflit » ont tendance à retourner en guerre dans les dix ans qui suivent l'accord de paix (soit, pour le Burundi, en 2010). Ce constat positif peut être attribué en partie aux actions soutenues par les DPE, mais aussi à la volonté de paix de la part tant des élites parties au processus d'Arusha que de la population (« plus jamais ça »), à la stabilisation relative de la sous-région et à l'investissement d'autres partenaires, tels que les Nations Unies et la Banque mondiale. Cette **convergence d'objectifs** entre le gouvernement, la population et les DPE en faveur de la stabilité et de la paix constitue un facteur explicatif important du relatif succès de l'action des DPE en cette matière.

Si la transition vers la paix est toujours en cours, elle est menacée par l'absence de transformation des causes structurelles du conflit burundais, ce à quoi s'ajoute l'émergence de risques croissants identifiés en section 2.4, tels que :

- les tensions politiques internes accrues, notamment dans la perspective des élections de 2015 ;
- le risque de contamination de l'instabilité régionale, notamment en raison du grand nombre de réfugiés toujours dispersés dans la région ;
- la radicalisation des jeunes auxquels une croissance économique par habitant insuffisante n'offre aucune perspective d'amélioration des revenus ;
- l'imprévisibilité de l'attitude de certains bailleurs de fonds dans un contexte de crise ; une réduction significative des flux d'aide pourrait avoir des effets déstabilisateurs importants.

Ces risques et la persistance des causes structurelles du conflit au Burundi (voir section 2.3) signifient que si le risque de retour à la violence de masse a diminué, il n'est pas pour autant totalement écarté.

11.2.2. Gouvernance démocratique : le faible alignement des objectifs des DPE et de ceux de gouvernement induit un impact limité des interventions

La convergence des objectifs entre gouvernements et DPE s'est révélée beaucoup moins claire en matière d'appui à l'amélioration de la gouvernance. Les résultats dans ce domaine sont beaucoup plus inégaux, que cela soit en termes matériels, humains, institutionnels ou normatifs. Les DPE ont fourni une aide importante ayant permis de soutenir le renforcement des capacités au niveau parlementaire et judiciaire. En revanche, il n'y a pas eu de progrès en matière de cadre d'action de la société civile et des médias, ni d'indépendance de la justice, ni d'accès des plus vulnérables à la justice (l'offre de justice s'est accrue mais trop faiblement face à une explosion de la demande).

Ces résultats médiocres s'expliquent notamment par un contexte politique qui demeure insuffisamment pris en compte par les DPE : si ce contexte n'empêche pas la production des réalisations selon les objectifs, il limite rapidement leur traduction en résultats et en impacts. Ainsi, les indicateurs techniques, par exemple sur l'efficacité du gouvernement ou des services judiciaires, progressent sur la période, mais pour tous les autres (redevabilité des institutions, participation, droits de l'homme, stabilité politique et absence de violence) on observe une progression dans une première phase, puis régression au cours des dernières années.

L'approche adoptée par les DPE sur les questions de gouvernance au Burundi – fournir un appui technique en attendant une ouverture politique – n'a donc pas eu l'impact attendu.

11.2.3. Agriculture vivrière : une approche par projets peu coordonnée et insuffisante pour inverser la tendance à la dégradation de la sécurité alimentaire

Durant la période 2005-2011, les DPE ont joué un rôle dominant dans le secteur semencier. Ils ont également apporté une contribution importante au désenclavement des zones rurales et aux aménagements hydro-agricoles. L'intervention des DPE était essentiellement basée sur des projets de réhabilitation, et des investissements en infrastructures et équipements. Ces investissements peu coordonnés n'ont pas été complétés par des interventions suffisantes dans l'appui institutionnel, ce qui a limité leur efficacité et leur durabilité.

Depuis la formulation du PNIA en 2011, les DPE évoluent vers une démarche plus stratégique et intégrée, qui se substitue à l'approche projet trop cloisonnée et peu coordonnée. La finalisation du PNIA et sa mise en pratique constituent des résultats importants auxquels les DPE contribuent.

Les résultats de l'action des DPE n'ont pas permis de réduire les coûts de production, mais plutôt de reconstituer le capital de production, sans que la productivité n'ait réellement augmenté (sauf peut-être localement pour certaines spéculations : riz, manioc et palmier à huile).

L'effet de désenclavement local lié à la réhabilitation des pistes rurales a été temporaire. En l'absence d'entretien de ces pistes, elles ont été peu valorisées par des producteurs vivriers liés par des contraintes de ressources financières, foncières et techniques.

La contribution des DPE à ces impacts intermédiaires ne peut être quantifiée. Bien que les interventions aient été concentrées dans certaines zones, les mécanismes d'étude d'impact sont soit absents, soit organisés sans chercher à apprécier le lien de causalité avec les programmes et projets.

L'impact de l'action des DPE sur la sécurité alimentaire n'a pu être que local. Globalement l'évolution de la production vivrière nationale a été inférieure à celle de la population au cours de la période. En l'absence de sources de revenus alternatives, on peut en déduire que la situation en termes de sécurité alimentaire s'est dégradée.

11.2.4. Cultures d'exportation : des résultats positifs en matière théicole, plus limités dans la filière café, et insuffisamment accompagné par un engagement stratégique

Malgré l'importance cruciale de ces secteurs pour l'économie nationale et le processus de privatisation en cours, les DPE sont peu intervenus dans la stratégie de privatisation de ces deux filières.

L'appui financier le plus important des DPE a été fourni par le Fonds STABEX. Il a permis de réfectionner certaines routes d'accès à ces installations et de réhabiliter des outils industriels des agences étatiques OCIBU (café) et OTB (thé) avant privatisation.

Pour le café, les interventions dans l'outil de production primaire, (les vergers de caféiers) ont été peu développées. Quelques ONG ont accompagné la structuration des producteurs

pour que les associations professionnelles puissent défendre les intérêts des petits producteurs. Grâce à cet appui, certaines coopératives ont démarré l'exploitation de leur propre SDL et obtiennent un meilleur prix de vente pour leurs membres. Les caféiculteurs et les théiculteurs ont également pu assurer leur représentation dans les structures de régulation du secteur. L'absence d'investissements effectifs, tant par les DPE, que par d'autres PTF, dans l'outil de production que sont les vergers villageois, a eu pour conséquence une stagnation de la productivité et de la rentabilité des plantations de café à des niveaux très faibles. La production de la matière brute n'a pas été améliorée ni quantitativement ni qualitativement, créant un cadre peu propice pour des investissements privés qui se concentrent dans les segments de transformation et d'exportation.

Les résultats et impacts sont meilleurs pour le thé, dont la qualité et la quantité sont en augmentation, sans que l'opération de privatisation soit entamée.

