

Chapitre Pays Burundi de l'enquête 2011 sur les Etats fragiles

Draft 1 pour la revue du Coordinateur National

20 mars 2011

Préface

Remerciements

Le résumé exécutif (quatre pages maximum) présente les principales conclusions et engagements correspondants, de préférence avec un tableau récapitulatif des conclusions et engagements, et un texte. Ce résumé doit comprendre des informations sur la mise en œuvre des Principes pour les États Fragiles et la Déclaration de Paris. Le résumé exécutif doit comprendre des recommandations concernant l'efficacité de l'aide dans des contextes de fragilité qui puissent contribuer au 4e forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide en Corée. Le résumé exécutif doit être rédigé comme un document autonome destiné à des officiels et ministres.

La préface, les remerciements et le résumé exécutif seront complétés lors du draft 3.

Remarque importante sur le statut du présent draft 1. Le présent document est un draft qui est basé uniquement sur :

- L'analyse des questionnaires PEF remplis par les partenaires internationaux ;
- Des entretiens menés avec les partenaires internationaux ;
- La consultation de bases de données OCDE sur l'APD ;
- Des documents de référence fournis par le SP/CNCA.
- Le draft 0 du rapport-pays sur le suivi de la déclaration de Paris.

Dans le futur, ce rapport dans ses drafts ultérieurs sera enrichi sur la base :

- De discussions pendant les forums stratégique et politique de mars 2011 ;
- D'entretiens avec des officiels de l'administration Burundaise.

Le corps du rapport examine chaque Principe tour à tour (jusqu'à 3 pages par Principe ; jusqu'à 30 pages en tout).

Principe 1 : Prendre le contexte comme point de départ

Introduction de 4 lignes sur les questions clés couvertes lors des forums à ajouter dans le draft 3.

Encadré de 5 lignes résumant les conclusions principales sur ce principe à ajouter au draft 2.

Une analyse commune qui relève avant tout de l'informel

Les acteurs internationaux au Burundi indiquent pour la plupart mener chacun leur propre processus d'analyse du contexte pour les besoins de leur propre stratégie. Il existe cependant d'après eux de nombreux mécanismes plus ou moins formels de collaboration dans ce domaine.

Par exemple, la délégation de la Commission européenne implique les Etats membres dans l'analyse du contexte préalable à la définition de sa stratégie. Les Nations Unies ont fourni un cadre formel de dialogue sur les questions politiques et les droits humains. Au travers du mécanisme de groupe consultatif, la Banque mondiale a offert en 2009 un cadre de dialogue entre partenaires internationaux et avec le gouvernement Burundais. Le Secrétariat permanent du Conseil national de coordination des aides (SP/CNCA) représente également un cadre de coordination et de dialogue régulier, permanent et structuré entre les acteurs.

Plus généralement et d'un point de vue normatif, le Document stratégique pour la réduction de la pauvreté (DSRP) du Burundi forme un socle d'analyse commun pour l'ensemble des acteurs, comme dans de nombreux autres pays. Cependant, plusieurs partenaires internationaux ont noté que la coexistence de cet outil avec le Cadre stratégique de consolidation de la paix (CSCP) pouvait avoir nuit à l'unité de l'analyse, pour les partenaires internationaux comme pour le gouvernement. Dans un contexte où le Burundi se prépare à produire un second DSRP en 2011, il ne semble pas qu'il y ait consensus entre les acteurs internationaux sur le devenir des objectifs de consolidation de la paix qui ont été jusqu'à présent traités dans le cadre du CSCP. Plusieurs partenaires internationaux ont indiqué que le mécanisme de production conjointe de rapports semestriels de suivi du CSCP avait dû indirectement contribuer fortement à la création d'une analyse commune du contexte entre les acteurs.

Il semble ainsi qu'il existe une aspiration à voir les mécanismes de coordination et les outils être réduits et simplifiés dans le futur, mais avec l'aspiration que cette simplification n'entraîne pas une déperdition en termes de prise en compte des enjeux liés à la paix, aux conflits et à la fragilité. Pour plusieurs acteurs internationaux, le DSRP II devrait également inclure un réel cadre de suivi des résultats, comme cela est normalement prévu.

De nombreux partenaires internationaux ont insisté sur l'importance des processus informels en matière d'analyse du contexte, les contacts et discussions informels pouvant d'après certains avoir plus d'effet positif dans ce domaine que les documents ou mécanismes formels. Du fait de l'absence d'enjeu stratégique ou économique réel au Burundi pour la communauté internationale, plusieurs partenaires internationaux ont indiqué avec satisfaction avoir constaté une forte propension à partager les points de vue et les documents entre acteurs internationaux.

Dans l'ensemble, une faible majorité des partenaires internationaux du Burundi a donc le sentiment qu'au travers de ces processus, une analyse commune se forme de fait, et ce de plus en plus au cours des années passées. Elle inclut la reconnaissance que le Burundi a de

nombreux besoins, que les capacités sont limitées et que les difficultés à la mise en œuvre de l'aide sont réelles.

Des objectifs convergents dans l'ensemble

Sur cette base, les acteurs internationaux partagent dans l'ensemble le sentiment que leurs objectifs respectifs au Burundi sont similaires. Certains peuvent cependant avoir des préoccupations spécifiques, les activités ou les approches peuvent être différentes, ainsi que les sensibilités.

Un manque de nuance dans l'analyse des causes de fragilité

Les neuf partenaires bilatéraux et quatre organisations multilatérales ayant répondu à l'enquête estiment à environ 71% que leur stratégie-pays identifie les éléments clés priorités par l'OCDE dans le questionnaire en matière d'analyse de la fragilité. Douze partenaires déclarent avoir identifié les causes de conflit et de fragilité et les facteurs qui peuvent renforcer la paix et la stabilité ; treize les défis en termes de renforcement de l'État, et six les causes régionales pertinentes de conflit et de fragilité d'une part et les causes globales d'autre part. Douze des treize partenaires ayant répondu au questionnaire ont par ailleurs déclaré avoir analysé les inégalités sociales au Burundi dans leur stratégie-pays.

Cependant, plusieurs partenaires internationaux ont le sentiment que ces analyses relèvent trop souvent d'un compromis politique entre les acteurs internationaux et le gouvernement, ce qui dilue l'analyse une fois formalisée ou rédigée. Il a été noté par certains acteurs internationaux que l'analyse reste donc parfois faible d'un point de vue qualitatif et que cela peut influencer négativement la pertinence des stratégies retenues.

Un environnement perçu comme peu propice à la priorisation

De nombreux partenaires internationaux perçoivent le Burundi comme un environnement où les besoins restent énormes et l'engagement international limité. Ceci est compris comme un environnement peu propice à la priorisation ou à la division du travail. Le fait que le DSRP ne représente pas le document unique de priorisation des actions au Burundi a également été cité comme un enjeu dans ce domaine.

Les partenaires internationaux estiment que le gouvernement Burundais est parfois trop faible pour définir des priorités et surtout pour les imposer. Les initiatives politiques du Burundi en faveur de l'accès aux services sociaux (santé, éducation), et le secteur de l'énergie ont souvent été cités comme des exceptions dans ce domaine, ce qui montre d'après certains partenaires internationaux que c'est seulement là où le gouvernement Burundais fait réellement preuve de volonté que la priorisation a de fait lieu.

Des efforts ont cependant été faits en particulier entre la délégation de la Commission européenne et les Etats membres. Certains groupes sectoriels de coordination ont de plus permis un certain niveau de répartition géographique du travail par secteur et d'harmonisation des approches.

Plusieurs partenaires internationaux ont noté que leur capacité à assurer une priorisation en commun avec leurs pairs était également limitée par les priorités plus globales de leur propre gouvernement.

Action(s) prioritaire(s) correspondante(s)

A définir lors du forum politique.

