Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement
Service de l'Evaluation spéciale de la Coopération belge au Développement

Évaluation de l'approche belge en matière de fragilité

Rapport de l'étude pays pour le Burundi

Version finale - 20/08/2024

Patrick Stoop et Guillaume Ndayikengurutse

L'évaluation a été menée par C-lever.org et a bénéficié de l'appui d'un comité d'accompagnement à Bruxelles. Le Service de l'Evaluation spéciale a assuré la conformité de l'évaluation aux termes de référence.

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position du SPF Affaires Etrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

Ce rapport n'est pas un rapport d'évaluation autonome mais un document de travail en soutien au rapport d'évaluation sur l'approche belge en matière de fragilité.

Table des matières

Table des matières 2
Abréviations et acronymes 4
1 Introduction 5
1.1 Introduction globale de l'évaluation et de ses études pays 5
1.2 Eléments pertinents de l'APD belge au Burundi et du contexte du pays 5
1.3 Présentation des thèmes majeurs abordés et approche méthodologique 7
1.4 Déroulement de la mission 9
1.5 Présentation du rapport et des différentes sections 10
2 Apprentissages par thème abordé & recommandations 11
2.1 Thème 2 – Analyse contextuelle et gestion des risques liés à la fragilité et à des situations de crise 11
2.1.1 Outils et pratiques d'analyse 11
2.1.2 Adaptation aux crises 12
2.1.3 Implication des partenaires locaux et inclusion communautaire 13
2.2 Thème 3 – Flexibilité programmatique et budgétaire 14
2.3 Thème 4 – Réponses particulières aux défis de fragilité 16
2.3.1 Réponses au défis de fragilité jusque 2023 16
2.3.2 Réponses au défis de fragilité avec le nouveau portefeuille pays Enabel (2024-2028) 18
2.4 Thème 5 – Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale 20
2.5 Thème 6 – Renforcement des institutions publiques et collaboration avec des autorités issues de processus extraconstitutionnels 22
3 Récapitulation des éléments de réponse aux questions d'évaluation 24
3.1 QE1 Dans quelle mesure la coopération belge bénéficie-t-elle effectivement d'une approche cohérente en matière de fragilité ? 24
3.2 QE2 Quels résultats la 'Coopération belge au Développement' obtient-elle en réponse aux contextes de fragilité complexes et volatils ? 28
4 Conclusions principales de l'étude pays 32
4.1 Conclusions principales de l'étude pays 32
4.2 Recommandations pour la coopération belge au Burundi 36
5 Annexes 42
5.1 Annexe 1 : Aperçu des questions abordées par thème 42
5.2 Annexe 2 : Aide publique au développement : graphiques 46
5.2.1 Evolution de l'APD par secteur en rapport avec l'indice de fragilité 47

5.2.2 Evolution de l'APD par canal de la coopération belge 49
5.3 Annexe 3 : Thématiques pertinentes identifiées par le groupe d'accompagnement pays 50

Abréviations et acronymes

ACNG	Acteurs de la Coopération Non Gouvernementale (dans le cadre de la coopération au développement par la Belgique)
AGR	Activités Génératrices de Revenus
ASEC	Associations d'Epargne et de Crédit
AUE	Association d'Utilisateurs d'Eau
BPAEE	Bureau Provincial de l'Agriculture, de l'Environnement et de l'Elevage (service déconcentré du MAEE)
CEM	Centre d'Enseignement des Métiers
CEPI	Champ École Paysan Intégré
CGE	Comité de Gestion de l'Ecole
CSC	Cadre Stratégique Commun
CVGDH	Cellule de Veille Genre et Droits Humains
EFTP	Enseignement et Formation Techniques et Professionnels
FOBAC	Forum Belge des Acteurs de la Coopération non gouvernementale
FOSA	Formations Sanitaires, étant les centres de santé et les hôpitaux
FRAME	Fragility, Resilience, Assessment, Management, Exercise
GGF	Groupement de Gestion Forestière
IGG	Groupements de soutien et de solidarité
MAEE	Ministère de l'Agriculture, de l'Environnement et de l'Elevage
SES	Service de l'Evaluation spéciale de la Coopération belge au Développement - Service public fédéral des Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement (de la Belgique)
SSR	Santé Sexuelle et Reproductive

1 Introduction

1.1 Introduction globale de l'évaluation et de ses études pays

Cette étude fait partie de l'« Évaluation de l'approche belge en matière de fragilité », entamée au mois de mai 2023. La Phase 3 de cette évaluation se concentre sur six études pays (Burkina Faso, Burundi, Guinée, Mali, Niger et RDC).

Les interviews, l'enquête en ligne et la revue documentaire des phases 1 et 2 de l'évaluation ont déjà permis d'identifier et de prioriser certains thèmes majeurs pour les études pays. Ces thèmes majeurs sont : -1- Coordination et synergies (Nexus, 3D, partenariats internationaux) ; -2- Analyses de contextes, gestion des risques, anticipation/adaptation aux crises ; -3- Flexibilité programmatique et budgétaire ; -4- Réponses particulières aux défis de la fragilité ; -5- Renforcement de la société civile et cohésion sociale ; -6- Renforcement des institutions publiques.

Pour chaque pays, plusieurs thèmes majeurs de l'évaluation ont été examinés à travers 6 cas d'étude, sélectionnés en fonction de la valeur qu'ils représentent dans le cadre plus large de l'évaluation. Autrement dit, chaque pays a fait l'objet d'une analyse spécifique et détaillée, qui apportera des éléments intéressants pour une meilleure compréhension globale de l'approche belge en matière de fragilité, tout en ciblant l'analyse des aspects de l'approche fragilité qui sont particulièrement pertinents pour les acteurs impliqués dans le pays concerné.

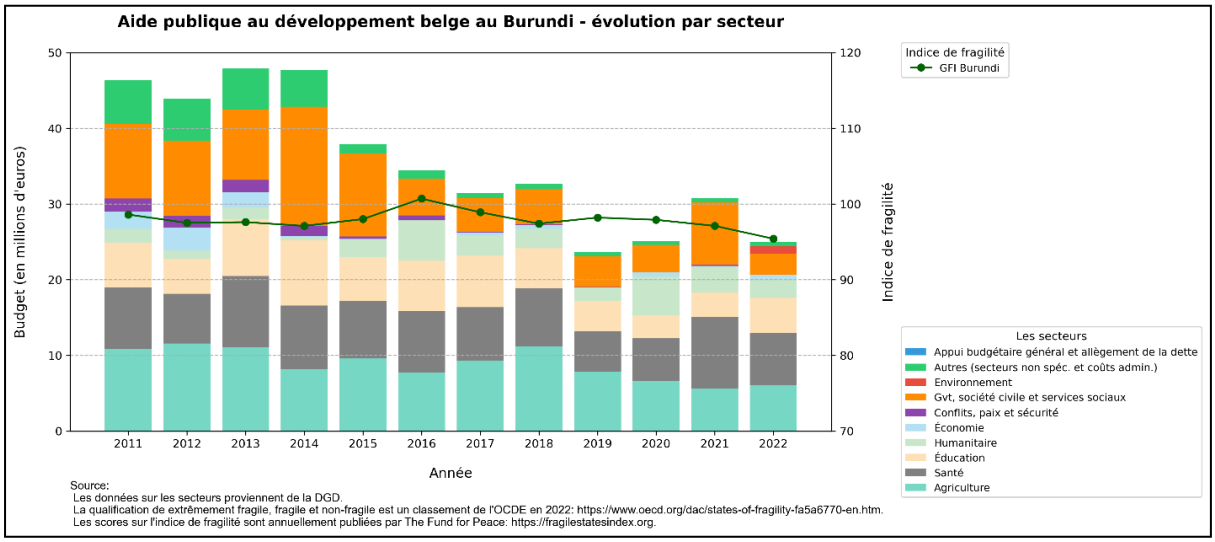
Au-delà des éléments documentés lors des Phases 1 et 2, la sélection de ces cas d'étude prend aussi en compte : (i) l'analyse des tendances budgétaires dans l'allocation sectorielle de l'Aide Publique au Développement (APD ou Official Development Assistance, ODA, en anglais), menée sur les dépenses effectuées entre 2011 et 2022 – cf. §1.2 et annexe 2 ; (ii) des consultations avec les Groupes d'accompagnement pays, composés des représentants des ambassades, d'Enabel et des Acteurs de la Coopération Non-Gouvernementale (ACNG) ; (iii) des échanges avec des membres du Comité d'accompagnement ainsi qu'avec le Service de l'Évaluation Spéciale, basés en Belgique.