Le café surtout et le thé dans une moindre mesure, sont les deux principales sources de recettes d'exportation et de revenus ruraux du pays. La marge de progrès en termes de productivité et donc de contribution aux revenus et à la croissance est très importante, surtout pour le café. Ce potentiel susceptible de donner de l'espoir à plus de 600 000 ménages ruraux a été largement ignoré par les DPE qui se sont essentiellement positionnés en appui financier à la transformation et au désenclavement, mais ne sont pas entrés dans la réflexion stratégique à propos de cet enjeu crucial pour le pays. Les cultures de rente n'ont fait l'objet d'aucune stratégie d'intervention de la part des DPE, ni au niveau macro (avenir du secteur) ni au niveau micro des systèmes d'exploitation pourtant intégrés sur le terrain. Les exploitations le plus souvent mixtes (vivrier, cultures de rente, élevage) ne sont pas abordées comme des systèmes intégrés, mais bien par spéculation, ce qui ne permet d'en identifier ni les contraintes principales (notamment au niveau de la force de travail), ni les potentialités. La mixité des exploitations est pourtant l'une des clefs de la résilience des revenus ruraux face aux chocs climatiques, écologiques et phytopathologiques.

11.2.5. Éducation : des moyens importants pour accompagner les réformes du secteur, mais un effet contraint par les capacités d'exécution et la gestion des ressources humaines

Les DPE se sont particulièrement engagés en faveur du renforcement de la qualité : amélioration de la disponibilité des matériels didactiques pour les enseignants et élèves, actions de formation des maîtres au français, encadrement des élèves à travers un maillage notamment appuyé par le FCE en fin de période, et dans une moindre mesure, construction d'infrastructures ayant permis de contenir le ratio élève par enseignant malgré l'afflux lié à l'abolition des frais de scolarité. Au regard de l'afflux d'entrées depuis 2005, mis en relation avec l'amélioration du taux d'achèvement depuis 2001, on peut estimer que l'appui des DPE a contribué à ajuster les capacités d'accueil à la politique de gratuité du gouvernement.

La décision politique de l'abolition des frais d'inscription semble aussi être à l'origine d'un accès plus équitable entre garçons et filles dans le primaire. Par contre, les disparités filles-garçons se sont maintenues dans l'enseignement secondaire public.

Les DPE ont peu ou pas mis l'accent sur la thématique de consolidation de la paix, à l'exception de quelques projets dédiés. Néanmoins, on peut estimer qu'ils ont contribué au développement de l'éducation dans un contexte de reconstruction :

- par un appui à la continuité/amélioration de l'offre éducative. Outre un appui au secteur sous forme classique de projets, les DPE ont activement contribué à la formulation et au financement d'un fonds commun au secteur (FCE). Les DPE représentaient 57% de l'appui des donateurs au secteur en 2011.
- par une sensibilisation des donateurs à la nécessité de financer l'éducation aux côtés des autres secteurs. Si l'engagement financier des DPE pour le secteur se réduit à partir de 2012 (retrait de DFID), ils ont néanmoins joué un rôle majeur dans la promotion du FCE auprès du Partenariat Mondial pour l'Education : l'engagement du PME à partir de 2012/13 permet de tripler en volume le FCE.
- dans une moindre mesure, par un travail avec les ministères afin de déterminer les possibilités d'amélioration ou de réforme du système éducatif. Les effets des appuis institutionnels des DPE sont jugés mitigés par les évaluations disponibles. Le PSDEF pose désormais un cadre destiné à accompagner une réforme profonde du système éducatif burundais (passage à l'enseignement fondamental).

L'éducation a disposé de ressources financières accrues, surtout à partir de 2006, notamment en faveur des enseignements maternels et primaires. Or, bien que les financements soient disponibles, les capacités d'exécution restent limitées. Le taux d'exécution financière du budget FCE est ainsi de 31% pour 2011. Les effets du Fonds à ce jour sont donc en deçà des attentes.

D'autres enjeux sont également identifiés pour le secteur : en accompagnement au passage à l'école fondamentale, les appuis fournis à l'encadrement pédagogique de proximité et à la formation restent insuffisamment accompagnés par une politique adéquate de déploiement du personnel. Les pratiques pédagogiques et évaluatives vis-à-vis du redoublement pèsent également sur les capacités du système.

11.2.6. Appui macro-économique : un appui technique et financier important dont les produits directs en termes de gouvernance économique restent toutefois à renforcer

Une évaluation spécifique de l'appui budgétaire des DPE est prévue en 2014. Les présentes conclusions sont essentiellement basées sur une analyse documentaire, et sont donc provisoires.

Les DPE ont décaissé une aide budgétaire globale de 207 millions EUR sur la période 2005-2011, aide accompagnée d'une assistance technique notamment orientée vers le Ministère des Finances et l'Office Burundais des Recettes (OBR). Cet appui à l'OBR a notamment permis des progrès importants en matière de collecte de l'impôt. L'assistance technique fournie à la Cellule d'Appui chargée du suivi des Réformes au Ministère des Finances a également contribué aux progrès dans la préparation du budget, son exhaustivité et sa transparence.

Cependant, la collecte et le partage des informations sur les flux d'aide restent faibles. Les appréciations de la performance des finances publiques disponibles font état d'un faible niveau d'appropriation des réformes budgétaires et financières par les administrations et des limites de leurs capacités techniques. L'appui des DPE (et des autres PTF) a donc obtenu certains résultats mais reste insuffisant pour permettre une gestion saine et autonome des finances publiques.

11.2.7. Prise en compte du genre limitée

Les stratégies pays des DPE ont peu mis l'accent sur le genre, à l'exception des Pays-Bas et du Royaume-Uni. Ces objectifs incluent par exemple l'accroissement de l'accès des femmes à la sécurité et à la justice (DFID), l'équilibre et la sensibilisation aux questions de genre dans les forces de sécurité (Pays-Bas) et la réduction des violences contre les femmes (DFID et Pays-Bas). Sauf pour ces deux DPE, les objectifs de la Résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité (Résolution 1325) adoptée en 2000, n'étaient donc pas au centre des stratégies des DPE. La Belgique aborde essentiellement cette thématique à travers son action indirecte via les ONG¹⁹⁵.

La mise en œuvre des programmes ne démontre pas de démarche sexo-spécifique systématique, comme en témoigne le manque de compilation de données sur les discriminations basées sur le genre et l'ampleur et l'évolution des violences basées sur le genre. En cela, les ambitions des DPE sont en deçà des objectifs du gouvernement, qui a inscrit le principe de l'égalité hommes-femmes dans la Constitution, instauré des quotas de genre (30% de femmes aux hautes fonctions du pouvoir législatif et exécutif) et développé entre 2007 et 2011 un Plan d'Action national pour la mise en œuvre de la Résolution 1325. L'instauration des quotas a eu des effets positifs en matière d'accès aux opportunités pour les Burundaises, notamment dans la fonction publique et à des postes politiques¹⁹⁶. On observe également une amélioration de la couverture sanitaire, de la prise en charge du VIH/SIDA et des résultats encourageants ont été enregistrés en matière d'affermissement des libertés individuelles et collectives (ONG, associations féminines et promotion de l'approche genre).