Suivi des indicateurs illustratifs PEF

Indicateur 1a Les stratégies-pays des acteurs internationaux sont-elles fondées sur une analyse politique et sociale solide (c'est-à-dire reconnaissant les différentes situations en termes de capacité nationale, de relations entre l'État et la société et de divisions au sein de la société ?)

Oui dans l'ensemble

Pas systématiquement

Non dans l'ensemble

Sur onze interviews menés sur ce sujet, cinq réponses « oui », deux réponses « pas systématiquement » et quatre réponses « non ».

Indicateur 1b Les acteurs internationaux ont-ils effectué des travaux analytiques de manière conjointe pour identifier les actions prioritaires, la division du travail, les modalités de l'aide etc. ?

Le tableau 8 du rapport pays sur le suivi de la déclaration de Paris présente l'analyse du Burundi au regard de l'indicateur 10B de la déclaration de Paris. Sur cette base, il est avant tout possible de constater que l'information disponible au Burundi sur ce sujet est parcellaire. Les données disponibles montrent cependant que la coordination dans les travaux d'analyse touche au mieux la moitié de ces travaux, ce qui reste en deçà des objectifs fixés dans le cadre de la déclaration de Paris.

Indicateur 1c Les acteurs internationaux se sont-ils mis d'accord sur des objectifs stratégiques communs?

Oui dans l'ensemble

Non dans l'ensemble, et les objectifs sont différents

Non dans l'ensemble, et les objectifs sont divergents.

Sur neuf partenaires bilatéraux de quatre organisations multilatérales, sept estiment que les acteurs internationaux se sont mis d'accord sur des objectifs stratégiques communs, et six estiment que cela est le cas seulement en partie. Lors des interviews, neuf des dix personnes interrogées sur cette question ont estimé que c'était le cas ; cependant plusieurs ont noté que ceci n'avait lieu qu'à un niveau informel et très global.

Principe 2 : Ne pas nuire

Introduction de 4 lignes sur les questions clés couvertes lors des forums à ajouter dans le draft 3.

Encadré de 5 lignes résumant les conclusions principales sur ce principe à ajouter au draft 2.

Un décalage entre analyse des enjeux, pratiques actuelles et recommandations

De manière globale, les acteurs internationaux ont une analyse relativement commune et resserrée des risques principaux auxquels le Burundi fait face en matière d'aide. Cependant, leurs pratiques actuelles et leurs recommandations pour le futur restent très diverses et parfois opposées sur ce qu'il advient de faire pour prévenir ou régler ces risques. Cette dynamique s'inscrit dans un contexte où plusieurs acteurs internationaux ont le sentiment que les mécanismes de coordination offrent des opportunités réelles d'analyse et de discussion sur les risques, mais peu d'outil d'action. Il n'y a pas de consensus sur la question de savoir si cette situation est la cause ou la conséquence des divergences relevées plus haut.

Dans ce contexte, l'on peut noter des tensions réelles entre les cadres normatifs, y compris ceux de l'OCDE, et les recommandations de certains partenaires internationaux, en particulier en ce qui concerne les modalités de l'aide. Certains ont également le sentiment que la communauté internationale n'agit pas toujours sur la base d'une analyse réaliste du contexte, mais de la situation qu'elle souhaiterait voir venir au Burundi. Pour d'autres, cette tension est plutôt due au fait que différents acteurs internationaux adoptent des visions sur des temps plus ou moins longs, ou utilisent des cadres qui relèvent de degrés de sensibilité différents en ce qui concerne la prise de risques, en particuliers fiduciaires.

L'enjeu de la gestion des finances publiques

Le rôle négatif que l'aide peut jouer vis-à-vis de la corruption a été mentionné par la plupart des acteurs internationaux comme le risque principal qu'ils perçoivent au Burundi.

Il y a dans l'ensemble un niveau important de fatigue, de crainte et de désarroi des partenaires internationaux vis-à-vis de la corruption perçue au Burundi : au-delà d'une approche systémique, la communauté internationale souhaite voir certains cas réglés, des promesses lui sont faites, mais les actes suivent peu d'après de nombreux acteurs.

Il y a consensus sur le fait qu'il est nécessaire d'aider le gouvernement à régler les problèmes de corruption au Burundi. Cependant, certains rappellent qu'il faut porter attention à la capacité du gouvernement en général et ne pas analyser cet enjeu du point de vue de la volonté seulement. Par exemple, il a été noté que même si les essais du gouvernement de mettre en place une stratégie de lutte contre la corruption ont peut-être débouché dans un premier temps sur des documents d'une qualité limitée, cela relève avant tout d'un problème de capacité plutôt que de mauvaise volonté d'après eux. Dans un contexte de fragilité, la communauté internationale devrait appuyer et encourager ces efforts, plutôt qu'en critiquer les premiers résultats.

Plusieurs acteurs internationaux ont regretté un manque de coordination effective entre eux en matière d'exigences et de soutien à l'amélioration de la gestion des finances publiques. Cela entraîne d'après eux un manque de capacité de levier vis-à-vis du gouvernement. Pour plusieurs acteurs internationaux, l'enjeu est en effet celui du contrôle plutôt que de la corruption en tant que tel. En particulier en ce qui concerne l'appui budgétaire ou sectoriel, plusieurs partenaires internationaux ont indiqué que le manque de contrôle coordonné entre eux constitue la véritable

source de risque, la corruption n'étant que la conséquence. Beaucoup de discussions semblent avoir lieu sur ce sujet, mais avec peu de résultats concrets.

L'enjeu de la capacité et de la volonté des acteurs gouvernementaux au niveau individuel

De nombreux acteurs internationaux ont soulevé le problème du système des primes et per diem qu'ils ont au fil du temps laissé s'installer comme une norme de travail au Burundi. Plusieurs personnes basées au Burundi depuis plusieurs années ont noté une dégradation significative dans ce domaine sur le temps court. Cette situation est perçue comme entraînant des risques en ce qui concerne la capacité des initiatives d'assistance technique à produire les résultats attendus, la motivation des fonctionnaires, l'appropriation, la durabilité ou l'institutionnalisation du changement, la responsabilisation et la notion d'intérêt général et de service public.

Quelques acteurs internationaux ont le sentiment que le gouvernement Burundais est conscient du problème sur le temps long, et souhaiterait le régler, mais que les enjeux individuels compliquent de manière significative une telle initiative. Les acteurs internationaux qui ont évoqué ce sujet ont souhaité plus de coordination entre eux. Il a été relevé qu'un tel sujet, dans le contexte international de difficultés qui touche les économies des pays donateurs, devient de plus en plus sensible pour les opinions publiques et leurs élus.

Dans le même temps, une tension est perçue entre objectifs de renforcement des capacités des institutions et des systèmes et la pression des résultats et des financements de court terme.

L'enjeu de la compréhension du contexte local et de l'exclusion

Quelques partenaires internationaux ont évoqué les risques liés à l'instrumentalisation de l'aide à des fins politiques ou individuelles, et les risques d'exclusion dans l'accès aux services. Pour certains, les acteurs internationaux manquent de capacité afin d'être suffisamment inclusifs dans leur dialogue et dans la conception de leurs projets, et n'insistent pas toujours suffisamment pour que le gouvernement fasse de même.

Pour certains, ceci est également lié aux déséquilibres qui existent d'après eux entre la part de l'aide allouée à des enjeux et des dépenses nationales ou « macro », et celle dépensée pour des enjeux « micro », à l'échelle des communautés et des individus. Il en résulterait un manque de compréhension des acteurs et des enjeux, source potentielle d'exclusion par la mécompréhension du contexte local ou du fait de la standardisation des approches.

L'enjeu de la part que l'aide représente dans le budget de l'Etat

Plusieurs partenaires internationaux ont noté que le fait qu'ils financent collectivement plus de la moitié du budget de l'Etat Burundais pouvait d'après eux constituer un risque de nuire.