1.2 Eléments pertinents de l'APD belge au Burundi et du contexte du pays

L'analyse des données de l'Aide publique au développement (l'APD) belge au Burundi visualise l'effet de la crise de 2015 sur le volume de l'APD belge alloué au Burundi. De 2011 à 2014, le volume financier annuel se situait entre 45 et 48 millions. Puis cette APD à diminué fortement de 2015 à 2019 ; la moyenne pour 2019 à 2022 se situait plutôt autour de 26 millions.

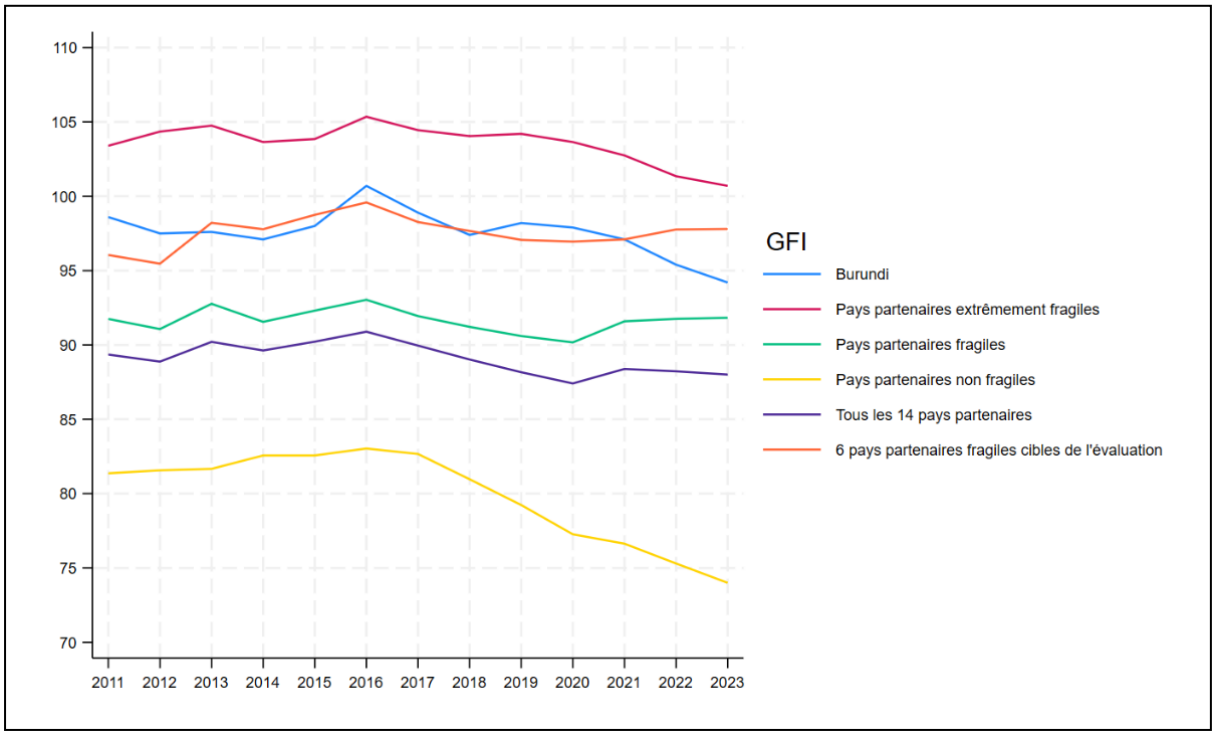
La part de l'APD de l'agriculture oscillait initialement entre 20 et 25%, elle est montée au-dessus de 30% entre 2017 et 2019, avec une pointe de 34% en 2018. Ceci illustre que la poursuite de l'APD pendant la crise se concentrait beaucoup sur ce secteur, potentiellement perçu comme plus facile à poursuivre car plus directement en lien avec la population rurale bénéficiaire de l'appui. Le secteur de la santé est également important, augmentant significativement de 18% environ en 2011 à 27% en 2022. La croissance est particulièrement significative entre 2020 et 2021. Ensemble avec l'agriculture, la santé est un secteur qui semble être priorisé lors d'une poursuite réduite de la coopération après une crise.

Le montant alloué au secteur 'gouvernement, société civile et services sociaux' connaît d'énormes variations. Il atteint son pic deux fois, en 2014 (33%) et 2021 (27%). Après ces deux pics, il y a une forte baisse pour atteindre une part d'environ 12% en 2022.



L'indice de fragilité (GFI) est élevé ; il oscillait de 2011 à 2019 entre 97 et 100 avec une pointe juste au-dessus de 100 en 2016. Depuis 2019, le degré de fragilité a diminué un peu pour atteindre 94 en 2023. On peut donc observer qu'une petite réduction du niveau de la fragilité du Burundi a coïncidé avec un volume réduit de l'APD belge au Burundi.

Le graphique ci-dessous montre que, malgré une évolution positive de l'indice de fragilité depuis un pointe en 2016, ce taux de fragilité demeure élevé et se situe autour de la moyenne pour les 6 pays partenaires cibles pour cette évaluation.



Depuis la crise de 2015 le volume de l'APD via les canaux Enabel et 'autre secteur public' diminue fortement ; tandis que le volume de l'APD via les acteurs de la coopération non-gouvernementale (ACNG) est maintenu et augmente même. Comme pour d'autres pays, ceci semble indiquer que la part des ACNG augmente en cas de crise politique et/ou humanitaire.

1.3 Présentation des thèmes majeurs abordés et approche méthodologique

Une réunion du Groupe d'accompagnement Burundi a eu lieu le 4 octobre 2023, suivi par des séances de travail entre l'évaluateur national et international pour le Burundi. Une dizaine de thématiques (cf. annexe 3) avaient été identifiées comme pertinentes pour un examen de la coopération au développement belge au Burundi, de ses défis et de ses points de force. Toutefois en finalisant la Phase 2 et en intégrant les résultats des interactions avec les six groupes d'accompagnement pays et lors de la préparation de la Phase 3 (les six études pays), le Service de l'Evaluation spéciale et l'équipe des évaluateurs externes ont conjointement constaté que l'identification de six cas d'études différents pour chacun des six pays cibles de l'évaluation risquerait d'éparpiller les ressources disponibles pour cette évaluation sur trop de thématiques. Il a ensuite été convenu de cibler **six thèmes majeurs lors des études pays** et d'aborder au moins deux de ces thèmes, avec un *focus **p**rincipal*, par pays cible et au moins un thème avec un focus **c**omplémentaire.

Le tableau ci-dessous montre les thèmes choisis pour le Burundi.

Tableau 1: Thèmes sélectionnés pour l'étude pays au Burundi

Thèmes majeurs **P** – thème avec un focus principal, c - thème avec un focus complémentaire	**Burundi**
Thème 2 : Analyse contextuelle et gestion des risques liés à la fragilité et réponses à des situations de crise. Avec une attention particulière : • aux outils et processus d'analyse contextuelle ; • à l'application des outils FRAME ; • à l'acceptation de prise des risques inhérents aux choix stratégiques.	c
Thème 3 : Flexibilité programmatique et budgétaire Avec une attention particulière : • aux bonnes pratiques existantes de cette flexibilité ; • aux limites de flexibilité qui demeurent actuellement et aux possibilités de les surpasser.	c
Thème 4 : Réponses particulières aux défis de fragilité Avec une attention particulière : • au nouveau programme Enabel au Burundi ;	**P**
Thème 5 : Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale Avec une attention particulière : • au renforcement des capacités des organisations de la société civile ; • à l'appui à la résilience des populations ; • au bon mix et complémentarité de canaux/instruments pour y parvenir ; • à l'apport de la ligne budgétaire « Consolidation de la société » dans ce cadre.	**P**
Thème 6 : Renforcement des institutions publiques et collaboration avec des autorités issues de processus extraconstitutionnels Avec une attention particulière : • au renforcement durable des capacités des institutions publiques (nationales et locales) pour délivrer des services de base ; • au gel des relations officielles de coopération bilatérale après les évènements de 2015 au Burundi ; • aux défis liés aux contextes marqués par des processus extraconstitutionnels – nécessités et possibilités de collaboration appropriée par différents types d'acteurs.	**P** *****