Toutefois, le statut socio-économique des femmes demeure bien inférieur à celui des hommes. Les données manquent sur l'ampleur des violences faites aux femmes, mais elles semblent avoir augmenté. Si la parité filles-garçons est excellente dans le secondaire (99% en raison essentiellement de l'abolition des frais scolaires), et bonne dans le primaire (72%), elle est faible dans l'enseignement supérieur (54% en 2010). Le taux d'alphabétisation des jeunes femmes (77% en 2011) reste bien en-deçà de tous les pays voisins, hors RDC. Les inégalités de salaire sont marquées, tout comme les disparités en matière de protection sociale, les femmes représentant la majorité du secteur informel. Bien qu'elles représentent 55% de la main-d'œuvre dans le secteur agricole, elles ont peu d'autorité sur la gestion des revenus. Enfin, elles n'ont pas le droit d'hériter des terres, un problème juridique enraciné dans des problématiques plus larges telles que la répartition des terres ou les relations intercommunautaires. Par exemple, Castillejo (2011)¹⁹⁷ constate que les élites craignent que des pressions supplémentaires sur les ressources en terres rares issues de la division de la terre entre les fils et les filles ne fassent qu'aggraver la pression foncière existante.

¹⁹⁵ MSF-Belgique soutient par exemple le centre Seruka, principal centre pour les victimes de violences basées sur le genre.

¹⁹⁶ La proportion des sièges occupés par des femmes au Parlement est passée de 12% en 1993 à 32% en 2010; des études de 2007 et 2008 relèvent que les femmes représentent 31% des ministres, 19% des cadres de la fonction publique, 18% des gouverneurs de province, 13% des diplomates, et 12% des administrateurs communaux.

¹⁹⁷ Castillejo, C., 2011, 'Building a State that Works for Women: Integrating Gender into Post-Conflict State Building', FRIDE, Madrid.

11.3. Une aide des DPE globalement fournie comme prévu, mais qui n'a que partiellement induit les changements espérés en termes de stabilité, de renforcement des institutions et de croissance

Les interventions des DPE ont généralement fourni les réalisations prévues et souvent atteint les résultats directs attendus, notamment en termes de renforcement des compétences, de mise en place de mécanismes de réforme, de mise à disposition d'équipements et infrastructures.

Or la contribution de ces résultats aux transformations structurelles du pays est partielle, instable et globalement décevante. En 2005, le Burundi présentait de nombreux atouts pour une transition post-conflit réussie. La situation actuelle montre que les causes structurelles du conflit, telles qu'identifiées en 2005, sont toujours présentes :

- Pauvreté extrême,
- Concentration du pouvoir politique et économique,
- Exclusion sociale systémique.

Ceci correspond, parmi quatre scénarios envisagés par Brachet et Wolpe en 2005, le premier étant le pire et le quatrième le meilleur, au troisième scénario de la « **stabilisation superficielle** ». Si le risque de violence de masse semble avoir été réduit, les analyses montrent que les améliorations constatées en matière de consolidation de la paix et de renforcement de l'Etat entre 2005 et 2009 se seraient renversées en 2009-2011, coïncidant avec un durcissement des tensions politiques. La perspective des élections générales de 2015 constitue un facteur d'incertitude.

Les institutions régaliennes (parlement, justice, police, armée) ont parfois gagné en professionnalisme, mais n'ont acquis ni la confiance de toutes les catégories de la population, ni l'efficacité nécessaires pour assurer leur rôle de manière durable.

Les évolutions économiques et sociales du pays sont décevantes. Malgré les progrès constatés, les rédacteurs du CSLP II estiment que « *la croissance économique n'a pas été à la hauteur des attentes* » avec une moyenne annuelle de 3,8% contre une moyenne de 6,8% projetée dans le CSLP I, encore très insuffisante pour réduire sensiblement le taux de pauvreté dans un pays qui connaît une croissance démographique annuelle de plus de 3%.

La conclusion principale est donc celle d'une discontinuité entre de relativement bons résultats directs des interventions des DPE et des évolutions décevantes du pays en matière de croissance, stabilité et paix durable. Les facteurs suivants nous semblent pouvoir expliquer cette discontinuité :

- Des stratégies bilatérales ayant insuffisamment pris en compte les causes structurelles de la fragilité burundaise ;
- Une insuffisante prise en compte des risques émergents ;
- Certaines interventions menées de façon trop cloisonnée pour insuffler les changements attendus ;
- Une insuffisante prise en compte des divergences existant entre certaines priorités des DPE et du gouvernement.

Nous les développons ci-dessous.

11.3.1. Des causes structurelles de fragilité connues mais insuffisamment intégrées aux stratégies bilatérales

Les DPE ont-ils pris « **le contexte comme point de départ** » ? (Principe 1 de l'OCDE)

- L'analyse du contexte a été faite conjointement entre DPE, un constat déjà fait en 2011¹⁹⁸, ce qui pourrait favoriser la cohérence et donc l'impact potentiel de l'appui des DPE. En revanche, les DPE ont peu produit d'analyses spécifiques au Burundi. L'analyse documentaire montre peu de références à celles qui existent.
- Les stratégies pays ne démontrent que rarement d'identification ou de prise en compte des causes structurelles du conflit, mais seulement de leur manifestation ni, de façon prospective, des risques et opportunités qui se présentent.
- Les stratégies des DPE ne contiennent généralement pas de théories du changement (scénarios sous différentes hypothèses).

Étant donné une histoire marquée par l'exclusion et la violence armée et un contexte en pleine évolution, il est frappant de constater que les DPE disposent de données sur leurs propres activités et réalisations mais très peu sur les résultats et impacts. Par exemple, les DPE disposent de données sur les policiers formés mais non sur les changements d'attitude, alors que les données existent¹⁹⁹. Les DPE n'ont pas de système en place pour suivre leur impact éventuel sur ces causes structurelles et pour savoir s'ils respectent les principes « **ne pas nuire** » et « **promouvoir la non-discrimination** ». Ils n'ont pas de mécanisme de suivi des évolutions des causes structurelles du conflit au Burundi (extrême pauvreté ; concentration du pouvoir et exclusion sociale systémique). En témoignent par exemple :

- l'absence de réflexion suivie sur la privatisation du café, dont dépendent 600.000 familles, et son impact sur ces trois dimensions du conflit.
- l'absence de données sur la pauvreté, les plus récentes datant de 2006²⁰⁰ ;
- et l'absence de compilation de données sur les discriminations et violences basées sur le genre.

Concernant le principe « **éviter de créer des poches d'exclusion géographiques** », le phénomène de favoritisme géographique identifié notamment par Sommers en 2005 (« il pleut toujours au même endroit en premier ») semble avoir diminué d'ampleur, mais il n'y a pas de données sur l'aide ventilées par province, les DPE ne suivant généralement pas les indicateurs de développement par province.

11.3.2. Des facteurs de risques connus mais insuffisamment pris en compte

Un contexte post-conflit comme celui du Burundi évolue rapidement, et l'analyse doit être régulièrement revisitée pour jauger les premiers résultats et ajuster la programmation aux risques et opportunités émergents²⁰¹. Or, parmi les DPE, et mis à part le Royaume-Uni et la Suède qui se sont retirés, seuls les Pays-Bas ont sensiblement réajusté leur programmation,

¹⁹⁸ OCDE, 2011, op. cit.

¹⁹⁹ par exemple, enquêtes de perceptions et recensement des cas d'indiscipline

²⁰⁰ Enquête QUIBB 2006: Rapport Final. Ministère de la planification du développement et de la reconstruction. Burundi.