Cela pourrait en effet d'après certains réduire la motivation des dirigeants à adopter des politiques réellement fermes en matière de corruption et de fiscalité. Dans l'ensemble, les partenaires internationaux ont cité les initiatives visant à renforcer la capacité fiscale de l'Etat, comme par exemple le soutien à l'Office Burundais des recettes, comme la démarche à suivre pour résoudre sur le long terme cette menace.

De plus, la prépondérance des partenaires internationaux dans le financement des secteurs sociaux est parfois perçue comme entraînant un manque de contrôle des ministères sur leurs propres politiques publiques, dans un contexte où pour une grande partie le financement de ces secteurs ne se fait pas au travers de l'aide sectorielle ou budgétaire.

Action(s) prioritaire(s) correspondante(s)

A définir lors du forum politique.

Suivi des indicateurs illustratifs PEF

Indicateur 2a Les acteurs internationaux ont-ils conduit une étude préalable des impacts négatifs que leur intervention pourrait éventuellement causer ?

Oui pour la plupart
Non pour la plupart

Sur onze acteurs internationaux interviewés sur ce sujet, neuf ont indiqué disposer d'un système dans ce domaine, et huit l'utiliser de manière stricte. Deux ont indiqué ne pas disposer d'un tel système. Le SP/CNCA a cependant indiqué n'avoir connaissance d'aucune d'étude préalable d'impact menée par les acteurs internationaux au Burundi.

Indicateur 2b Les acteurs internationaux ont-ils un mécanisme institutionnel pour incorporer les leçons d'évaluations passées dans la stratégie et/ou la programmation ?

Oui pour la plupart
Non pour la plupart

Les treize partenaires ayant répondu au questionnaire indiquent tous assurer un suivi et/ou évaluation des effets de leur programmation sur le renforcement de l'Etat au Burundi. Parmi eux, dix déclarent disposer d'un mécanisme institutionnel pour pouvoir incorporer les leçons dans leur stratégie ou leur programmation.

Indicateur 2c Les acteurs internationaux ont-ils un mécanisme (individuel ou collectif) pour faire le suivi des salaires et du recrutement d'employés nationaux en place, ou pris toute autre mesure pour éviter une « fuite des cerveaux » du secteur public national ?

Oui pour la plupart
 Non pour la plupart

Les neuf partenaires bilatéraux et quatre organisations multilatérales ayant répondu au questionnaire estiment à environ 52% qu'ils ne disposent pas des outils nécessaires dans le domaine du suivi des salaires, du recrutement de personnels nationaux et de la prévention de la « fuite des cerveaux » du secteur public national. Huit déclarent assurer un suivi des évolutions salariales au Burundi et dix coordonner les grilles de salaires et modalités de recrutement avec les autres partenaires au développement. Cependant, seulement quatre indiquent disposer d'une politique de recrutement particulière concernant le personnel travaillant pour le gouvernement Burundais, et seulement trois prendre d'autres mesures pour éviter la fuite des cerveaux du secteur public national.

Principe 3 : Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental

Introduction de 4 lignes sur les questions clés couvertes lors des forums à ajouter dans le draft 3.

Encadré de 5 lignes résumant les conclusions principales sur ce principe à ajouter au draft 2.

Des efforts réels, mais sont-ils concertés ?

A l'exception d'un seul, tous les partenaires internationaux interviewés estiment que le renforcement de l'Etat est l'objectif fondamental de la communauté internationale au Burundi. Ils en veulent pour preuve la priorité donnée aux élections, aux secteurs sociaux, à la justice et à la réforme du secteur de la sécurité (RSS).

Les treize partenaires ayant répondu au questionnaire ont tous indiqué que leur stratégie-pays inclut des objectifs visant à renforcer les fonctions stratégiques de l'Etat. Les onze partenaires ayant fourni des données exploitables en matière de répartition de leur aide ont indiqué affecter de 18% à 100% de celle-ci aux fonctions stratégiques de l'Etat, dont six 100% et deux autres plus de 90%.

Cependant, de nombreux acteurs internationaux insistent sur le manque de concertation dans ce support, du fait de visions différentes de ce qu'un Etat fort veut dire. D'un point de vue beaucoup plus pragmatique, le manque de résultats suffisamment solides dans la réforme d'instruments tels que la gestion des finances publiques, la passation des marchés ou les systèmes de contrôle entrainerait des difficultés à ce que les partenaires internationaux s'accordent sur et utilisent des modalités communes d'appui à l'Etat, comme le rapport pays sur le suivi de la déclaration de Paris le montre.

Cependant, beaucoup ont le sentiment que les progrès sont réels sur le temps long en termes de compréhension au sein de la communauté internationale de l'importance de ce principe et des modalités concrètes pour le mettre en œuvre. La division du travail n'est pas encore une réalité pour la plupart, mais ce sujet progresse, en particulier grâce au système de coordination mis en place par le gouvernement.

Pour quels résultats ?

Huit des treize partenaires internationaux ayant répondu au questionnaire ont indiqué s'être mis d'accord avec les autres partenaires sur des indicateurs communs pour évaluer les progrès en matière de renforcement de l'Etat. Cependant, les acteurs internationaux ont dans l'ensemble beaucoup de doutes sur leur succès en matière de renforcement de l'Etat au Burundi. L'absence d'un cadre de résultats dans le premier DSRP a certainement de ce point de vue représentée une opportunité manquée.

Malgré les réponses fournies dans le cadre du questionnaire pour l'indicateur 3b ci-dessous, il n'y a pas eu de consensus, au cours des entretiens, sur la question des résultats.

Cette incertitude semble liée à de nombreux facteurs. Premièrement, plusieurs acteurs internationaux insistent sur l'importance d'être réaliste vis-à-vis des résultats qui peuvent être attendus, du fait de la lenteur des processus et de leur caractère itératif. Sur ce dernier point, plusieurs acteurs ont indiqué que d'après eux un renforcement des capacités dans un domaine donné ne produit pas forcément toujours des effets positifs sur le court terme.

Deuxièmement, plusieurs acteurs ont noté un découplage entre secteurs : certains secteurs continuent à se renforcer de manière de plus en plus rapide, comme par exemple dans les domaines sociaux, alors que d'autres restent à la traîne, comme par exemple en ce qui concerne la justice ou les secteurs économiques. Sur ce dernier aspect, il a été noté qu'une telle situation n'est absolument pas durable, car les capacités économiques du pays deviennent de plus en plus faibles proportionnellement par rapport aux besoins de ses systèmes sociaux.

Enfin, quelques acteurs internationaux ont insisté sur l'importance de la politique ou de la diplomatie autant que de l'aide pour renforcer l'Etat : une complémentarité qui pour certains a bien fonctionné en ce qui concerne les élections de 2010 par exemple.

Le SP/CNCA estime que dans l'ensemble les contributions des partenaires internationaux contribuent au renforcement des fonctions essentielles de l'Etat, mais qu'un long chemin reste à faire.

Des priorités gouvernementales parfois difficiles à comprendre

Dans l'ensemble les partenaires internationaux ont souvent indiqué qu'il leur était difficile de se prononcer sur la question de savoir si leurs priorités de renforcement de l'Etat étaient cohérentes avec les priorités de l'Etat Burundais dans ce domaine.

Pour beaucoup, les priorités de l'Etat Burundais sont claires d'un point de vue normatif grâce au DSRP, mais les acteurs internationaux perçoivent pour beaucoup des divergences entre ce cadre et la pratique de l'administration Burundaise. Il y a un sentiment que dans certains secteurs les priorités sont souvent une question de personnes plutôt que de politiques publiques inscrites dans la durée. La communauté internationale contribue à affaiblir cette situation en proposant des initiatives pas toujours alignées et concertées, dans un contexte où il est connu que souvent l'Etat ne sait pas dire « non ».