** P = focus principal et C = focus complémentaire*

Tableau 2 : Aperçu des cas d'études sélectionnés pour l'étude pays au Burundi

Intervention	Acteur	Canal de financement	Budget / durée	Thématiques abordées	Informations complémentaires
-1- « Twuzuzanye» - « Promoting women's leadership and political participation in post-conflict reconstruction, building awareness and resilience among youth to counteract manipulation and militarization, and Promoting positive masculinities »	Impunity Watch Fondation	54 16 356049 – Consolidation de la société et bonne gouvernance	1.599.998€ / Décembre 2021 - Décembre 2023	Thème 2 Thème 3 **Thème 4** **Thème 5** Thème 6	https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-6771 Aussi leçons apprises par Impunity Watch des expériences préalables avec « akariho karavugwa: promouvoir la reconnaissance des mémoires collectives et récits multiples du passé au Burundi » - https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-2048
-2- Renforcer l'agroécologie et l'économie sociale et solidaire au Burundi	Broederlijk Delen (BD)	54 20 356072 Programmes ONG	4.138.111€ / Janvier 2022 - Décembre 2026	Thème 2 Thème 3 **Thème 4** **Thème 5** Thème 6	https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-8520 Aussi leçons apprises par BD du programme précédent 2017-2022 «28.000 agricultures familiales accompagnées deviennent viables, …» - https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-2459
-3- Empowering children and youth together in Burundi *(3b) L'empowerment social et économique des jeunes au service de la paix et de la cohesion sociale au Burundi*	Kiyo	54 20 356072 Programmes ONG 54 16 356049 – Consolidation de la société et bonne gouvernance	2.059.951€ / Janvier 2022 - Décembre 2026 (3b) 50.000€ / Décembre 2017 - Décembre 2018	Thème 2 Thème 3 **Thème 4** **Thème 5** Thème 6	https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-8118 (3b) https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-1503
-4- Compétitivité du secteur agricole (PAIOSA 3)	Enabel	54 10 545202 BTC Operations Fund and feasibility studies	33.500.000€ / Mai 2015 – Juin 2024	Thème 2 Thème 3 **Thème 4** Thème 5 **Thème 6**	https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-3014022
-5- Programme d'Appui au Secteur de la Santé – « Programme d'Appui Institutionnel au Secteur de la Santé au Burundi (PAISS) – Phase de Consolidation » ; « Infrastructures de santé » ; « Appui au Système National d'Information Sanitaire »	Enabel	54 10 545202 BTC Operations Fund and feasibility studies	1.690.394€ + 20.600.000€ + 12.500.000€/ 2014 – 2024	Thème 2 Thème 3 **Thème 4** Thème 5 **Thème 6**	https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-3016185 https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-3014020 https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-3010153
-6- Le nouveau programme pays Enabel au Burundi – conception et pilotage et coordination de la mise en œuvre du programme	Enabel	54 10 545202 BTC Operations Fund and feasibility studies	2024 – 2028	**Thème 2** **Thème 3** **Thème 4** Thème 5 **Thème 6**	

Pour analyser les cinq thématiques ciblés pour le Burundi, 6 cas d'études ont été sélectionnées, comprenant : des projets / programmes de 3 ACNG de la coopération belge (Kiyo, Impunity Watch et Broederlijk Delen) et 3 cas d'étude pour Enabel (appuis aux secteurs de l'agriculture et de la santé et le nouveau portefeuille 2024-2028) – cf. détails fournis au Tableau 2 ci-après. Par ailleurs, beaucoup d'autres parties prenantes ont été consultées et/ou impliquées dans l'étude.

Les méthodologie pour cette étude pays combine : étude documentaire, échanges préparatoires, visites de terrain, interviews individuels et groupés, session de travail/d'échange et focus group, restitution, etc. Le principe de triangulation est systématiquement appliqué. Pour plus de détail nous référons à la note méthodologique de l'évaluation (rapport phase 1).

1.4 Déroulement de la mission

Nombre de rencontres

- Approx. 50 rencontres individuelles
- Approx. 15 Rencontres groupées, Focus Groupes et ateliers

Cette étude pays Burundi a été préparée lors des phases 1 et 2 de l'évaluation de l'approche belge en matière de fragilité et ensuite par des réunions préparatoires avec le groupe d'accompagnement pays et avec les acteurs des cas d'étude sélectionnés (cf. §1.1). Cette préparation comprenait une revue des documents pertinents sur les 6 cas d'étude.

La mission de terrain des évaluateurs (Patrick Stoop – évaluateur international, Guillaume Ndayikengurutse – évaluateur national, Lobke Maene – évaluatrice du SES) a commencé le jeudi 29/02/2024 et s'est déroulée jusqu'au dimanche 17/03/2024. Le vendredi 1/3, une réunion de briefing a eu lieu à l'ambassade belge et le vendredi 15/3 une réunion de débriefing ainsi qu'un atelier d'échange et de réflexion ont eu lieu aussi à l'ambassade belge à Bujumbura.

- De multiples rencontres ont eu lieu avec **7 acteurs non gouvernementaux (ACNG)** de la coopération belge et leurs partenaires. Il s'agit d'abord des 3 ACNG des cas d'étude sélectionnés – Kiyo, Impunity Watch et Broederlijk Delen – et ensuite de 4 ACNG consultés additionnellement – Louvain Coopération, Caritas Belgique, Memisa et APEFE.
  - ✓ Rencontres aux sièges des ACNG ;
  - ✓ Visites de terrain à: Bujumbura mairie, Bujumbura rural, Gitega, Mwaro, Muyinga, Kayanza et Ngozi avec rencontre de 10 organisations partenaires nationales / locales de ces ACNG et de multiples rencontres avec les bénéficiaires finaux.
- Rencontres des équipes Enabel de leurs partenaires
  - ✓ Briefing, multiples rencontres et atelier d'échange à la Représentation Enabel ;
  - ✓ Rencontres et échanges avec les équipes Enabel des 2 cas d'étude agriculture et santé, et par ailleurs avec les équipes en charge des secteurs de formation-emploi et justice, ainsi qu'avec des services de support (administration – finance – marchés publics – ressources Humaines).
  - ✓ Visites de terrain à: Bujumbura, Ruyigi / Moso, Kirundo et Muramvya / Kiganda
  - ✓ Autorités partenaires: Gouvernorats (2x), Equipes cadres santé provinciales (2x) et district (2x), Hôpital de district, Centres de santé (2x), Bureaux Provinciaux Agriculture (BPAEE 2x), Ministère de l'Agriculture, de l'Environnement et de l'Elevage (1), Ministère de la Santé (4x)

- ✓ Multiples rencontres avec les bénéficiaires finaux: AUE – Associations d'Utilisateurs d'Eau (2x), GGF – Groupement de Gestion Forestière, Coopératives (2x), CEPI - champ école paysan intégré.

- Autres acteurs clés rencontrés
  - ✓ 4 organisations de la société civile (ACOPA, Ligue IZERE, PARCEM, OLUCOME)
  - ✓ 4 organisations multilatérales (DUE, OMS, FAO, Banque Mondiale)

1.5 Présentation du rapport et des différentes sections

Ce rapport comprend 3 parties :

1. La partie « introduction » présente l'évaluation de l'approche belge en matière fragilité, ainsi que l'étude pays Burundi qui en fait partie. Les thèmes et cas d'études sont introduits et les éléments clés de la méthodologie et du déroulement de la mission sont présentés.
2. Le chapitre 2 présente d'abord les apprentissages de l'étude pays pour chacun des 5 thèmes abordés. Le chapitre se clôture par un ensemble de recommandations spécifiques pour la coopération belge au Burundi.
3. Le chapitre 3 récapitule les éléments de réponse, résultant de cette étude pays, aux questions principales de cette évaluation de l'approche belge en matière de fragilité.

Les annexes fournissent des informations complémentaires sur le déroulement de la mission, les questions abordées par thème, l'APD belge au Burundi, etc.

2 Apprentissages par thème abordé & recommandations

2.1 Thème 2 – Analyse contextuelle et gestion des risques liés à la fragilité et à des situations de crise

2.1.1 Outils et pratiques d'analyse

Progrès et atouts	Défis
Processus du CSC, avec une mise en commun des informations et analyses contextuelles.	**Exercice d'application de l'outil FRAME a généré peu de valeur ajoutée et pas d'autres outils d'analyse structurés.**
Echanges dans le cadre des FOBAC semestriels et FOBAC sectoriels - Analyse commune du contexte.	**Analyses contextuelles réunissent des éléments de contextes pertinents mais manquent certaines dimensions et ne génèrent pas les compréhensions systémiques requises pour des programmes à potentiel de transformation.**
Bonne récapitulation de l'historique des appuis sectoriels dans le processus / le documents de préparation du nouveau portefeuille Enabel.	**Faible passage de la collecte / le partage des informations sur l'évolution du contexte à des compréhensions qui alimentent les choix stratégiques et/ou opérationnelles. Carences de capacité / pratique / envie de s'engager dans des réflexions plus poussées.**
	Dimensions difficiles, telles que l'exclusion et l'inclusion ethniques sont (consciemment ou inconsciemment) évitées.
Synergie significativement accrue entre acteurs de la coopération belge.	**Peu de synergie avec les autres acteurs internationaux: Banque Mondiale, Système des Nations Unies, Coopérations bilatérales.**

D'une manière générale, il y a lieu de noter des progrès et atouts au niveau des approches par rapport à l'analyse contextuelle tant au niveau d'Enabel que des acteurs belges de la coopération non gouvernementale et leurs partenaires locaux.