²⁰¹ Voir, par exemple, Banque mondiale et UNDG, 2008 : www.undg.org/index.cfm?P=1111; et Banque mondiale, World Development Report 2011 : http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Full_Text.pdf

alors que le contexte a considérablement évolué²⁰². Comparé à d'autres transitions post-crise, l'appui des DPE se caractérise surtout par le peu d'attention porté aux risques émergents, largement absents de l'agenda des DPE :

- La combinaison d'une violence politique chronique, d'un durcissement du pouvoir, et la perspective des élections de 2015 ;
- la combinaison du dynamisme démographique, de la faible croissance économique, du chômage des jeunes et de la mobilisation politique violente (milices *Imbonerakure*) ;
- la combinaison des problèmes fonciers, de la dégradation de l'environnement, du dynamisme démographique et du retour de 1,2 millions de sinistrés de guerre²⁰³.

L'analyse des DPE est en outre marquée par certaines divergences d'interprétation quant à l'importance des risques émergents, largement absents de leurs stratégies de développement : la mission de terrain a montré que les DPE ne s'accordent pas sur l'ampleur de ces risques de moyen terme ou sur la façon d'y répondre, notamment en matière de risque d'un réveil du radicalisme communautaire (certains le tenant pour résurgent²⁰⁴, d'autres comme appartenant au passé). Quelques interventions ont abordé l'enjeu de l'insécurité foncière, reconnu par les DPE comme crucial pour la stabilité du pays, mais l'investissement financier et technique des DPE pour appuyer la levée de cette contrainte apparaît très nettement en deçà des besoins. Les moyens mis en œuvre pour prévenir les risques de moyen terme semblent insuffisants ; il est donc difficile de dire que les DPE appliquent une réelle **priorité à la prévention** (Principe 4 de l'OCDE), même si la plupart des partenaires internationaux ont des outils de réponse rapide²⁰⁵.

Les représentants des DPE reconnaissent que, 13 ans après Arusha, leur ambition reste la stabilisation. Le **peu de place accordé à la croissance et l'emploi** est particulièrement notable. En 2008, l'emploi était la principale préoccupation des Burundais²⁰⁶, et en 2013, comme l'a constaté un haut fonctionnaire burundais : « 13 ans après Arusha, le ferment n'est toujours pas là pour faire monter la pâte »²⁰⁷. La croissance peut :

- désamorcer le risque de mobilisation violente des jeunes au chômage,
- permettre la « reconversion » de l'intelligentsia tutsie marginalisée, et

²⁰² Intégration du secteur de sécurité et réduction du risque de violence de masse mais émergence de nouvelles formes de violence diffuse, deux cycles d'élections validées par la communauté internationale et émergence d'une société civile organisée mais fermeture de l'espace politique...

²⁰³ L'insuffisante prise en compte des défis de moyen terme avait déjà été identifiée en 2011 : Chapitres 4 et 9, OCDE, 2011, Rapport 2011 sur l'Engagement international dans les Etats fragiles, République du Burundi : www.oecd.org/fr/pays/burundi/48697001.pdf. Sur la démographie, les Pays-Bas ont un programme d'envergure. La population a quadruplé entre 1950 et 2012, et pourrait doubler entre 2005 et 2050 (Nations Unies, 2009).

²⁰⁴ Voir par exemple les forums Nyabusorongo.org et tutsi.org

²⁰⁵ Chapitre 4, OCDE, 2011, Rapport 2011 sur l'Engagement international dans les Etats fragiles, République du Burundi : www.oecd.org/fr/pays/burundi/48697001.pdf.

²⁰⁶ Selon les résultats de cette enquête, les populations se plaignent essentiellement du problème de chômage (93%), de la pauvreté (91%), de l'accès à la terre (89%), à l'eau et à l'électricité (84%), de la corruption et de l'impunité (78%), de l'accès aux soins de santé (77%), à l'éducation (74%) et à la justice (71%), et de l'insécurité/criminalité (59%).

²⁰⁷ La croissance post-conflit n'est pas nécessairement élevée (FMI, 2011, Post-conflict Recovery: Institutions, Aid or Luck ?), contrairement à une idée reçue, sans doute à cause de l'exemple du Mozambique, qui a atteint 10% de croissance. Mais la croissance actuelle, modeste à 5% annuels, est insuffisante pour réduire la pauvreté de façon significative (Banque mondiale, 2012, op. cit.).

- amener à une amélioration de la gouvernance, la déconcentration du pouvoir économique et l'émergence d'une classe moyenne, habituellement corrélée avec la consolidation de la règle de droit²⁰⁸.

En accordant aussi peu d'importance à la croissance et à l'emploi, l'approche des DPE se démarque également de la pratique internationale : les transitions post-conflit réussies nécessitent généralement d'ancrer la stabilité dans la prospérité, de faire fructifier les « dividendes de la paix » par une croissance économique forte et inclusive, principale source d'espoir et de confiance dans l'avenir²⁰⁹. La réduction de la violence, la réforme du secteur de sécurité et l'émergence d'une société civile engagée dans le débat public ont ouvert une fenêtre d'opportunité qui risque de se refermer sans le relais de la croissance.

Les DPE ont-ils appliqué le **principe de « reconnaître les liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement »** ? Même si les DPE n'ont pas développé de stratégie interministérielle comme cela se fait dans d'autres pays post-conflit, ils ont globalement bien pris en compte les contraintes et opportunités politiques et de sécurité dans leurs programmes de développement : le soutien à la gouvernance démocratique et la réforme du secteur de la sécurité, par exemple, a été identifié comme un préalable à la stabilisation politique et au développement. Toutefois, la croissance économique étant insuffisamment reconnue, le triangle sécurité-diplomatie-développement est loin d'être fermé.

11.3.3. Certaines interventions trop cloisonnées pour insuffler les changements attendus

Certaines interventions ont été déployées de façon trop cloisonnée pour insuffler les changements économiques, sociaux ou politiques attendus.

- L'appui à la justice et à la sécurité a été mené de manière cloisonnée, dans la mesure où il ne s'est pas inscrit dans une réforme globale de la justice pénale.
- En matière agricole, l'attention du gouvernement a surtout porté sur les cultures de rente, et en particulier la privatisation de l'aval des filières café et thé, (transformation et commercialisation). Les DPE n'ont jusqu'à récemment fourni que très peu d'appuis aux réflexions stratégiques dans le domaine de la privatisation. Ils sont sur la période intervenus par une succession de projets peu coordonnés et par filières cloisonnées. Jusqu'aux travaux récents portant sur le Plan national d'investissement agricole (PNIA 2012-2017), on trouvait peu de signes de réflexion stratégique couvrant à la fois le volet agricole de ces filières, les productions vivrières et le développement rural dans son ensemble.
- Certains secteurs ont été identifiés par les interlocuteurs nationaux et internationaux comme étant orphelins : l'appui aux activités non agricoles, au développement urbain, et l'éducation secondaire. Le CNCA identifie le développement du secteur privé et la réduction de la pauvreté notamment, comme « moins privilégiés par l'affectation des ressources extérieures ».