Pour la communauté internationale, là où l'Etat a su établir des priorités et des politiques, comme par exemple en matière d'éducation, de santé, ou d'amélioration de l'environnement des affaires, des progrès ont pu être réalisés. Au contraire, là où les politiques publiques et les priorités gouvernementales restent floues, comme par exemple d'après certains en ce qui concerne la décentralisation ou l'agriculture, les acteurs internationaux ont du mal à avancer. Il existe également des sujets que certains acteurs internationaux perçoivent comme des « vides » en termes de position politique, par exemple en ce qui concerne le foncier, l'intégration régionale ou la démographie.

Enfin, plusieurs acteurs internationaux ont regretté ne pas avoir été capables de convaincre le gouvernement Burundais d'adopter certaines de leurs priorités, comme par exemple en ce qui concerne le dialogue avec l'opposition.

Dans l'ensemble, de nombreux partenaires internationaux souhaiteraient voir une amélioration de la coordination, du rôle de leader et du contrôle que l'Etat exerce sur la priorisation de l'aide. Le DSRP II et le document sur la « politique de l'aide » devraient servir de socle à une telle dynamique.

Des visions très partagées sur le lien entre instruments de financement et renforcement de l'Etat

Sur dix partenaires internationaux ayant répondu à cette question pendant les interviews, six ont estimé tenir compte de l'impact potentiel sur le renforcement de l'Etat dans le choix des outils de financement utilisés, et quatre ont indiqué le contraire.

La plupart des acteurs internationaux indiquent toujours se poser cette question, au moins à titre personnel et dans la limite de leur propre pouvoir de décision. Cependant, beaucoup considèrent que les décisions finales sont prises avant tout sur la base d'autres considérations, et pour la plupart à leur siège et non pas au Burundi.

Plusieurs des acteurs internationaux rencontrés ont également mis en question le cadre normatif et les principes de l'OCDE en ce qui concerne les avantages et inconvénients des différents instruments de financement sur le renforcement de l'Etat. Cela fait directement écho à l'analyse du rapport pays sur le suivi de la déclaration de Paris qui montre qu'il n'y a pas de progrès au Burundi en ce qui concerne l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés et le recours aux unités parallèles.

Au-delà de cette analyse, il a enfin été relevé qu'il faudrait prendre en compte le choix des instruments non financiers également, car les pratiques en matière d'assistance technique, de comités de pilotages ou d'unités de coordination de projet peuvent elles-aussi avoir un effet significatif sur le renforcement de l'Etat.

La question de l'aide liée n'est pas ressortie lors des discussions visant à préparer le présent rapport. Il est cependant possible que cela soit simplement dû au fait que ceci n'est pas un enjeu au Burundi d'après le rapport de suivi de la déclaration de Paris qui montre un progrès réel, rapide et significatif dans ce domaine.

Action(s) prioritaire(s) correspondante(s)

A définir lors du forum politique.

Suivi des indicateurs illustratifs PEF

Indicateur 3a Pourcentage de l'aide décaissée consacré à la gouvernance et à la sécurité entre 2006 et 2009

Valeur donnée par l'OCDE : 12.1%

Indicateur 3b Globalement, l'engagement international a-t-il renforcé les fonctions essentielles de l'État ?

Renforcé

Neutre globalement

Nui

Indicateur 3c Globalement, l'engagement international a-t-il contribué à renforcer les processus politiques existants et à soutenir le dialogue État-société ?

Renforcé

Neutre globalement

Nui

Sur les treize partenaires ayant répondu au questionnaire, onze ont déclaré que leur stratégie-pays inclut des objectifs visant à renforcer les processus politiques et à soutenir ou faciliter le dialogue entre les acteurs étatiques et non étatiques. Le SP/CNCA estime que globalement, c'est le cas.

Principe 4 : Accorder la priorité à la prévention

Introduction de 4 lignes sur les questions clés couvertes lors des forums à ajouter dans le draft 3.

Encadré de 5 lignes résumant les conclusions principales sur ce principe à ajouter au draft 2.

Un mécanisme d'alerte précoce existe dans l'ensemble

Sept des treize partenaires ayant répondu au questionnaire ont indiqué avoir mis en place ou soutenir un système d'alerte précoce ou de réponse rapide. Onze des treize partenaires ayant répondu au questionnaire ont indiqué soutenir un ou plusieurs mécanismes de prévention de crises ou de conflits ou des mécanismes de résolution des conflits.

Dans l'ensemble, de nombreux partenaires internationaux ont fait référence au mécanisme que le Bureau intégré des Nations unies au Burundi (BINUB) avait mis en place pendant la préparation des élections de 2010 pour permettre aux diplomates et aux chefs de coopération d'échanger sur la situation politique et sécuritaire. Les échanges informels qui existent entre les acteurs internationaux ont également été fréquemment mentionnés comme un outil efficace d'alerte.

Plusieurs acteurs internationaux se sont également félicités du rôle que la production des rapports semestriels dans le cadre du CSCP a pu jouer en matière d'analyse du contexte et l'alerte précoce. Il a cependant été regretté que souvent cet exercice a été perçu comme une négociation, parfois rude, entre la communauté internationale et le gouvernement sur l'analyse à porter.

Enfin, quelques acteurs internationaux ont regretté le manque de dialogue sur les questions à plus long terme, comme par exemple les élections de 2015, la démographie et la sécurité alimentaire.

La prise de mesures est parfois réelle, mais reste disparate

Dans l'ensemble les acteurs internationaux interviewés ont insisté sur le rôle de la diplomatie plutôt que celui de l'aide en ce qui concerne la prévention des conflits et les risques de fragilité. Dans ce domaine, plusieurs ont déploré des démarches trop réactives, basées sur des analyses parfois trop tardives.

En ce qui concerne les élections, le sentiment dominant est celui d'un succès de la communauté internationale. Cependant pour certains l'appui tant financier que diplomatique et venu trop tard, pour des résultats très mitigés. Sur le temps plus long, certains néanmoins évoqué le rôle positif de la communauté internationale dans les négociations de paix pour le Burundi.

Sur d'autres sujets comme les droits humains ou la corruption, plusieurs estiment que la communauté internationale prend bien des mesures lorsque des problèmes sont identifiés, mais que le succès n'est pas suffisamment au rendez-vous en matière de changement de comportement du gouvernement.

Enfin, certains comprennent les risques de fragilité et de conflit d'une manière plus large que d'autres, et dans ce cadre indiquent que la communauté internationale ne prend pas assez la mesure des enjeux du Burundi en matière de développement économique, d'emploi et de sécurité alimentaire. Pour certains, c'est aujourd'hui que se trouve le moment critique où les

risques de fragilité sont les plus forts, car ces sujets deviennent de plus en plus importants et restent pourtant relativement ignorés d'après eux.

Action(s) prioritaire(s) correspondante(s)

A définir lors du forum politique.

Suivi des indicateurs illustratifs PEF

Indicateur 4a Au cours des 5 dernières années, la communauté internationale a-t-elle investi pour la prévention des conflits et de la fragilité :

suffisamment et d'une façon efficace
insuffisamment ou d'une façon inefficace

Sur onze partenaires internationaux interviewés, sept estiment que l'investissement a été suffisant et efficace, trois qu'il a été insuffisant ou inefficace, et un a exprimé une opinion neutre sur le sujet. Plusieurs ont cependant insisté sur la difficulté de l'attribution sur un tel sujet, et sur le fait que c'est d'après eux la volonté de la population et des leaders Burundais qui est avant tout déterminante, la communauté internationale ne pouvant avoir qu'un effet marginal.

Principe 5 : Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement

Introduction de 4 lignes sur les questions clés couvertes lors des forums à ajouter dans le draft 3.

Encadré de 5 lignes résumant les conclusions principales sur ce principe à ajouter au draft 2.

Processus de planification commune

Dans l'ensemble, il semble exister des liens forts au Burundi entre les donateurs et les diplomates, mais pas de réel système de planification en commun. Pour les sphères de l'aide comme de la diplomatie, la question de la sécurité semble centrale et cruciale. Cependant à de rares exceptions clés celle-ci est comprise d'un point de vue de l'aide et de la diplomatie, et l'implication des ministères de la défense des pays donateurs semble rare, en tous cas sur les questions liées à l'engagement international au Burundi.