En effet, la mise en œuvre du Cadre Stratégique Commun (CSC) permet une mise en commun des informations et des analyses contextuelles, conduisant ainsi différents acteurs de la coopération belge à développer une compréhension commune de leur contexte d'intervention tout en gardant leurs spécificités. De même, les échanges semestriels au niveau du Forum Belge des Acteurs de la Coopération non gouvernementale « FOBAC » ainsi qu'au niveau des FOBAC sectoriels génèrent des approches plus contextualisées de la part des différents acteurs. Il est important de noter que les FOBAC permettent également des échanges relatives à des analyses et le suivi des risques. Un autre atout important dans cet exercice d'analyse contextuelle repose sur une synergie accrue entre les acteurs de la coopération belge , tant entre ACNG eux-mêmes qu'avec Enabel. Par ailleurs différents responsables des organisations belges soulignent l'importance d'échanges approfondis réalisés non seulement entre eux mais aussi avec leurs partenaires locaux pour avoir une lecture commune des éléments du contexte évolutif et cadrer leurs interventions en conséquence.

En outre, le document de préparation du nouveau portefeuille d'Enabel 2024-2028 fait preuve d'une excellente récapitulation de l'historique des appuis sectoriels donnant ainsi l'impression d'un processus ancré dans la capitalisation des leçons apprises et l'intention d'apporter des rectificatifs pour des interventions plus adéquates dans le futur.

Cependant, des défis demeurent quant à l'amélioration du niveau des analyses et compréhensions contextuelles et ainsi parvenir à une adaptation suffisante des programmes et projets au caractère particulièrement volatile du contexte burundais et d'augmenter leur

capacité à renforcer la résilience vis-à-vis des défis de fragilité. Dans ce cadre il faut noter que, du point de vue des différents acteurs, l'application de l'outil FRAME *(Fragility, Resilience, Assessment, Management, Exercise)* a généré peu de valeur ajoutée. Certains interlocuteurs n'ont appris l'existence de cet outil qu'au cours de cet exercice d'évaluation. En outre, le constat est que les différents acteurs, tant au niveau de l'ambassade et d'Enabel qu'au niveau des acteurs de la coopération non gouvernementale, ne disposent pas d'outils ou d'approches structurés pour passer des analyses contextuelles à une meilleure compréhension des problématiques de fragilité.

Par conséquent, ils se retrouvent avec des analyses contextuelles qui réunissent certes des éléments suffisants et pertinents au sujet du contexte. Mais, ces analyses manquent certaines dimensions d'approfondissement. Du coup, elles ne génèrent pas des compréhensions systémiques susceptibles d'aboutir à une mise en place des programmes à potentiel transformatif et ancrés dans les réalités contextuelles.

Ainsi, le passage de la collecte ou du partage des informations sur les évolutions du contexte à des compréhensions qui puissent alimenter des choix stratégiques et/ou opérationnels s'avère être un défi. Cette observation s'explique par plusieurs raisons telles que (i) la faiblesse des capacités d'analyse, (ii) le manque de pratique en la matière mais aussi dans une certaine mesure (iii) l'absence de la volonté de s'engager dans des réflexions poussées sur le contexte.

En outre, certaines dimensions importantes du contexte ne sont pas suffisamment abordées. Il s'agit notamment des dynamiques d'inclusion et d'exclusion ethnique. Le caractère délicat de cette thématique est évident. Mais, elle demeure essentielle pour le contexte burundais qui reste marqué par des séquelles d'un passé de conflits cycliques dont l'une des causes profondes a été identifiée comme étant l'exclusion ethnique. Le constat est que les analyses contextuelles évitent consciemment ou inconsciemment cette dimension.

Enfin, la complexité du contexte burundais exige une mobilisation d'efforts multiples et diversifiés pour réaliser des analyses pertinentes. Le niveau de synergie entre les acteurs de la coopération belge et d'autres acteurs intervenant au Burundi qui sont vraisemblablement en avance sur la problématique d'analyse contextuelle – comme le Système des Nations Unies, la Banque Mondiale, les Pays-Bas, le Bureau de la Coopération suisse – n'est pas élevé.

2.1.2 Adaptation aux crises

Progrès et atouts	**Défis**
Pratiques d'échange sur éléments du contexte évolutif	***Crise de 2015*** **:** ✓ **Crise pas anticipée (manque d'analyse contextuelle)** ✓ **Réagi « en choc » et faible compréhension contextuelle et systémique des effets des mesures prises.** ✓ **Carence d'analyse prospective, d'approche pires scénarios ou d'autres préparations à des crises potentielles.** ✓ **Persisté pour longtemps dans la conviction que les mesures (cf. article 96) étaient vraiment 'appropriées'**
Réflexions communes sur les risques d'inondation (OSC, ACNG, Autorités, …) **=> Développement d'un Master plan sur la mitigation des risques sanitaires liés aux inondations potentielles à Bujumbura mairie**	✓ **Selon multiples interlocuteurs, les pratiques de gestion des « risques politiques » en Belgique sont peu / difficilement compatibles avec le ciblage des contextes fragiles et le principe de rester engagé** *(« stay engaged »)* **à travers des crises.**
	✓ **Carences de paradigmes et approches de transformation pour affaiblir les racines de crises et de fragilité et pour renforcer les sources de résilience.**

Comme souligné précédemment, les pratiques d'échange entre les différents acteurs de la coopération sur les éléments du contexte évolutif – notamment à l'instar du CSC et des FOBAC ou avec leurs partenaires locaux – constituent déjà des pas importants (mais encore insuffisants) vers une meilleure qualité des analyses contextuelles et par conséquent en vue d'approches d'adaptation aux crises éventuelles. Ces échanges associent même dans certaines circonstances les autorités locales. Le cas récent des réflexions entre des acteurs de la coopération belge et les autorités gouvernementales sur les risques des inondations dues aux crues du Lac Tanganyika constitue un exemple illustratif des capacités de préparation aux crises potentielles. Ce genre de réflexions ont même pu donner lieu au développement d'un Master plan sur la mitigation des risques sanitaires liés aux inondations potentielles dans Bujumbura Mairie. Néanmoins, il reste nécessaire d'élever le niveau d'adaptation aux crises multiformes qui peuvent survenir dans le pays en augmentant les capacités d'anticipation.

La crise de 2015 au Burundi constitue toutefois un exemple d'une adaptation limitée des acteurs de la coopération belge et plus largement d'autres acteurs internationaux. En effet, les éléments de l'évolution du contexte au moins à partir de 2006 auraient pu permettre d'anticiper la crise de 2015, peut-être pas dans des termes exacts mais le risque d'un tel choc était prévisible. Cependant, le niveau d'analyse contextuelle n'était pas suffisamment élevé pour engager une dynamique prospective en envisageant les pires scénarios et les approches d'adaptation conséquentes. Le défaut d'anticipation de la crise de 2015 a engendré des réactions « en choc », qui ne relèvent pas d'une compréhension contextuelle et systémique des effets des « mesures appropriées » qui ont été prises. De plus, la persistance dans la conviction que ces mesures prises en vertu de l'article 96 étaient vraiment appropriées a été contreproductive. Multiples interlocuteurs considèrent que cette posture de autorités belges / européennes relève plutôt des pratiques liées aux « risques politiques » dans des contextes belges ou européens mais que ces pratiques sont moins compatibles avec les réalités des contextes fragiles et le principe du « stay engaged » à travers les crises.

Bref, les approches adoptées face à la crise de 2015 ont démontré un défi qui demeure, à savoir la carence de paradigmes de transformation visant à affaiblir les racines des conflits et à renforcer les sources de la résilience.

2.1.3 Implication des partenaires locaux et inclusion communautaire

Progrès et atouts	Défis
Echanges réguliers entre acteurs de la coopération belge et leurs partenaires nationaux sur éléments du contexte évolutif.	**Besoin d'approches explicites et de trajets de capacitation qui préparent les organisations partenaires nationaux / locaux à devenir éligibles pour des financements directs par les grands bailleurs internationaux.**
Intention d'établir un « forum des jeunes » comme cadre de réflexion / feedback sur le nouveau portefeuille Enabel.	**Risques de carences d'inclusivité lors de la sélection des individus / communautés bénéficiaires des initiatives de développement.**
Rôle actif, co-construction et appropriation par des organisations partenaires nationaux / locaux des ACNG de la coopération belge.	**Historique et image de faible inclusion et de représentativité** (de la diversité de la population burundaise dans le personnel) **des organisations de la coopération belge au Burundi.**

Les partenaires locaux et communautaires des acteurs de la coopération belge sont de plus en plus impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des différents programmes. Les échanges réguliers sur les éléments du contexte permettent une programmation concertée des différentes actions à mener. Il s'agit d'un atout important qui donne sens à la notion de

partenariat et qui permet aux partenaires locaux de mettre en œuvre des programmes qui correspondent à leurs agendas respectifs et qui cadrent avec les réalités contextuelles.