²⁰⁸ La classe moyenne est très réduite au Burundi (200.000 personnes, ou 2.9% de la population). Source : Banque africaine de Développement, 2010. The Middle of the Pyramid: Dynamics of the Middle Class in Africa.

²⁰⁹ Banque mondiale, World Development Report 2011, <http://go.worldbank.org/1BOIJMD8Ho> et exemples du Mozambique, de la Sierra Leone, du Timor-Leste.

11.3.4. Un alignement des objectifs parfois difficile entre un pouvoir politique qui cherche à se renforcer et les DPE promoteurs de principes démocratiques

La coopération entre les DPE et le gouvernement a pris à la fois un caractère plus clairement stratégique et donné plus des résultats dans certains domaines que dans d'autres. Les performances de la coopération entre le gouvernement du Burundi et les DPE reflètent assez nettement la mesure dans laquelle les objectifs poursuivis ont été partagés ou non.

Les DPE n'ont pas ancré leur action dans une analyse des intérêts et dynamiques à l'œuvre. Ils n'ont pas tiré les conséquences des conditions politiques parfois défavorables au déploiement de leurs interventions. Ils ont par exemple maintenu un appui technique dans l'attente d'ouvertures politiques, tout en reconnaissant implicitement que l'indépendance de la justice restait hypothétique. **La pertinence de cette démarche – appui technique dans l'attente d'ouvertures politiques – mérite d'être mise en cause.** Dans les domaines où la perspective de convergence des objectifs semble faible, les acquis des activités déployées ne sont ni « appropriés » ni a fortiori durables.

Il ressort de l'analyse que les objectifs du gouvernement et des DPE ne sont que partiellement convergents :

- Organisés sous la pression et avec l'aide des bailleurs, les accords d'Arusha et les élections de 2005 puis de 2010 ont conduit au pouvoir un parti qui domine largement les principaux niveaux de pouvoir, législatif, exécutif, judiciaire, mais également économique. Les personnes politiquement actives qui ne partagent pas le point de vue de ce parti se retrouvent dans le secteur privé (associatif et entrepreneurial) et sont mises sous une certaine pression. Comme c'est souvent le cas pour le parti dominant, notamment motivé par un sentiment d'insécurité justifié par l'histoire du pays, l'objectif de consolidation du pouvoir est l'objectif principal, dominant tous les autres tels que la promotion des pratiques démocratiques, celles-ci étant parfois perçues comme sources d'instabilité²¹⁰. Des processus à caractère économique tels que la privatisation peuvent également être influencés par cet objectif de consolidation du pouvoir.
- De leur côté, les DPE affichent des objectifs tels que la consolidation de la paix, la sécurité, la réduction de la pauvreté, le respect des droits de l'homme, la promotion des principes démocratiques... Ces objectifs sont poursuivis sans que soit affichée de hiérarchie entre eux et sans que soit analysées les divergences d'intérêts ou d'approches entre partenaires au développement et autorités.

De telles divergences sont fréquentes dans les situations de fragilité, où les sociétés sont divisées. Cela rend nécessaire une analyse fine des intérêts en présence, des acteurs du changement et des facteurs de blocage de réformes. Si deux DPE ont investi dans une telle analyse, la majorité ne l'a pas fait et cela se reflète dans l'approche insuffisamment stratégique de leur appui.

²¹⁰ Ce souci de consolidation du pouvoir comme priorité absolue, notamment via la construction de réseaux est assez classique, surtout dans un contexte de sociétés divisées au passé conflictuel, il est observable dans de nombreux autres pays, mais aussi dans l'histoire du Burundi, comme le montrent par exemple Uvin (2010, "Structural causes, development co-operation and conflict prevention in Burundi and Rwanda." Conflict, Security & Development 10, no. 1 (2010): 161-179 sur le sentiment d'insécurité) et Nindorera (2012, "Le CNDD-FDD au Burundi": www.berghof-conflictresearch.org/documents/publications/transitions10french_Burundi.pdf).

Les leçons de l'expérience militent en faveur d'interventions plus stratégiques, fondées sur une analyse historique actualisée en permanence et autant que possible partagée entre PTF, des facteurs de blocage et des agents de changement.

12. RECOMMANDATIONS

12.1. Clarifier un dialogue politique parfois difficile

Au Burundi comme ailleurs, toute coopération repose sur une convergence partielle d'intérêts entre bailleurs et gouvernement. Ce cadre de lecture - objectifs partagés ou non - reflète directement la mesure dans laquelle la coopération entre le gouvernement du Burundi et les DPE a été performante sur la période. Or les DPE n'ont pas tiré les conséquences de divergences évidentes des valeurs et objectifs sur certaines thématiques ; ces secteurs ne doivent pas être abandonnés, mais les approches doivent être ajustées avec plus de **réalisme**. Dans ce cadre, l'approche consistant à fournir un appui technique dans l'attente d'ouvertures politiques doit être remise en question.

L'identification et la gestion des désaccords entre le gouvernement et les DPE doivent être facilitées. Il paraît utile d'analyser le « domaine de coopération²¹¹ » entre les DPE et le gouvernement et d'adapter les stratégies d'intervention en fonction de ses caractéristiques. L'analyse politique permettrait probablement de diviser ce « domaine de coopération » en trois groupes d'objectifs, qui impliquent des approches stratégiques différentes :

- **Des objectifs réellement partagés entre DPE et gouvernement** (groupe « A »). Il s'agit de l'espace idéal d'application de la Déclaration de Paris et du New Deal pour l'engagement dans les États Fragiles. On peut imaginer par exemple que beaucoup d'interventions en appui au développement des infrastructures, au désenclavement, certains aspects de la professionnalisation des forces de sécurité, etc. entrent dans cette catégorie.
 - ↳ Dans ce groupe, les DPE peuvent s'aligner sans difficulté sur les stratégies nationales qu'ils influencent par ailleurs dans le cadre d'un dialogue constructif.
- **Des objectifs partagés, mais moins prioritaires pour le gouvernement**, à propos desquels il n'y a pas de réelle opposition (groupe « B »). Certains objectifs environnementaux entrent dans cette catégorie. On peut déduire de l'absence de cadre stratégique que l'appui à l'agriculture vivrière a longtemps été une priorité assez faible pour le gouvernement, jusqu'à ces dernières années.
 - ↳ Les DPE peuvent manquer d'interlocuteurs officiels, mais ils peuvent prendre l'initiative (de préférence coordonnée) en espérant que le gouvernement ou les institutions de la société civile prendront le relais.
- **Des objectifs des DPE partagés avec la société civile mais pas avec le gouvernement** (groupe « C »). L'évaluation montre par exemple qu'un certain nombre de priorités des DPE en matière de gouvernance démocratique ne sont pas partagées par le gouvernement.
 - ↳ Le dialogue sur ces thèmes est donc difficile. L'articulation entre diplomatie et aide au développement est indispensable.

²¹¹ On peut définir le domaine de coopération comme étant l'ensemble des objectifs poursuivis par les différentes parties qui coopèrent.