Il existe cependant un sentiment plus général que la concertation et la collaboration entre les sphères du développement, de la diplomatie et de la défense progressent réellement au niveau des capitales des pays représentés au Burundi. Le Burundi ne semble cependant pas suffisamment stratégique pour la plupart des pays pour que cette tendance ait une incidence directe sur le Burundi en particulier, à quelques rares exceptions près.

Deux partenaires internationaux ont également indiqué que leur pays approche la question de la collaboration interministérielle au niveau régional des « Grands lacs », plutôt qu'au niveau du Burundi en tant que tel. D'un point de vue normatif en termes d'approche intergouvernementale cette dynamique semble particulièrement pertinente.

Une forte collaboration entre diplomates et donateurs

Sur huit acteurs internationaux interviewés ayant répondu à cette question, sept ont indiqué être satisfaits du niveau d'inclusion des donateurs dans les processus politiques menés par les diplomates, et vice-et-versa.

Plusieurs acteurs internationaux ont insisté sur le fait que cette dynamique est avant tout due à une question de personnes, plutôt qu'à une politique particulière de leur pays. D'autres ont mentionné le fait que la raison de la présence de leur pays au Burundi est l'aide au développement avant tout, et que l'organisation de leur représentation et l'affectation du personnel diplomatique sont organisées sur cette base. Enfin de manière très pragmatique, certains ont observé que de nombreuses représentations diplomatiques au Burundi sont très petites, ce qui facilite le dialogue entre les personnes.

En ce qui concerne la collaboration multi-secteur

Sur les treize partenaires internationaux ayant répondu au questionnaire, onze ont indiqué avoir mis en place des instruments pour un travail cohérent entre les différents secteurs au Burundi.

Action(s) prioritaire(s) correspondante(s)

A définir lors du forum politique.

Suivi des indicateurs illustratifs PEF

Indicateur 5a Les acteurs internationaux ont-ils une stratégie-pays interministérielle (c'est-à-dire une seule par pays, intégrant les objectifs politiques, de développement, de sécurité, etc.), (ou, dans le cas de l'UE et de l'ONU, à l'échelle de l'ensemble du système) ou tout au moins des objectifs stratégiques communs?

Oui pour la plupart

Non pour la plupart

Quatre acteurs internationaux ont indiqué disposer d'une stratégie interministérielle. Cependant seuls deux partenaires ont déclaré que leur stratégie était commune aux acteurs du développement, de la diplomatie et de la défense de leur gouvernement.

Principe 6 : Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus

Introduction de 4 lignes sur les questions clés couvertes lors des forums à ajouter dans le draft 3.

Encadré de 5 lignes résumant les conclusions principales sur ce principe à ajouter au draft 2.

Promotion explicite des droits humains et de l'inclusion

Parmi les treize partenaires internationaux ayant répondu au questionnaire, douze ont déclaré avoir mis en place des mécanismes pour garantir que les points de vue des groupes vulnérables et marginalisés sont bien pris en compte dans leur programmation. Onze ont indiqué avoir mis en place des programmes spécifiques ayant pour objectif de garantir la protection et la participation des femmes. Le même nombre a déclaré avoir mis en place des programmes ayant pour objectif de réduire les inégalités et de renforcer l'autonomie des groupes vulnérables et marginalisés.

Dans l'ensemble les partenaires internationaux du Burundi estiment donc faire la promotion explicite des droits humains et de l'inclusion. Cependant, plusieurs déplorent que le niveau d'aide dans ces domaines soit insuffisant. D'autres reconnaissent que cette promotion n'est pas systématique, et s'exprime au travers de projets spécifiques, plutôt que dans le cadre des stratégies-pays.

Dans l'ensemble, la prise en compte spécifique des groupes vulnérables dans les projets ou approches globaux ne traitant pas directement de ces groupes semble manquer. Il a été noté qu'il n'existe pas au Burundi de programme global et transversal de « filet de sécurité » ou de transferts financiers aux plus vulnérables.

D'un autre côté, plusieurs des acteurs internationaux interviewés ont relevé le rôle important que la communauté internationale joue en faveur des groupes vulnérables au niveau diplomatique. Ceci s'exprime par exemple dans le cadre de prises de positions formelles, communes et publiques, ou par la présence de diplomates lors de procès sensibles. Ce point est sans doute à prendre en compte au regard de l'indicateur 6a ci-dessous : l'engagement effectif de la communauté internationale au Burundi en faveur des droits humains et des groupes vulnérables s'exprime au-delà du faible pourcentage de l'aide qui est alloué à ces enjeux.

D'après le SP/CNCA, la réponse est affirmative, mais l'engagement est insuffisant.

Un manque de données sur les pratiques

La performance des partenaires internationaux en matière de ventilation de leur aide par sexe, groupes sociaux ou zone géographique reste très moyenne, la moitié des acteurs internationaux interviewés déclarant disposer de systèmes dans ce sens, et l'autre moitié non.

De plus, parmi ceux déclarant disposer de tels systèmes, plusieurs ont indiqué que la ventilation de leurs données se limite au sexe, et d'autres que cette ventilation est faite lors de la formulation des projets uniquement, mais pas dans le suivi des réalisations réelles.

Un seul partenaire international a indiqué investir des ressources significatives, au travers de son siège, pour se conformer aux directives et aux demandes de données de l'OCDE dans ces domaines.

Action(s) prioritaire(s) correspondante(s)

A définir lors du forum politique.

Suivi des indicateurs illustratifs PEF

Indicateur 6a Pourcentage de l'APD dédiée à la promotion des droits humains

Source : Statistiques OCDE, données de l'Aide publique au développement par secteur, « droits humains »

Valeur donnée par l'OCDE : 0.46%

Indicateur 6b La communauté internationale fait-elle une promotion explicite de l'inclusion des femmes, des jeunes, des pauvres, des groupes minoritaires ou marginalisés, par le biais du dialogue, de programmes et/ou de renforcement des capacités :

Oui

Non

Sur onze acteurs internationaux interviewés, dix ont répondu « oui » et un « non ». Parmi ceux ayant répondu « oui », trois ont cependant nuancé leur réponse en ce qui concerne l'insuffisance, la qualité ou les résultats des efforts dans ce domaine.

Principe 7 : S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte

Introduction de 4 lignes sur les questions clés couvertes lors des forums à ajouter dans le draft 3.

Encadré de 5 lignes résumant les conclusions principales sur ce principe à ajouter au draft 2.

Un alignement dans les grandes lignes

L'ensemble des treize partenaires ayant répondu au questionnaire a indiqué qu'il existe un cadre de planification gouvernemental qui inclut les priorités de la consolidation de la paix et du renforcement de l'Etat. Il est entendu que dans l'ensemble les partenaires font dans ce cadre référence au DSRP et au CSCP. Sur ces treize partenaires, douze ont déclaré aligner leur programmation sur ces documents, et le treizième a indiqué s'y référer. Sur les onze partenaires ayant exprimé une opinion à ce sujet, tous ont estimé que ces documents accordent une importance suffisante aux priorités de la consolidation de la paix et du renforcement de l'Etat.

La section du présent document traitant du 1^{er} principe montre cependant qu'il faut nuancer cette analyse. D'après le SP/CNCA, il n'existe cependant pas de stratégie commune d'intervention entre les acteurs internationaux. Certains ne partagent pas leur stratégie avec le gouvernement ou du moins ne signent pas de convention.