L'intention d'Enabel de mettre en place un « forum des jeunes » comme cadre de réflexion et d'échange sur son nouveau portefeuille 2024-2028 constituera un progrès susceptible de rendre ses actions plus conformes aux aspirations de la jeunesse et plus largement de la population burundaise. Toutefois on peut regretter que cela n'était pas encore possible au moment de la conception de son nouveau portefeuille et on pourrait élargir une telle implication des jeunes à la totalité de la coopération belge au Burundi.

Au niveau des communautés, les bénéficiaires de la coopération belge témoignent être associés à la conception des actions des différents programmes. Ils ne sont pas récipiendaires passifs mais plutôt des acteurs de leur propre développement. Le niveau d'implication des partenaires locaux et communautaires est donc assez élevé. Il s'agit d'une approche à saluer qui permet une appropriation adéquate des différentes interventions.

Cependant, il y a lieu d'améliorer davantage les partenariats dans la mesure où dans certains cas, les partenaires nationaux/locaux se sentent plus comme « des prestataires de service », du fait que parfois, l'ACNG belge/internationale occupe une place plus importante dans la programmation des actions à mener, le partenaire national/local se sentant restreint à la mise en œuvre. Certaines de ces organisations partenaires se posent d'ailleurs de plus en plus la question de savoir pourquoi elles ne bénéficieraient pas directement des fonds qui proviennent du gouvernement belge. Parfois, mais encore trop peu, les ONG belges / internationales de la coopération belge s'engagent explicitement avec leurs organisations partenaires nationaux / locaux dans un trajet de capacitation qui les préparent à devenir éligibles pour des financements directs par les grands bailleurs internationaux.

En outre, au niveau des communautés, certains programmes se heurtent aux réalités contextuelles qui peuvent limiter l'implication de toutes les composantes de la population. Dans certains cas, la collaboration accrue avec les autorités locales risque de conduire à une réplication de pratiques exclusives qui sont déjà présentes dans les communautés, notamment sur le plan politique et dans une certaine mesure ethnique. Les réalités liées aux déplacés internes par exemple ne sont pas systématiquement prises en compte dans la mise en œuvre des différents programmes.

2.2 Thème 3 – Flexibilité programmatique et budgétaire

Progrès et atouts	Défis
Application (plus poussée) de la logique de la planification conjointe avec les partenaires.	**Faibles réponses et réactivité de financement pour les défis au COVID.**
Glissement de paradigme de planification détaillée (et rigide) vers un paradigme de programmation agile qui s'adapte aux évolutions du contexte.	**Pas de réserve budgétaire pour le nouveau portefeuille / programme Enabel.**
Adaptations des procédures (par exemple en 2017) qui augmentent la flexibilité de la coopération belge et la rendent plus agile.	**Faible flexibilité de la coopération belge pour s'engager dans des cofinancements**. Par exemple pour co-financer : une partie du budget d'un projet UE mis en œuvre par Enabel, le début du master plan santé Bujumbura mairie, des fonds communs pour la mise à échelle de solutions testées et documentées par Enabel, …
Evolution dans les pratiques du bailleur (DGD) : défis de fragilité mieux compris et principe de flexibilité adopté. Plus d'esprit coopératif et moins de réflexes bureaucratiques au niveau de la DGD.	

Progrès et atouts	Défis
Pour Enabel, avec le nouveau portefeuille, les ressources humaines, les moyens logistiques, etc. sont regroupés dans des services partagés avec un seul budget en appui à tous les secteurs.	**Le système des marchés publics / subsides est trop lourd et pas adapté au contexte.** ✓ Seuil beaucoup trop bas de la procédure négociée sans publication préalable pour marchés de services. ✓ Utilisation (moins approprié) du système des subsides pour des prestations de service.
Plus de pratiques et sens de partenariat et recherche flexible de synergie entre acteurs de la coopération belge au Burundi	**Nécessité pour Enabel de poursuivre la transition vers de vrais services de « support » admin/fin/MP.**
	Rôles intermédiaires des ACNG belges / ONG internationales entre Enabel et partenaires nationaux / OSC burundaises : résultats mitigés.
	Des processus parfois longs.

En général, tant au niveau des ACNG que d'Enabel, les interlocuteurs expriment une grande satisfaction en ce qui concerne la flexibilité programmatique et budgétaire des acteurs de la coopération belge. Multiples progrès et atouts ont été identifiés, ils sont résumés dans la première colonne du tableau ci-dessus.

Différentes organisations partenaires, nationale et locales, soulignent avec satisfaction une application poussée de la logique de planification conjointe de la part des acteurs de la coopération belge. Les programmes ne sont donc pas imposés dans une certaine mesure, mais sont le fruit d'une consultation avec les partenaires et même les bénéficiaires. En outre, compte tenu des évolutions du contexte, l'on constate un glissement du paradigme de planification détaillée et rigide à une programmation agile qui s'adapte aux nouvelles réalités, à nouveau en concertation et cocréation avec les partenaires nationaux et locaux.

A cela s'ajoute l'adaptation en 2017 des procédures relatives aux programmes quinquennales et budgets des ACNG belges, qui a augmenté la flexibilité et l'agilité de la coopération non gouvernementale belge. Par ailleurs, les interlocuteurs considèrent que, d'une manière globale, les pratiques du bailleur (DGD) évoluent de plus en plus vers une meilleure compréhension des défis de la fragilité ; ce qui génère un fort élan de flexibilité, plus d'esprit coopératif et moins de réflexes bureaucratiques.

Dans une même logique, au niveau d'Enabel avec le nouveau portefeuille 2024-2028, les ressources humaines, les moyens logistiques et bien d'autres frais généraux, sont regroupés dans une composante commune avec un seul budget en appui à tous les projets sectoriels.

Par ailleurs, la dynamique de coopération, plus forte comparée à la situation il y a 5 ou 10 ans, et la recherche flexible de partenariats et de synergie(s) entre les acteurs de la coopération belge au Burundi méritent aussi d'être mentionnées comme des catalyseurs de la flexibilité programmatique et budgétaire.

Cependant, quelques défis demeurent au sujet de cette thématique. L'exercice de l'évaluation a révélé un faible niveau de réponses et de réactivité de financement, par la coopération bilatérale, pour les besoins générés par le Covid-19, à titre exemplatif. Pour ce qui est du nouveau programme Enabel, le constat est que le nouveau portefeuille manque de réserve budgétaire, notamment à cause des limites du budget disponible lors de la conception du programme. Une réserve budgétaire déjà approuvé avec le portefeuille aurait pourtant été un instrument additionnel de flexibilité programmatique et budgétaire.

L'on note également une faible flexibilité de la coopération belge pour s'engager dans des cofinancements. L'absence ou l'insuffisance de l'engagement dans des situations à l'instar de projets financés par l'Union Européenne et mis en œuvre par la Belgique, le Master Plan

santé relatif aux risques d'inondations en Mairie de Bujumbura, ou encore des fonds communs éventuels pour la mise à l'échelle des solutions documentées et testées par Enabel peuvent en constituer des exemples illustratifs.

De même, le système des marchés publics et des subsides reste trop lourd et n'est donc pas suffisamment adapté au contexte. Cela s'illustre par le niveau trop bas du seuil de la procédure négociée sans publication préalable pour les marchés de service ainsi que l'usage moins approprié du système des subsides pour des prestations de service.

En outre, en ce qui concerne Enabel, il y a lieu de noter que le regroupement des services Administration / Finances / Marchés publics / logistique est un bon choix . Toutefois cela nécessite de poursuivre la transition vers des approches et une véritable culture de « services de support ». Cela suppose que l'on voit les équipes de projet comme ses « clients » et que la raison d'être des services de support réside effectivement dans leur contribution à la performance et la dynamique de ces équipes de projet.

Au sujet de la flexibilité programmatique et budgétaire, il semble pertinent de revenir par ailleurs sur le rôle intermédiaire qu'assument les ACNG belges et certaines ONG internationales entre la DGD/Enabel et les partenaires nationaux, organisations de la société civile burundaise. Les résultats de ce circuit indirect demeurent mitigés et soulèvent le questionnement sur la possibilité d'engager une collaboration directe avec les OSC burundaises qui démontrent une certaine maturité. D'une manière ou d'une autre, ce circuit qui implique de passer par des ACNG belges ou d'autres ONG internationales, engendre une lourdeur susceptible d'affecter la flexibilité programmatique et budgétaire et/ou de limiter la dynamique et l'autonomisation de ces organisations nationales et locales impliquées.