Le classement des objectifs entre les trois groupes n'est ni facile ni stable. Il évolue dans le temps et n'est pas nécessairement le même pour tous les PTF ; il implique des décisions de classement qui pourront paraître arbitraires. En outre, la tension entre DPE et gouvernement peut survenir à tout moment, non seulement en raison de divergences de vues sur les objectifs, mais également en raison de problèmes de mise en œuvre (détournement, corruption...). Toutefois, un tel classement impose une analyse politique qui peut conduire à des stratégies politiquement plus réalistes, et donc plus efficaces et durables, qu'en l'absence d'une réflexion de ce type.

Cette décomposition du domaine de coopération est utilisée pour structurer les recommandations. Le classement des objectifs entre les différents groupes proposé ci-dessous est hypothétique et doit être remis en question en permanence par les DPE sur base d'une analyse politique continue, et autant que possible conjointe ou partagée entre eux et/ou avec d'autres PTF.

12.2. Groupe A : les objectifs partagés entre Gouvernement et DPE

La Déclaration de Paris et le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles font l'hypothèse d'une convergence complète d'intérêts bailleurs-partenaire. Ce groupe d'objectifs constitue donc un espace idéal d'application des principes de la Déclaration de Paris et du New Deal (priorité sur des actions de transition inclusives à travers « une vision unique, un plan unique » ; confiance mutuelle dans la gestion de l'aide).

Parmi les objectifs susceptibles d'être partagés on peut citer par exemple :

- Les programmes susceptibles d'augmenter la croissance économique, parmi lesquels :
 - Les programmes routiers et de désenclavement
 - L'appui aux cultures d'exportation (sachant que certaines questions dans ce domaine peuvent faire l'objet de divergences [groupe B])
- L'amélioration de l'accès aux services sociaux :
 - Education
 - Santé...
- L'appui aux services de sécurité

Lorsque les DPE et le gouvernement poursuivent des objectifs communs, les DPE peuvent consacrer leurs moyens à l'appui à la formulation de stratégies nationales et de plans d'action précis pour les mettre en œuvre. L'alignement des interventions qu'ils appuient sur ces plans constitue alors la manière la plus sûre d'assurer l'efficacité de leur aide. Les instruments utilisés peuvent être de type fonds commun ou aide budgétaire qui permettent le soutien continu de politiques conduites à long terme²¹². Le projet sera essentiellement utilisé pour les investissements en infrastructure ou des études ponctuelles, dans un cadre stratégique et de programmation clair (programme routier par exemple).

La poursuite de ces objectifs dans un cadre stratégique partagé par les différentes parties devrait permettre des décaissements importants. Dans un pays aussi dépendant de l'aide

²¹² Par opposition au projet conçu pour soutenir une intervention ponctuelle, limitée dans le temps.

que le Burundi²¹³, le flux d'aide (le volume de décaissements) a un impact macro-économique important en soi²¹⁴. Identifier des cadres stratégiques peu conflictuels permettant de gros volumes de décaissements est donc intéressant.

La coordination de ce type d'interventions peut se faire sur base de structures sectorielles associant les représentations des DPE et les services gouvernementaux.

12.2.1. Investir dans la croissance, condition de la stabilité

La stabilité est une condition préalable à la croissance ; la croissance est au moins aussi importante pour la stabilité. Nelson Mandela, médiateur du processus d'Arusha, l'avait analysé en 2000 : « *Le peuple burundais doit pouvoir distinguer matériellement entre le temps du conflit et les bénéfices de la paix* ». Rappelons que la croissance peut notamment désamorcer le risque de mobilisation violente des jeunes au chômage, permettre la reconversion des groupes marginalisés, amener à une déconcentration du pouvoir (réduire les enjeux et donc les tensions liés au contrôle du pouvoir politique), à l'amélioration de la gouvernance (l'émergence d'une classe moyenne étant habituellement corrélée avec la consolidation de la règle de droit²¹⁵).

Le désenclavement, une priorité peu contestée

Faciliter l'accès aux marchés des intrants et des produits reste une priorité. L'accès des populations rurales aux services, le désenclavement des centres secondaires, etc. restent des priorités. L'évaluation a montré que les DPE ont notamment investi dans les pistes rurales mais que l'entretien de ces routes reste problématique. La participation des DPE à la mise en œuvre d'une stratégie de désenclavement durable, en partenariat avec d'autres PTF, pourrait améliorer l'efficacité et la viabilité de leurs interventions dans ce secteur.

Prendre position sur le thème de la privatisation des filières d'export

De la privatisation du café dépendent 600.000 familles, de celle du thé 60.000 familles. La thématique touche très directement les trois dimensions du conflit (extrême pauvreté, extrême concentration du pouvoir, exclusion sociale). L'analyse du secteur a montré les nombreuses questions actuellement posées par le processus de privatisation des secteurs caféicole et théicole. L'engagement des DPE dans la réflexion stratégique relative à ce processus est insuffisant. Les réformes ont été initiées et sont pilotées par la Banque Mondiale sans que les DPE aient été impliqués dans les décisions stratégiques ni actifs dans les instances de suivi des réformes. Un réinvestissement stratégique sur la thématique est nécessaire, notamment pour ce qui concerne l'amont des filières (surtout le volet agricole de la production de café, considéré comme une des dimensions d'exploitations complexes et diversifiées, problématique relativement ignorée par la politique actuelle).

Tant pour stimuler l'offre de café que pour réduire la pauvreté, il est important que les bénéfices d'une relance de ces secteurs aillent autant que possible aux producteurs. La constitution de positions de monopoles locaux par certaines entreprises de traitement constitue de ce point de vue une menace à surveiller et à prévenir, notamment par l'appui

²¹³ L'aide publique au développement nette reçue par le Burundi s'établit en moyenne à 32% du Revenu National Brut entre 2005 et 2011 (pic à 36,1% en 2007, creux à 24,7% en 2011). Source : site tradingeconomics.com de la Banque Mondiale.

²¹⁴ Quelle que soit l'efficacité des interventions financées.

²¹⁵ La classe moyenne est actuellement minuscule au Burundi : 200.000 personnes, ou 2.9% de la population (Banque africaine de Développement, 2010. *The Middle of the Pyramid: Dynamics of the Middle Class in Africa*).

aux organisations de producteurs et le dialogue politique. Dans ce domaine, le consensus avec les autorités n'est pas acquis, ce qui pourrait conduire à reclasser certains objectifs d'intervention dans ce secteur dans le groupe B (objectifs des DPE non partagés par le gouvernement mais partagés avec la société civile).

12.2.2. Investir dans les services sociaux

Le secteur de l'éducation va bénéficier de moyens importants. Au cours de ces dernières années, il a affiché une capacité d'absorption limitée et des difficultés à gérer l'affectation de son personnel. La question du redoublement s'avère également un enjeu important. Ces constats militent, malgré la faiblesse de précédentes interventions à ce niveau, en faveur d'un renforcement de l'assistance technique au niveau central, au niveau de la gestion financière, de la gestion du personnel et de la gestion des programmes.