Cette situation où il existe un alignement très global dans les grandes lignes, mais seulement limité en matière d'approches et de démarches sectorielle ressort dans l'indicateur 3 du suivi de la déclaration de Paris. Le rapport pays sur ce sujet montre en effet que seule la moitié de l'APD affectée au Burundi est retranscrite dans le budget national. Le gouvernement comme les donateurs doivent faire des efforts dans ce domaine, mais le rapport-pays suggère que le Burundi a du mal à engager ses partenaires internationaux sur ce sujet. Le manque d'alignement opérationnel qui a trait au Burundi produit également sans surprise une situation de forte fragmentation de l'aide, tel que le montre le rapport-pays sur le suivi de la déclaration de Paris. Par contre, le Burundi semble satisfait des avancées que le pays a pu réaliser avec ses partenaires internationaux sur la question de la conditionnalité.

Une prise en compte insuffisante des points de vue de la société civile

En ce qui concerne leur stratégie-pays, ou équivalent, sept des onze partenaires internationaux interviewés ont indiqué impliquer la société civile Burundaise. En ce qui concerne la conception des projets, seuls deux partenaires internationaux ont indiqué le faire de manière systématique, et trois autres parfois.

Plusieurs acteurs internationaux ont regretté que leurs processus d'implication de la société civile soient parfois trop centrés sur quelques ONG à Bujumbura, trop superficiels ou ne touchent pas toujours les bonnes personnes.

Pour quelques partenaires internationaux, il existe un sentiment que les ONG internationales font beaucoup mieux qu'eux dans ce domaine. Il est paradoxal de noter que ceci est perçu comme étant parfois lié aux exigences des règles de financement des ONG internationales, qui sont pourtant fixées par les sièges des mêmes donateurs.

Un acteur international a également mentionné les liens qui existent entre son parlement et la société civile du Burundi, ce qui permet un certain niveau d'implication de la société civile Burundaise dans le contrôle des politiques d'aide. La Banque Mondiale a enfin indiqué conduire des « enquêtes de satisfaction client » qui couvrent entre-autres la population et la société civile.

Un discours partagé sur les unités parallèles

Dans l'ensemble les acteurs internationaux utilisent pour la plupart des unités parallèles, et pour la plupart estiment que leur approche est justifiée.

Certains revendiquent une approche basée sur les unités parallèles comme stratégie pertinente d'investissement dans un pays tel que le Burundi. D'autres, la majeure partie, disent regretter cette situation conceptuellement, mais considèrent cette approche comme justifiée de manière transitoire dans l'attente d'une amélioration de la gestion des finances publiques au Burundi. Enfin, quelques-uns expriment une tension entre leur sentiment personnel de ce qui pourrait être fait pour confier plus de ressources directement au gouvernement, et les positions de leur siège ou de leur parlement.

Cette situation explique sans doute pour une grande partie l'absence de progrès au Burundi en ce qui concerne l'indicateur 6 de suivi de la déclaration de Paris, qui montre une détérioration de la situation au Burundi au sujet des unités parallèles vis-à-vis des cadres normatifs.

Action(s) prioritaire(s) correspondante(s)

A définir lors du forum politique.

Suivi des indicateurs illustratifs PEF

Indicateur 7a Pourcentage des flux d'aide au secteur public qui est signalé dans les budgets nationaux des pays partenaires

Donnée fournie par le SP/CNCA dans le cadre du rapport-pays sur le suivi de la déclaration de Paris : 53%

Indicateur 7b S'il y a des objectifs stratégiques communs aux acteurs internationaux, sont-ils aussi partagés par le gouvernement ?

Oui
Non

Principe 8 : S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux

Introduction de 4 lignes sur les questions clés couvertes lors des forums à ajouter dans le draft 3.

Encadré de 5 lignes résumant les conclusions principales sur ce principe à ajouter au draft 2.

Rôle clé du gouvernement dans la coordination

Tous les acteurs internationaux sauf un s'accordent à dire que le système de coordination mis en place par le gouvernement (CNCA, forums stratégique et politique, groupes sectoriels) représente le principal mécanisme de coordination qu'ils utilisent au Burundi. Les Nations Unies ont noté que leur stratégie-pays (UNDAF) a été adoptée dans le cadre de ce mécanisme.

Cette situation positive est à relever comme une force du Burundi. Pour les acteurs internationaux cette situation est due à plusieurs facteurs. D'une part il s'agit de l'implication à un haut niveau de personnalités du gouvernement, à commencer par le 2^{ème} Vice-président, et de la communauté internationale. Ensuite, le succès du mécanisme de coordination est dû pour de nombreux partenaires internationaux à la qualité des personnels et des assistants techniques dont il dispose. Enfin, les financements importants des partenaires internationaux sont perçus comme essentiels. De manière plus pragmatique, certains ont noté que la petite taille du Burundi et de la ville de Bujumbura joue certains un rôle important dans l'intensité de la coordination, car tous les acteurs sont concentrés à Bujumbura et les déplacements sont faciles.

Certains ont cependant appelé à ne pas surestimer le succès : d'après eux le mécanisme de coordination tient sur quelques personnes seulement et existe depuis peu de temps, ce qui suggère qu'il peut être encore fragile. D'autres constatent que tous les groupes sectoriels ne marchent pas, le succès étant au rendez-vous quand les ministres et partenaires internationaux concernés s'impliquent, et lorsqu'un secrétariat dédié est en place.

Il faut également noter que les efforts notés ci-dessus en matière de coordination n'ont pas réussi à déboucher jusqu'à présent sur une coordination suffisante des mécanismes d'acheminement de l'aide. Le rapport-pays sur le suivi de la déclaration de Paris montre ainsi que les pratiques des partenaires internationaux en matière de fonds communs et d'approche-programmes restent très en deçà des objectifs de performance fixés dans le cadre de la déclaration. Le Burundi reconnaît cependant qu'il doit continuer à faire des efforts en termes de procédures et de stratégies sectorielles pour fournir un cadre plus propice à des progrès des partenaires internationaux dans ce domaine.

Enfin, plusieurs acteurs ont regretté la lourdeur de ces mécanismes de coordination, avec d'après eux trop de réunions, trop fréquentes et trop longues, où les enjeux débattus ne sont pas toujours d'un niveau suffisamment stratégique pour que cela en vaille la peine.

Il existe d'autres systèmes de coordination ouverts, comme celui organisé par la Banque Mondiale, mais ils sont perçus comme moins utiles par les acteurs internationaux. La prépondérance du système mis en place par le gouvernement est d'ailleurs perçue par certains comme étant également le résultat de la faiblesse des autres systèmes de coordination.

Comme dans d'autres pays, des mécanismes de coordination plus spécifiques existent, comme celui des chefs de coopération des Etats membres de l'Union européenne, et ceux-ci semblent fonctionner à la satisfaction de leurs membres.

Enfin, de nombreux acteurs internationaux se félicitent de la facilité qu'il y a au Burundi de tenir des discussions individuelles informelles et directes entre partenaires, en complément des mécanismes formels de coordination.

Il existe un chef de file pour les partenaires au développement

L'ensemble des treize partenaires ayant répondu au questionnaire ont indiqué qu'il existe un accord sur un chef de file parmi les partenaires au développement, ainsi que par secteur. Douze des treize partenaires ont indiqué qu'il existe des mécanismes de coordination qu'ils utilisent.

Division du travail

Il n'y a pas de division du travail officielle et formelle au Burundi. Cependant, de nombreux acteurs internationaux constatent des efforts réels dans le sens de la coordination et de la concertation, ce qui entraîne d'après eux une division du travail certes informelle et de fait, mais bien réelle.

Le développement du secteur privé, la santé et l'éducation ont souvent été cités comme des exemples de secteurs où cette division du travail de fait s'est installée et fonctionne.

La nature informelle du processus le rend par essence peu systématique, et certains notent que d'après eux les plus gros partenaires au développement du Burundi ne jouent pas vraiment le jeu. Dans le même temps, plusieurs observent que dans un contexte où il n'y a pas assez de fonds et pas assez d'acteurs, et où certains acteurs se préparent à quitter le Burundi ou à réduire leur aide, la priorité serait plutôt à la couverture qu'à la réparation des besoins.