2.3 Thème 4 – Réponses particulières aux défis de fragilité

2.3.1 Réponses au défis de fragilité jusque 2023

<table>
<tr><th><u>Progrès et atouts</u></th><th><u>Défis</u></th></tr>
<tr><td rowspan="3">Ciblage des besoins de populations affectées par la fragilité:
✓ Accès à l'éducation et la qualité de soins de santé de base.
✓ Renforcement de l'agriculture familiale + approche agro-alimentaire avec concepts et modèles agricoles qui permettent de significativement augmenter la production de petits agriculteurs.
✓ Associations d'Epargne et de Crédit (ASEC) + activités génératrices de revenus ; …</td><td>Une prise en compte insuffisante de la problématique de l'inclusion multidimensionnelle (genre, jeunes, politique, ethnique, refugiés/rapatriés, main d'œuvre agricole sans accès à la terre, …).</td></tr>
<tr><td>Besoin de plus de mécanismes innovants dans le renforcement des sources de résilience, y compris dans le développement économique et l'épanouissement d'entreprenariat orienté impact.</td></tr>
<tr><td>Une prise en compte insuffisante des défis fonciers en termes d'accès à la terre et des défis de la croissance/pression démographique.</td></tr>
<tr><td>Approches Champ-Ecole Paysans Intégrés (CEPI) + complété par compétences de vie et cohésion sociale au niveau de certains ACNG.</td><td rowspan="2">De manière plus générale, manque de ciblage de transformation et/ou de renforcement des sources de résilience. Par exemple les projets justice ne ciblaient pas les capacités et mécanismes de médiation et de solution de conflit au niveau local dans des concepts pré-judiciaires.

Malgré des investissements considérables pour l'éducation/la formation, déclins de qualité et peu d'efficacité en termes d'inclusion, d'emploi et de perspectives pour les jeunes. Constat que l'alignement prime sur la remise en question constructive ; par exemple focus sur « accès » au détriment de « qualité » et « efficacité » dans le passage à l'enseignement fondamental et les paradigmes et modèles EFTP-CEM.</td></tr>
<tr><td>GGF (Groupement Gestion Forestière) : effets environnementaux, économiques et sociaux.</td></tr>
</table>

Progrès et atouts	Défis
Synergies entre acteurs de la coopération belge et avec autres partenaires internationaux et nationaux.	**Postulat que les groupements autour des activités génératrices de revenus généreraient automatiquement plus de cohésion sociale, tandis que des efforts d'accompagnement dans ce sens demeurent nécessaires.**
En général, bonnes approches des ACNG: ✓ **Une bonne approche alliant compétences à la vie et activités génératrices de revenus pour les enfants et les jeunes, un maillon stratégique pour le pays.** ✓ **PADIP - approche holistique (développement intégral) avec : agroécologie + genre + cellule veille genre et droits humains (VGDH) + potentiel d'autonomisation et de cohésion sociale via les IGG (ADISCO) par exemple.** ✓ **Valeur ajoutée significative des projets avec Impunity Watch sur le traitement du passé (Akariho karavugwa) et la participation politique de la femme (Twuzuzanye).** ✓ **Une continuité entre les anciens projets et les projets actuels et partenariats poursuivis sur le moyen/long terme.**	**Encore trop d'éparpillement des efforts et ciblage de petites améliorations pour relativement peu de personnes.**
	Besoin de plus de mécanismes de capitalisation / adoption / mise à échelle de bonnes pratiques et solutions testées.
	Effets pervers des « mesures appropriées » (arrêt appui institutionnel) en 2015.
	Faible capacité et approches pour effectivement influencer les politiques en vue d'un renforcement des sources de résilience.
	Besoins de concepts de génération de « masse critique » pour des transformations qui renforcent durablement les sources de résilience ciblées, y compris des approches innovantes et à capacité d'auto-renouvellement (type « *revolving funds* »). Y compris mécanismes de prise en charge des amortissements et constitution de fonds d'investissement pour le renouvellement des infrastructures.

Un des atouts de la coopération belge au Burundi repose sur un ciblage pertinent et approprié des besoins des populations affectées. En effet, l'accès à l'éducation et aux soins de santé de qualité, qui se trouve au cœur des programmes mis en œuvre par la coopération belge, constitue une nécessité vitale pour la population burundaise. Il en est de même pour le renforcement de l'agriculture familiale doublée d'une approche agro-alimentaire avec des concepts et des modèles qui permettent d'augmenter significativement la production des petits agriculteurs.

De même, le focus des différents acteurs de la coopération belge sur les Associations d'Épargne et de Crédit constitue un choix pertinent qui garantit la réalisation des activités génératrices de revenus dont les populations-cibles ont besoin. Les approches matérialisées par les Champs Écoles Paysans Intégrés (CEPI) ainsi que les GGF (Groupements de Gestion Forestière) qui ont des effets environnementaux, économiques et sociaux positifs, s'avèrent très appropriées.

En général, les approches qui sont mobilisées par les Acteurs de la Coopération Non Gouvernementale sont (plutôt) bonnes. Le choix d'allier les activités génératrices de revenus pour les jeunes et l'acquisition des compétences à la vie en termes de valeurs positives permet d'augmenter le potentiel de cohésion sociale et de maturation des leaders de demain. L'approche holistique adoptée à titre d'exemple dans le cadre du projet PADIP, qui consiste à développer l'agriculture familiale à travers les pratiques agroécologiques, tout en abordant les questions de genre et droits humains à travers les Cellules de Veilles Genre et Droits Humains (CVDH) et en renforçant l'autonomisation sociale et la cohésion sociale à travers les IGG (Groupements de soutien et de solidarité), constitue un exemple de développement intégral ancré dans l'économie sociale et solidaire.

Par ailleurs, les projets orientés vers le traitement du passé et la promotion de la participation féminine comportent une valeur ajoutée réelle au regard de l'élan de cohésion sociale et d'autonomisation de la femme constatable dans les communautés bénéficiaires. Ces dernières étaient divisées par les conflits du passé et demeurent sous le poids des pratiques discriminatoires à l'égard de la femme.

Ces succès sont dus en partie à *une continuité assurée* entre les projets antérieurs et les projets en cours.

Toutefois, la prise en compte insuffisante de la problématique de l'inclusion multidimensionnelle (genre, jeunes, ethnies, politiques, réfugiés/rapatriés, déplacés internes, main d'œuvre agricole sans accès à la terre, etc.) au niveau de certains programmes altère la qualité des réponses à la fragilité. L'inclusion constitue en effet un facteur critique pour la durabilité des résultats des actions de coopération au Burundi.

Malgré des investissements considérables dans le secteur de l'éducation et la formation, le constat est que la qualité ne cesse de décliner et qu'il y a très peu d'efficacité en termes d'inclusion, d'emploi et de perspectives pour les jeunes. Cela est dû en partie au fait que les acteurs de la coopération avaient trop tendance à s'aligner de manière inconditionnelle sur les choix des autorités nationales sans tenter une remise en question constructive. A titre d'exemple, ces autorités se sont focalisées davantage sur des cibles quantitatives d'accès au détriment de la qualité et l'efficacité dans le passage à l'école fondamentale et au niveau des paradigmes et modèles EFTP-CEM *(Enseignement et Formation Techniques et Professionnels - Centre d'Enseignement des Métiers)*.

Par ailleurs, le postulat que les groupements autour des activités génératrices de revenus génèrent automatiquement la cohésion sociale est questionnable. En effet, cela n'est possible que lorsque des efforts d'accompagnement, permettant par exemple d'échanger ouvertement sur les entraves à la cohésion sociale, sont engagés.

Il y a également une tendance à éparpiller les efforts et à cibler de petites améliorations pour relativement peu de personnes. Le besoin de plus de mécanismes de capitalisation, d'adoption et de mise à l'échelle de bonnes pratiques et de solutions testées se pose avec acuité.

En outre, les acteurs de la coopération belge n'ont pas suffisamment de capacités et d'approches pour effectivement influencer les politiques en vue d'un renforcement des sources de résilience. C'est en quelque sorte un des effets pervers de l'arrêt des appuis institutionnels après la crise de 2015.