12.2.3. Appuyer les services de sécurité

En matière de sécurité, une stratégie d'appui intégrée est suggérée. En premier lieu, le soutien à la réforme des services de police serait plus efficace s'il s'inscrivait dans une réforme globale de la justice pénale ; et la réforme du secteur de sécurité devrait inclure les services de renseignement²¹⁶. Deuxièmement, dix-neuf ans après le dernier épisode de violence de masse, l'amélioration de la sécurité passe nécessairement par la facilitation de la participation non violente du FNL au jeu démocratique, et par le relais de la croissance.

12.3. Groupe B: objectifs partagés mais moins prioritaires pour le gouvernement

Ce groupe d'objectifs pour lequel le gouvernement est ouvert à la coopération mais affiche peu de leadership doit faire l'objet d'initiatives émanant des DPE, autant que possible coordonnées. Le dialogue avec les autorités locales et centrales doit être encouragé dans l'espoir qu'elles prendront le relais. Dans la période de transition vers la formulation d'un cadre stratégique suffisamment formalisé (cadre permettant à terme un appui sous forme de fonds commun ou d'aide budgétaire), l'instrument privilégié sera le projet. Les ONG y jouent un rôle important.

12.3.1. Ajuster l'appui au développement agricole

Durant la plus grande partie de la période, le secteur agricole vivrier, qui assure la subsistance de 90% de la population burundaise, a été peu pris en charge par le gouvernement. Les DPE y ont pris des initiatives peu coordonnées. Le cadre stratégique fourni notamment par le PNIA est une évolution récente encore peu concrétisée sur le terrain, mais qui facilitera grandement une augmentation de l'aide des DPE et de son efficacité. Les recommandations ci-dessous ne sont toutefois pas exactement alignées sur le PNIA.

Sur base des constats de l'évaluation, nous suggérons d'appuyer le développement de modèles d'exploitation résilients et économiquement rentables, notamment en

²¹⁶ 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

s'appuyant sur l'intégration vivrier/cultures de rente et en facilitant l'accès aux intrants et aux appuis techniques permettant l'intensification. Il faudra pour cela tenir compte du caractère intégré des exploitations. L'organisation de l'appui au secteur par « filière » pourrait être complémentaire à cet appui aux exploitations intégrées en se spécialisant notamment dans les aspects commerciaux (efficacité des marchés). L'appui aux agriculteurs devrait donc être organisé sur une base géographique avec en complément aux services spécialisés par filière. L'objectif de cet appui ne devrait pas être l'augmentation des productions en soi, mais l'augmentation et la résilience des revenus ruraux, notamment via l'augmentation et la diversification des productions, l'obtention de meilleurs prix au producteur, la réduction du coût des intrants, etc. D'où l'importance de l'approche intégrée des systèmes d'exploitation.

L'appui aux organisations de producteurs doit être poursuivi en termes de capacité de plaider et de participation aux politiques à tous les niveaux, de capacité économique (formations, coaching des leaders, et accès aux intrants : terre, crédits, semences, engrais, etc...).

Il est également recommandé de poursuivre les investissements dans les aménagements hydro-agricoles, dans la mesure où ils contribuent à augmenter l'offre alimentaire, les sources de revenu, et peuvent être propices à un saut significatif d'échelle d'exploitation. Les aspects institutionnels de gestion foncière et de gestion de l'eau des bas-fonds, doivent bénéficier d'une attention des DPE nettement supérieure à ce qui a été observé dans le passé.

12.3.2. Soutenir la diversification des sources de revenu

Ce thème n'a fait l'objet que de peu d'attention de la part du gouvernement et des DPE à ce jour. La densité et le taux de croissance démographique extrêmement rapide du Burundi impliquent que l'agriculture ne peut plus être considérée comme la seule source de revenu, même en milieu rural. Plusieurs centaines de milliers de personnes doivent trouver des sources de revenu en dehors de l'agriculture chaque année. Le développement rural passe donc aussi par des stratégies cohérentes de développement économique local diversifié, en passant entre autres par l'aménagement de pôles de développement et d'urbanisation²¹⁷. Ces centres offrent un cadre où les entreprises du secteur agro-alimentaire, tout comme du secteur des services (aux entreprises) pourront s'installer, et même générer un pouvoir d'achat pour le développement d'autres services. Un investissement important des DPE dans la viabilisation des centres secondaires de peuplement est recommandé. Cela implique notamment un accès fiable à l'eau, à l'électricité, à des services sanitaires et d'éducation de qualité, à la formation technique, à des marchés financiers adaptés aux très petites entreprises, etc.

12.3.3. Contribuer d'urgence à améliorer la sécurité foncière²¹⁸

Cette question n'a pas fait l'objet d'analyse détaillée, en raison du faible nombre de DPE impliqués et du peu de moyens mis en œuvre. Elle ne peut toutefois être ignorée²¹⁹. Le fait

²¹⁷ Sous contrainte sévère de ressources foncières, le départ d'une partie des agriculteurs est nécessaire pour permettre l'augmentation de la productivité du travail, et donc le revenu, de ceux qui restent dans le secteur.

²¹⁸ La question de la sécurité foncière aurait également pu être classée dans le groupe C.

²¹⁹ Au cours de sa réunion du 10/10/2013, le GCP (Groupe de Coordination des Partenaires) a considéré que la résolution pacifique des conflits fonciers devait être retenue comme un des quatre thèmes principaux du nouveau plan prioritaire.

que la Suisse ait pris des initiatives appréciées dans ce domaine, la création récente d'institutions spécialisées et d'un document cadre²²⁰, sont des évolutions importantes mais encore insuffisantes. Les DPE doivent contribuer de façon beaucoup plus poussée aux efforts indispensables et urgents visant à améliorer la sécurité foncière. En particulier, l'appui à l'arbitrage des litiges fonciers, principale source de violence, et dont l'impact économique et social est considérable, mériterait une étude plus attentive visant un accord avec le gouvernement afin de permettre la mise en place d'une démarche commune. Celle-ci s'appuierait sur les acquis législatifs et permettrait de fournir les moyens (AT, formation, moyens matériels) nécessaires pour traiter cette question centrale. La difficulté et la sensibilité politique de l'enjeu foncier, ne peuvent constituer des arguments pour éviter un problème qui, sans appui spécifique, ne peut qu'empirer dans un contexte de croissance démographique, de manque de terres et de pauvreté rurale.

Sur le terrain et à court terme, des appuis peuvent être fournis ou augmentés dans les domaines suivants :

- Aider à la mise en place de guichets fonciers, complétés par des services de médiation.
- Compléter la délivrance des titres fonciers par des baux/métayages, surtout en terrains aménagés constituant un bien public (comme les bas-fonds).
- Inclure des systèmes de remembrement en cas d'aménagement de territoires permettant une augmentation de la productivité du travail.

12.4. Groupe C : objectifs des DPE partagés avec la société civile mais pas avec le gouvernement

Les DPE doivent tirer les conséquences de divergences évidentes des valeurs et objectifs généraux sur certaines thématiques ; ces secteurs ne doivent pas être abandonnés, mais les approches doivent être ajustées avec plus de réalisme politique afin de comprendre les enjeux réels et les risques pour les différentes parties prenantes, les sources de résistance... C'est le groupe d'objectifs pour lesquels la collaboration étroite entre services diplomatiques et services de coopération est indispensable. La coordination entre bailleurs est également importante et implique des structures de coordination propres aux bailleurs de fonds en plus des cadres de négociation avec le gouvernement.