Il a été mentionné que le futur document de « politique de l'aide » que le Burundi se prépare à développer pourrait offrir l'opportunité d'une formalisation conjointe de la division du travail qui pourrait ainsi devenir plus systématique. D'après le SP/CNCA, il est regrettable que certaines impulsions dans le sens d'une meilleure division du travail n'aient pas été effectuées en lien avec le gouvernement Burundais.

Un des secteurs qui peut servir d'exemple à cette situation d'ensemble au Burundi est sans doute celui de l'assistance technique. Les données de l'indicateur 4 de suivi de la déclaration de Paris montrent que les partenaires internationaux du Burundi réalisent un score honorable en matière de coordination de leur assistance technique, puisque le score pour cet indicateur s'inscrit juste au dessus de l'objectif fixé dans le cadre de la déclaration (53% contre 50%). Cependant, les acteurs internationaux eux-mêmes ont noté que leur performance en matière de coordination de l'assistance technique reste très disparate d'un secteur à un autre. La multiplication des assistants techniques internationaux au ministère des finances dans un contexte de manque de partage d'information entre partenaires internationaux sur le rôle de ces différentes personnes a par exemple été relevée comme une situation qui aurait dû être évitée.

Le rapport-pays sur le suivi de la déclaration de Paris montre enfin que la performance de la communauté internationale au Burundi en matière de missions et d'analyses conjointes reste insuffisante, et il n'est pas clair que des progrès soient en cours dans ces domaines.

Action(s) prioritaire(s) correspondante(s)

A définir lors du forum politique.

Suivi des indicateurs illustratifs PEF

Indicateur 8a A-t-il été convenu d'une division du travail ?

Oui, pour la majorité de l'engagement international

Non ou de façon marginale

Sur onze partenaires internationaux ayant répondu à cette question, six ont répondu « non » et cinq ont répondu « oui », en qualifiant leur réponse (cf. *supra*).

Indicateur 8b Il y a-t-il des fonds fiduciaires multi-bailleurs et quel pourcentage d'APD transite-t-il par de tels fonds ?

D'après le SP/CNCA, il existe trois fonds communs au Burundi, respectivement pour l'éducation, la coordination de l'aide et le processus électoral. Bien que l'on note une forte progression de la part de l'aide qui transite via ces fonds, celle-ci reste extrêmement faible.

Il est également possible que l'augmentation soit due aux financements spécifiques pour le processus électoral uniquement.

Le total des ressources dépensées via des fonds multi-bailleurs entre 2007 et 2009 a représenté 1,25% du total de l'aide au développement dépensée au Burundi pendant cette période, d'après des statistiques du SP/CNCA et de l'OCDE.

Indicateur 8c La coordination entre acteurs internationaux a-t-elle contribué à une meilleure analyse, un accord sur des objectifs stratégiques communs et améliorer la mise en œuvre des programmes d'aide au développement ?

Oui, pour la majorité de l'engagement international

Non ou de façon marginale

Les treize partenaires ayant répondu au questionnaire ont répondu positivement à cette question. Cependant, quatre ont nuancé leur réponse en indiquant que des progrès restent à faire.

Principe 9 : Agir vite ... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite

Introduction de 4 lignes sur les questions clés couvertes lors des forums à ajouter dans le draft 3.

Encadré de 5 lignes résumant les conclusions principales sur ce principe à ajouter au draft 2.

Une flexibilité en cas de catastrophe, mais peu de capacité à saisir les opportunités

Sur les treize partenaires ayant répondu au questionnaire, douze ont indiqué disposer d'un mécanisme de réponse rapide ou de modalités financières qui peuvent être utilisés pour faire la transition, de façon flexible, entre l'aide humanitaire et l'aide au développement.

Cependant, la majorité des partenaires internationaux reconnaissent qu'en dehors de l'aide humanitaire d'urgence en cas de catastrophe, il leur est difficile d'allouer des fonds supplémentaire au Burundi, même en cas d'opportunité.

Certaines exceptions ont pu être constatées, mais elles s'inscrivent surtout dans le cadre de mécanismes globaux, comme par exemple les enveloppes que certains pays donateurs ont débloquées, au niveau central, dans le domaine de l'aide alimentaire et de la sécurité alimentaire lors de l'augmentation de la volatilité des cours des matières premières dans les années passées.

Quelques partenaires internationaux ont indiqué disposer d'une certaine flexibilité pour réallouer des ressources d'un projet à un autre au cours d'une période donnée en jouant sur les degrés de décaissement des différents projets et le fait que leur budget-pays est alloué pour l'ensemble de leur portefeuille de projet.

Un partenaire international a indiqué disposer de fonds qui peuvent être alloués de manière flexible et dont le déblocage est conditionné à l'atteinte de certains critères par le gouvernement Burundais.

Rester engagé quand les relations deviennent difficiles

Huit des treize partenaires ayant répondu au questionnaire ont indiqué disposer d'une politique globale visant à rester engagés dans le cas où les relations avec le gouvernement central deviendraient difficiles.

La plupart des partenaires internationaux ont dans les fait mis en œuvre de tels mécanismes à la fin du siècle dernier et jusqu'au début de la dernière décennie. Deux acteurs internationaux ont indiqué s'être plus récemment désengagés d'un projet ou d'un secteur donné suite à des difficultés trop marquées avec le gouvernement en termes de résultats.

La question de la coordination sectorielle a été soulevée ici par plusieurs acteurs internationaux. Par exemple, il a été indiqué que plusieurs acteurs internationaux sont parvenus à coordonner leurs négociations avec le gouvernement Burundais dans le secteur de la justice afin d'obtenir des changements et d'éviter d'avoir à tous suspendre ou arrêter leur aide dans ce secteur.

Un manque flagrant de prévisibilité

Dans l'ensemble, la prévisibilité de l'aide au Burundi reste très faible d'après le SP/CNCA, comme le montre l'analyse de l'indicateur 7 de la déclaration de Paris dans le rapport-pays 2011.

Action(s) prioritaire(s) correspondante(s)

A définir lors du forum politique.

Suivi des indicateurs illustratifs PEF

Indicateur 9a Existe-il des mécanismes d'intervention rapide ?

Oui, et ils sont efficaces

Non, ou ceux qui existent ne sont pas efficaces

Indicateur 9b Montant de l'aide promise à un moment donné (février 2011) au-delà d'une période de trois ans

Sur les treize partenaires ayant répondu au questionnaire, un seul a déclaré avoir pris des engagements au-delà d'une période de trois ans, et ce pour trois cent millions d'Euros.

Indicateur 9c Fluctuation de l'aide par rapport au PIB (2004-2009)

Fluctuation telle que calculée par l'OCDE : 1.68

Principe 10 : Éviter de créer des poches d'exclusion

Introduction de 4 lignes sur les questions clés couvertes lors des forums à ajouter dans le draft 3.

Encadré de 5 lignes résumant les conclusions principales sur ce principe à ajouter au draft 2.

Tenir compte des engagements des autres acteurs

Comme cela a été discuté précédemment dans le cadre des sections précédentes du présent rapport, l'alignement au Burundi reste seulement très général, et la division du travail et la coordination informelles. In en découle sans surprise une situation où les acteurs internationaux ont le sentiment qu'en général leurs pairs tiennent compte des interventions des autres acteurs dans l'engagement des ressources, mais que cette pratique n'est pas suffisamment systématique.

Comme indiqué précédemment, les décisions dans ce domaine semblent tenir pour une grande partie à la qualité des différents groupes sectoriels, qui est diverse. Il existe un sentiment que beaucoup de consultation et de partage d'information sont assurées, mais que les décisions ne sont parfois pas prises sur cette base.

Pour plusieurs acteurs internationaux, ce qui est important c'est d'avancer au Burundi vers une division du travail plus formelle et que le gouvernement soit plus fort dans la définition de ses priorités et de ses stratégies sectorielles. Ce dernier devra alors s'engager réellement en faveur du respect de ces dernières, aussi bien par les partenaires internationaux que par ses propres fonctionnaires.