Certains programmes possèdent un potentiel de transformation qui demeure limité et dans une certaine mesure le ciblage des sources de résilience n'est pas complètement et correctement mené. Il se manifeste donc un besoin fort de concepts susceptibles de générer une « masse critique » de transformations qui renforcent durablement les sources de résilience ciblées. Cela implique par exemple le besoin d'approches innovantes et à capacité de renouvellement (revolving funds) ainsi que des mécanismes de prise en charge des amortissements couplés avec la constitution de fonds d'investissement pour le renouvellement des infrastructures.

2.3.2 Réponses au défis de fragilité avec le nouveau portefeuille pays Enabel (2024-2028)

Progrès et atouts envisagés	**Défis**
Plus de synergies entre les projets - Exemple enseignement sur la santé sexuelle et reproductive (SSR) en collaboration entre projets santé et éducation post-fondamentale.	Nonobstant des améliorations significatives, comparé à la décennie précédente, de multiples défis décrits au §2.3.1 demeurent, au moins partiellement. **Il y a davantage besoin de concepts de « transformation » en vue d'affaiblir les**
Focus additionnel sur le renforcement de la société civile en cohérence avec le renforcement des institutions publiques (projet transversal Gouvernance & Participation Citoyenne).	

Progrès et atouts envisagés	**Défis**
Reprise de l'appui institutionnel – potentialités pour le renforcement des services / autorités publiques (abordant ainsi à nouveau une dimension importante de la fragilité au Burundi).	**racines / causes / forces de fragilité et pour renforcer les sources de résilience ; partant d'une bonne compréhension systémique des mécanismes nationale et locales de fragilité et en appliquant un paradigme de « masse critique » de changements complémentaire pour engendrer des effets et impacts durables.**
Réappliquer le principe de « double ancrage » => nouvelles opportunités pour mise à échelle de bonne pratiques / modèles et concepts probants.	
Plus d'attention transversale à la sensibilité aux conflits.	
Plus d'attention à l'inclusion (économique et sociale) des jeunes et des femmes.	**Forum des jeunes pas encore mis en place lors de la conception du portefeuille. Concept à élargir à toute la coopération belge et dans une ambition plus large d'inclusion et de responsabilisation (« *empowerment* ») des jeunes et des femmes.**
Forum des jeunes pour conseil / feedback sur la mise en œuvre du portefeuille.	
Focus sur jeunes et emploi & cela aussi en lien avec un appui au secteur privé / l'entrepreneuriat.	

S'étalant sur la période de 2024 à 2028, le nouveau portefeuille pays Enabel comporte des progrès et atouts qui augmentent son potentiel au niveau de la qualité des réponses qu'il est appelé à apporter aux différents défis de fragilité.

En effet, ce progrès repose entre autres sur plus de synergies entre les différents projets. Cela transparait, à titre illustratif, au niveau de l'enseignement sur la santé sexuelle et reproductive (SSR) qui s'inscrit dans une logique de collaboration entre les projets santé et éducation post-fondamentale.

Avec le nouveau portefeuille Enabel s'efforce également en vue d'améliorer sa sensibilité aux conflits et sa capacité à contribuer à la cohésion sociale. A ce sujet, des sensibilisations et formation des équipes sont envisagées et des analyses de conflits existants et potentiels (*conflict scans*) feront partie des analyses de contexte et du cycle de projet.

De même, le focus additionnel sur le renforcement de la société civile en cohérence avec le renforcement des institutions publiques, à travers la composante (projet transversal) « Gouvernance et participation citoyenne », constitue un progrès notable. Il s'agit d'une approche qui peut répondre en effet de manière adéquate à de multiples défis de fragilité, y compris au défi de démocratisation progressive de la vie publique au Burundi.

Un autre progrès se situe au niveau de la reprise de l'application du principe de « double ancrage ». Le travail simultané au niveau des communautés et des autorités locales et au niveau des autorités centrales (et autorités provinciales au niveau intermédiaire) peut générer de nouvelles opportunités pour la mise à l'échelle des bonnes pratiques ainsi que des modèles et concepts probants. Cela génère aussi des opportunités pour contribuer à des politiques de développement sectorielles qui sont appropriées et basées sur des apprentissages et expériences documentées *(donc 'évidences' ou 'preuves')* de terrain.

Le nouveau programme accorde une attention particulière à l'inclusion économique et sociale des jeunes et des femmes. Il s'agit d'un choix très judicieux, tellement ces deux catégories constituent des maillons stratégiques pour le développement et la stabilité du Burundi. Le Forum des jeunes pour conseil et feedback sur la mise en œuvre du portefeuille, s'il est bien conçu et établi, peut constituer un socle fondamental pour plus d'inclusion et plus de contextualité en conformité avec les aspirations de la population burundaise. Cette dynamique est d'autant plus prometteuse que le focus sur les jeunes et l'emploi est envisagé par le nouveau portefeuille en lien avec un appui au secteur privé et à l'entrepreneuriat.

Nonobstant des améliorations sont possibles ; à titre d'exemple les concepts de « transformation » et de « masse critique » pour affaiblir les forces et les racines de la fragilité et pour renforcer les sources de résilience peuvent être explorés davantage.

Il aurait été par ailleurs plus pertinent de mettre en place le Forum des jeunes lors de la conception du portefeuille. Encore faut-il qu'il soit élargi à toute la coopération belge et ce, dans une ambition plus large d'inclusion et de responsabilisation (empowerment) des jeunes et des femmes.

2.4 Thème 5 – Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale

Progrès et atouts	Défis
Une part importante des appuis accordés aux activités génératrices de revenus.	**Hypothèse questionnable sur le lien automatique entre AGR** (Activités Génératrices de Revenus) **communes et cohésion sociale**.
Développement des capacités de gestion des organisations locales partenaires par les ACNG et par Enabel (infrastructures agricoles – UAE, coopératives, …).	**Une prise en compte insuffisante de la dimension de la gouvernance de certaines organisations locales partenaires**.
Bonnes pratiques : de coaching rapproché auprès des organisations locales partenaires ; d'apprentissage mutuel et échange d'expériences entre les organisations partenaires du même consortium / ACNG et d'association / support de jeunes organisations, gérées par des jeunes. (Exemples notamment de Broederlijk Delen.)	**Peu de paradigmes / concepts de parcours de développement et de graduation des OSC partenaires à travers des niveaux de maturité dans multiples dimensions de capacité institutionnelle / organisationnelle**.
	Persistance de l'idée de partenaires classiques des ACNG, avec peu d'ouverture aux nouveaux partenariats (potentiels).
Approches « groupements » : GGF, CEPI, approches ASEC, AGR, … ; ainsi que des fondements solides de la cohésion sociale à travers des structures innovantes (ASEC, IGG, CVGDH, Hub d'inspiration, etc.).	**Ampleur limitée et faible mise à échelle des succès sur le plan de la cohésion sociale ; la masse critique pour des impacts palpables fait encore défaut**.
Rapprochement des groupes ethniques à travers le développement d'une lecture commune du passé. (Exemples notamment d'Impunity Watch.)	**Shift difficile des activités de développement personnel et communautaire à la problématique de la cohésion sociale**.
Une attention particulière accordée aux jeunes et aux femmes.	**Inclusion politique insuffisante au niveau de la participation à certains projets**.
Participation à l'émancipation de la femme à travers un travail innovant sur la masculinité positive. (Exemples notamment de Impunity Watch).	**Subsides Enabel, surtout à des ACNG belges / internationaux, sont encore trop faibles ou pas assez ambitieux dans le renforcement des OSC burundaises impliquées.**

Les différents programmes de la coopération belge accordent une belle part aux activités génératrices de revenus. Il s'agit d'une approche comportant un grand potentiel de renforcement de la cohésion sociale pour autant que des efforts d'accompagnement sont envisagés.

Le développement des capacités de gestion des organisations locales partenaires, par les ACNG et par Enabel est également inscrit à l'ordre des priorités. Cela contribue déjà au renforcement de la société civile burundaise. Le coaching rapproché, l'apprentissage mutuel, l'association des jeunes organisations, ainsi que les échanges d'expériences qu'on retrouve au sein des différents consortiums animés par les ACNG à l'instar de Broederlijk Delen, constituent de bonnes pratiques qui renforcent les capacités des organisations locales.

L'approche 'groupements' (comme les GGF, ASEC, CEPI, AGR, Hub d'inspiration, IGG, CVGDH) jette de fondements solides de la cohésion sociale et contribue à la maturation des citoyens

responsables à travers des structures qui sont parfois innovantes (comme les IGG et les Hubs d'inspirations). Par ailleurs, le travail accompli dans le cadre des projets comme « Akariho Karavugwa » et « Twuzuzanye » rapproche les communautés ethniques divisées par les conflits à travers une lecture commune du passé.