Contribuer à l'amélioration de la gouvernance démocratique

L'approche la plus commune sur les questions de gouvernance au Burundi – fournir un appui technique en attendant une ouverture politique – n'a pas l'impact attendu. Une approche plus stratégique doit être adoptée, dont le point de départ serait l'analyse politique des forces et intérêts en présence (approche déjà adoptée par un DPE, les Pays-Bas).

L'approche de certains dossiers doit être modifiée pour cesser de traiter le gouvernement burundais et la société burundaise comme des entités homogènes et plutôt mieux comprendre les courants qui les traversent, les opportunités et les facteurs de blocage qui détermineront le succès des impacts visés. Par exemple, comment expliquer la faiblesse de l'agenda pro-croissance dans un contexte d'extrême pauvreté et de forte dépendance à

²²⁰ La Commission Nationale des Terres et Autres Biens (CNTB), le Comité technique interministériel élargi aux bailleurs, la lettre de politique foncière proposée en 2008 et adoptée en 2011.

l'aide ? Comment appréhender l'insécurité du régime ? Sont particulièrement concernés les sujets de nature à bousculer le *statu quo* actuel : filières d'exportation et enjeux fonciers, mais également lutte contre la corruption, séparation des pouvoirs, lois contraires aux principes de la gouvernance démocratique (loi sur la presse, projet de loi sur la liberté d'association) et justice transitionnelle.

Cette approche devrait être facilitée par le nouvel instrument de la Commission européenne, le State-Building Contract (septembre 2012)²²¹, et être ancrée dans une analyse des engagements et des capacités du gouvernement par rapport aux objectifs de renforcement de l'Etat, ainsi que dans une analyse des risques, y compris politiques, qui menaceraient la réalisation de tels objectifs.

12.5. Modalités à envisager pour consolider la transition

En complément d'un appui aux capacités des structures nationales à poursuivre, et à soutenir par des instruments du type appui budgétaire ou fonds commun, nous recommandons de maintenir une aide importante à la société civile et aux institutions locales, notamment via les ONG, mais pour laquelle la cohérence avec la stratégie des DPE dans le pays devra être approfondie (ex : renforcement de la cohérence entre Facilités européennes et Documents de Stratégie Pays, poursuite de la démarche de 'synergie' entre PIC belge et appuis aux ONG belges dans le pays). Ceci est notamment valable dans les secteurs pour lesquels l'hypothèse de convergence d'intérêts entre bailleurs et gouvernement n'est pas vérifiée.

Les risques associés au mode de canalisation des ressources financières doivent être mesurés. Partager une même instance de dialogue n'implique pas nécessairement d'y faire transiter tous les financements. Dans le cadre de l'appui aux médias par exemple, la mise en place d'un fonds commun présenterait plusieurs risques (blocage de l'ensemble de l'aide aux médias en cas de tension avec le gouvernement, risque possible dans un contexte de tension avec des médias donnant voix à l'opposition). Dans ce cadre, malgré sa moindre efficacité (multiplication des conventions bilatérales), une coordination informelle présente une plus grande prévisibilité pour les acteurs non-étatiques appuyés.

12.6. Compléter le partage sectoriel des tâches entre DPE

12.6.1. Un cadre d'analyse commun

Nous recommandons aux DPE de définir des mécanismes de veille communs quant aux évolutions des causes structurelles de la fragilité au Burundi (extrême pauvreté, extrême concentration du pouvoir, exclusion sociale systémique) et non seulement des évolutions de ses manifestations, ainsi qu'une démarche plus prospective des risques et opportunités. A cet égard, le Cadre d'analyse des Risques (2011) de la Commission européenne devrait favoriser une analyse plus systématique des risques politiques, macroéconomiques, de

²²¹ À travers le State-Building Contract, l'UE annonce une attention particulière du dialogue sur les progrès réalisés au niveau de la consolidation de la paix et du renforcement de l'état au sens large, en particulier dans les domaines de la bonne gouvernance/droits de l'homme, la justice et la réforme de la sécurité. Source : fiche de présentation de la "Facilité d'Appui Budgétaire et de Renforcement Institutionnel pour la Croissance Economique au Burundi (FABRICE)" (13 novembre 2012).

développement, de corruption et de fraude, et en matière de gestion des finances publiques.

12.6.2. Une meilleure valorisation des complémentarités

L'évaluation a montré que chacun des DPE présents au Burundi et dans la région présentait des expertises sectorielles ou thématiques valorisables et que l'addition des forces permettait une complémentarité intéressante des instruments. La réflexion quant au partage des tâches pourrait donc s'ouvrir au-delà de la seule distribution sectorielle, à une distribution par « capacités d'intervention » (ex : outils d'intervention longs et prévisibles / rapides et flexibles) et/ou par problématique (défense/diplomatie/coopération directe et indirecte...) et/ou par ressources (moyens en assistance technique/financiers) et/ou par zone (positionnement dans la sous-région)...

Dans le cadre d'une démarche de distribution sectorielle des tâches, nous recommandons a minima aux DPE d'harmoniser les définitions données aux secteurs et thèmes d'appui, dont certaines sont fort diverses d'un DPE à l'autre, voire d'une programmation à l'autre pour un même bailleur. C'est également un facteur de lisibilité pour les autres intervenants.

12.7. Aux sièges des DPE : assouplir la concentration sectorielle dans les pays fragiles

Les sièges des DPE ont chacun défini une doctrine propre quant à l'application du principe de concentration/spécialisation des appuis. On parle de concentration par pays (ayant conduit DFID à se désengager du Burundi au profit d'autres pays prioritaires) ou de concentration sectorielle dans un pays donné. Dans ce second cas, certains DPE présentent une doctrine relativement stricte leur imposant de réduire leur palette d'interventions à un nombre restreint de secteurs (Belgique notamment). Il en résulte une marge de manœuvre variable des postes des DPE pour s'engager au-delà des secteurs fixés dans leurs stratégies bilatérales.

Or deux éléments principaux nous semblent militer en faveur d'une certaine flexibilité dans l'application de cette doctrine au Burundi.

- Le Burundi est caractérisé par la présence de peu de bailleurs européens en comparaison d'autres pays (le Mozambique compte ainsi 12 donneurs bilatéraux européens, 7 donneurs bilatéraux contribuent à l'ABG en Tanzanie) ; certains DPE ont quitté le pays sans concertation préalable (DFID et SIDA), réduisant encore le nombre de coopérations européennes présentes sur place. Les bailleurs européens présents doivent compenser cette faible présence par un champ d'intervention élargi.
- Le Burundi est un pays en situation de fragilité pour lequel les enjeux sont extrêmement complexes et imbriqués (ex : lien justice-sécurité, lien foncier-agriculture-infrastructures, rôle des activités non-agricoles en milieu rural...). En comparaison de la concentration sectorielle que s'impose la Belgique, la CE définit des « domaines de concentration » lui autorisant un champ d'intervention plus vaste, pour autant qu'il concoure à l'objectif recherché. Cette définition ouverte nous semble la plus adaptée pour répondre à des enjeux à composantes multiples.