Un consensus sur le fait que tous les besoins ne sont pas couverts

L'ensemble des treize partenaires ayant répondu au questionnaire a indiqué estimer qu'il existe des provinces, des secteurs ou des groupes de populations qui reçoivent au Burundi une aide au développement insuffisante.

Assurer qu'aucun groupe n'est exclu

La plupart des partenaires internationaux a le sentiment que beaucoup est fait de manière formelle pour éviter que leurs projets ne soient générateurs d'exclusion. Cela se traduit en général par des diagnostics et des analyses, mais la question reste de savoir si cela est suffisant pour assurer la bonne mise en œuvre des projets. En effet, la majeure partie des ressources semble dans ce domaine être investie lors de l'identification et de la conception des opérations, par contraste avec les mécanismes qui sont ou pourraient être mis en place pendant la phase de mise en œuvre.

Sur les treize partenaires ayant répondu au questionnaire, seuls quatre ont indiqué ventiler les flux de ressources et résultats de leurs programmes par catégorie (région géographique, genre, groupes sociaux par exemple), ce qui montre en effet un manque de suivi dans ce domaine.

Effet de l'aide sur les inégalités et la cohésion sociale

Sur dix acteurs internationaux ayant répondu à la question, neuf ont estimé que l'engagement international a eu un effet positif, et un a choisi de ne pas répondre. Cependant, la majeure partie des acteurs internationaux ont choisi de qualifier leur réponse dans ce domaine.

Il ressort de l'analyse des acteurs internationaux qu'il est toujours difficile d'attribuer les évolutions sur un tel sujet ; dans l'ensemble les attitudes de la population et des dirigeants leur semblent néanmoins plus déterminantes que les actions de la communauté internationale.

Pour plusieurs acteurs internationaux, il existe un sentiment que le Burundi revient de loin en matière de cohésion sociale et d'équité. Cependant, certains estiment qu'il faut analyser les risques dans ce domaine au Burundi comme venant se remplacer les uns les autres au cours du temps : plutôt qu'une amélioration générale de la cohésion sociale au Burundi sur le temps long, certains craignent ainsi que certaines sources de tension, comme par exemple les enjeux politiques et l'accès aux sources de revenus, viennent prendre la place d'autres problématiques qui étaient perçues comme plus importantes par le passé.

D'après le SP/CNCA, il faut dans ce contexte étudier les modes d'intervention pour s'assurer qu'ils soient inclusifs de toutes les catégories sociales. Il s'agit de trouver un équilibre entre travailler directement avec les groupes vulnérables, dans un contexte de pauvreté générale de la population, au risque de créer des tensions, et travailler avec tous en assurant que les groupes vulnérables soient inclus.

Pour le SP/CNCA, les dynamiques géographiques sont également particulièrement importantes sur ce sujet : certaines provinces bénéficient de beaucoup plus de projets que d'autres d'après le SP/CNCA et cela est susceptible d'exacerber les tensions régionales sur le temps long.

Action(s) prioritaire(s) correspondante(s)

A définir lors du forum politique.

Suivi des indicateurs illustratifs PEF

Indicateur 10a Le pays est-il sous-aidé au regard de ses besoins et de la qualité des ses institutions et politiques ?

Aide publique au développement 2009 : 549 millions d'USD

Donnée OCDE = 260.85 millions d'USD car ne compte que l'aide des membres du CAD, pour éviter le comptage double des sommes versées via les organisations multilatérales.

Revenu national brut par habitant 2009 : 150 USD

Proportion de la population vivant avec moins de 1,25 USD par jour (en PPA, 2008) : 81.3% (OCDE)

Évaluation de la politique des institutions nationales (EPIN, 2009) : 2,6

2009 index d'allocation de ressources de l'IDA – 3.1 (échelle de 1 à 6)

Indicateur 10b Toutes choses égales par ailleurs, l'engagement international a-t-il un impact positif ou négatif sur les divisions sociales ?

Positif

Neutre

Négatif

Sur dix acteurs internationaux ayant répondu à la question, neuf ont estimé que l'engagement international a eu un effet positif, et un a choisi de ne pas répondre.

Indicateur 10c Quel pourcentage de l'aide publique au développement a-t-il été décaissé spécifiquement pour le bénéfice des provinces (donc au-delà de la capitale) pendant l'année civile 2010 ?

Source : SP/CNCA. Les données pour 2010 ne seront disponibles auprès du SP/CNCA qu'à partir d'avril 2011. Les données 2009 sont disponibles et le SP/CNCA les a promises au consultant rédacteur.

Sur les treize partenaires ayant répondu au questionnaire, huit ont indiqué un pourcentage, celui-ci allant de 32% à 85%, avec un total de six partenaires déclarant des pourcentages équivalents ou au-delà de 70%. Trois autres partenaires ont fourni des informations sous une autre forme, dont deux suggérant des pourcentages élevés.

Annexes

Annexe A : Les Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires

1. Prendre le contexte comme point de départ.
2. Ne pas nuire.
3. Faire du renforcement de l'Etat l'objectif fondamental.
4. Accorder la priorité à la prévention.
5. Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement.
6. Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus.
7. S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte.
8. S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux.
9. Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite.
10. Eviter de créer des poches d'exclusion.

Annexe B : Tableau récapitulatif des indicateurs de la Déclaration de Paris et les Principes pour les Etats Fragiles

[si disponible, en incluant des données des enquêtes de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris en 2005, 2008 et 2011 et les enquêtes de la mise en œuvre des Principes pour les États fragiles en 2009 et 2011]

Le modèle de tableau en Français pour les indicateurs PEF est à fournir par l'OCDE, qui l'a promis. Les données relatives à la déclaration de Paris seront à fournir par le SP/CNCA, lorsque l'OCDE aura clarifié et fourni le format à utiliser.

Annexe C : Méthodologie du Chapitre pays

Au Burundi, il a été décidé par le Point focal national d'adapter la méthodologie autour de quatre aspects spécifiques qui sont décrits brièvement ci-dessous.

Premièrement, il a été décidé de mener la rédaction du rapport 2011 sur la déclaration de Paris et celle du présent document de front, bien que la rédaction des deux documents soit confiée à deux personnes différentes.

Deuxièmement, il a été décidé de séparer la fonction de collecte de certaines données et celles d'analyse et de rédaction du présent document. Un premier consultant a été recruté pour assurer la collecte des données relatives au questionnaire PEF. Un second consultant a été recruté par la suite pour assurer l'analyse des données et la rédaction. Ce dernier a réalisé une collecte supplémentaire d'informations qualitatives au vu des besoins non couverts.

Troisièmement, le Point focal national a décidé qu'une première version du chapitre-pays soit rédigée avant la première consultation nationale, et avant que ne soient conduits des entretiens individuels avec les partenaires internationaux. La présente version du document (« draft 1 ») constitue ainsi l'avant projet de cette première version du chapitre-pays.

Quatrièmement, il a été décidé de scinder la consultation nationale en deux temps, afin d'utiliser le mécanisme régulier de coordination déjà en place au Burundi, qui fonctionne sur la base d'un

« forum stratégique » et d'un « forum politique », et de limiter ces consultations en termes de durée.

Annexe D : Annexe statistique

Cf. document PDF de deux pages fourni par l'OCDE ci-joint.

Annexe E : Bibliographie

A compléter dans le draft 3.

CNCA (2010), *Rapport sur les flux d'aide publique au développement édition 2009*, CNCA, Bujumbura.

CCP (2010), *4^{ème} Rapport intérimaire du cadre stratégique pour la consolidation de la paix au Burundi*, CCP, Bujumbura.

CCP (2011), *5^{ème} Rapport intérimaire du cadre stratégique pour la consolidation de la paix au Burundi*, CCP, Bujumbura.

Stratégies pays et autres documents des partenaires internationaux à ajouter dans **draft 3**.