Même s'il y a encore un important travail à faire au niveau de leur inclusion, il y a lieu de noter la tendance de plus en plus grandissante à accorder une attention particulière aux jeunes et femmes. Ces dernières font déjà preuve de plus d'élan de participation à la vie politique, sociale et économique du pays grâce à des projets innovants qui se focalisent sur le développement de la masculinité positive dans les communautés.

Cependant, comme souligné précédemment, il reste important de questionner l'hypothèse du lien automatique entre les activités génératrices de revenus et la cohésion sociale. Une réflexion à ce sujet peut permettre aux différentes organisations d'envisager des mesures accompagnatrices qui permettent de réaliser effectivement le potentiel d'effets positifs des AGR pour la cohésion sociale.

Par ailleurs, la dimension de la gouvernance interne des organisations locales n'est toujours pas prise en compte de manière suffisante. Pourtant, elle est cruciale pour le renforcement de la société civile. De même, au niveau des différentes approches appliquées, on ne retrouve pas ou il y a encore peu de paradigmes et de concepts de parcours de développement et de graduation des OSC partenaires. Il y a, à ce sujet, un besoin d'envisager des niveaux de maturation de ces OSC dans des dimensions multiples de capacité institutionnelle et organisationnelle pour leur permettre de devenir entre autres éligibles aux financements directs par les bailleurs internationaux, sans avoir à passer par une organisation intermédiaire belge ou internationale.

Par ailleurs, bien qu'il y ait des exemples rassurants d'implication de nouvelles organisations dans les partenariats, l'idée des partenaires classiques des ACNG belge persiste et engendre peu d'ouverture aux nouveaux partenaires. Tandis que des partenariats qui vont au-delà d'un seul programme de 5 ans sont certainement louables, il importe aussi de s'assurer que cette continuité ne se poursuive pas trop longtemps et constitue un obstacle aux pratiques innovantes ou laisse insuffisamment d'opportunités à des OSC émergentes.

En outre, le défi de mise à l'échelle des succès sur le plan de la cohésion sociale demeure réel. L'ampleur des différentes activités reste limitée et par conséquent, la masse critique pour des impacts palpables à ce sujet fait encore défaut. Plus fondamentalement, le passage de l'approche de développement personnel et communautaire à la problématique de cohésion sociale comme telle s'avère difficile. Au sujet de la cohésion sociale, il est important de souligner que l'impact des différentes activités reste limitée tant que la problématique de l'inclusion dans ses dimensions multiples n'est pas suffisamment prise en compte.

A toutes fins utiles, il semble pertinent de noter que les subsides Enabel alloués aux ACNG belges ou ONG internationales sont souvent faibles ou peu ambitieux au niveau du renforcement des OSC burundaises impliquées. On observe également une attention insuffisante à ce sujet, exprimée par Enabel lui-même, lors de l'appel à proposition ou de l'octroi direct du subside.

2.5 Thème 6 – Renforcement des institutions publiques et collaboration avec des autorités issues de processus extraconstitutionnels

<table>
<tr><th>Progrès et atouts</th><th>Défis</th></tr>
<tr><td>Nonobstant les mesures prises après la crise de 2015, impliquant la suspension des appuis institutionnels, maintien d'une collaboration appropriée avec le Ministère de la Santé.
(Notamment par Enabel et APEFE.)
✓ Double ancrage maintenue => stratégies de santé, adoption des progrès, confiance.
✓ Progrès réels: hôpitaux de district, centres de santé, informatisation, gestion FOSA, mécanismes de maintenance, gestion de qualité des soins, santé mentale, …
✓ Renforcement des compétences des RH: équipes cadres de district, chirurgie de district, centres de santé, maintenance, gestionnaires FOSA.
✓ Mise à profit et multiplication des atouts / résultats de la coopération belge à travers financements UE.</td><td rowspan="3">Effets pervers des mesures après la crise de 2015, c'est-à-dire la suspension (pendant 8 ans) des efforts de renforcement des capacités des institutions publiques et structures de l'Etat – notamment dans les secteurs autres que la santé.
✓ Affaiblissement des institutions et de la gouvernance à la suite des décisions autour de la crise de 2015.
✓ Départs de cadres expérimentés et carences de formation initiale / mise à niveau de jeunes cadres entrants.
✓ Pratiques de ponctions financières non négligeables sur les projets et initiatives de développement et communautés.
✓ Perte de confiance et manque de cadres de dialogues susceptibles de renforcer les institutions étatiques et de rehausser leurs capacités.
✓ Absence d'un travail avec les institutions, les autorités et les autres acteurs pour rendre durables les dynamiques générées au niveau des communautés.
✓ Faible capacité et approches pour effectivement influencer les politiques</td></tr>
<tr><td>Poursuite de collaboration (minimale) avec les BPAEE (structures provinciales du Ministère de l'agriculture - MAEE).</td></tr>
<tr><td>Accompagnement des organes de gouvernance mis en place par l'Etat: au sein des écoles (CGE), de l'EFTP et des CEM, …</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Nouveau portefeuille Enabel: potentiel de réponses à des défis négligés depuis 2015
✓ Reprise de l'appui institutionnel, principe double ancrage, …
✓ Composante 4 : Gouvernance et participation citoyenne – approche transversale.</td><td>Concepts et paradigmes appropriés à développer</td></tr>
<tr><td>Faible capacité de s'assurer que les conditions de succès soient (suffisamment et durablement) générées pour la réalisation des objectifs de la coopération belge.</td></tr>
<tr><td>Mise en place des cadres d'appui (CVGDH) effectifs pour la cohésion sociale, en synergie avec autorités collinaires.</td><td>Besoin de plus de mécanismes de capitalisation / adoption / mise à échelle de bonnes pratiques et solutions</td></tr>
</table>

Au niveau du renforcement des institutions publiques, les approches de la coopération belge au Burundi dénotent des progrès et atouts à relever. Le maintien d'une collaboration appropriée avec le ministère de la Santé, dans un contexte de suspension des appuis institutionnels après la crise de 2015, constitue une adaptation remarquable et une prise en compte adéquate des réalités contextuelles. Cette posture fondée sur un triple ancrage à travers le travail à la base au niveau des district sanitaires et dans les communautés, au niveau des structures provinciales et au niveau des autorités nationales de santé, a permis des progrès réels et le maintien de la confiance entre les acteurs de la coopération belge et les autorités du secteur de la santé. Ces progrès sont visibles au niveau des équipes cadres de district, des hôpitaux de district et des centres de santé dont les capacités ont été renforcées à travers notamment, l'informatisation des services, la gestion des formations sanitaires (FOSA), l'amélioration des mécanismes de maintenance des équipements de santé, la gestion de la qualité des soins, l'amélioration du (sous)secteur de la santé mentale, etc.

Ce maintien de la coopération a permis également le renforcement des compétences des ressources humaines au niveau des équipes de cadres des districts, des chirurgiens, des maintenanciers et des gestionnaires des FOSA, etc.

Par ailleurs, il y a une mise à profit des atouts et des résultats de la coopération belge (systèmes informatisés des FOSA, approches de développement du secteur de santé, bonnes pratiques de soins et de gestion de qualité, …) à travers des financements de l'Union Européenne.

Il est également important de noter la poursuite, malgré les conséquences de la crise de 2015, d'une collaboration minimale avec les Bureaux Provinciaux de l'Agriculture, de l'Environnement et de l'Elevage. L'accompagnement des organes de gouvernance mise en place par l'Etat à l'instar des Comités de Gestion de l'Ecole, dans les différents établissements scolaires et l'appui de gestion au niveau de l'Enseignement et de la Formation Techniques et Professionnels ainsi que des Centres D'Enseignement des Métiers sont aussi à saluer. En outre, la mise en place des cadres d'appui comme les Cellules de Veille Genre et Droits Humains qui fonctionnent en synergie avec les autorités collinaires relève d'une approche innovante d'appui aux institutions de base.

Cependant, dans les secteurs autres que la santé, les effets pervers des mesures prises après la crise de 2015 sont palpables. La suspension pendant 8 ans des efforts de renforcement des capacités des institutions publiques et structures de l'Etat combiné avec une déperdition de compétences liée aux conditions de crise et aux départs naturels, ont eu des effets négatifs. Les institutions publiques et structures de l'Etat ont donc été très affaiblies à la suite des décisions prises autour de la crise de 2015. Beaucoup d'effets des actions de renforcements des capacités des institutions publiques, réalisées entre 2008 et 2014 avec les appuis institutionnels et autres de la coopération belge, ont été perdues *(n'ont pas pu être pérennes)*. En effet, des cadres expérimentés ont dû partir pour chercher de meilleures opportunités d'emploi ailleurs et les jeunes cadres entrants n'ont pas pu bénéficier de formation initiale conséquente.

Il s'est par ailleurs développé dans la suite des mesures prises autour de la crise de 2015, des pratiques de ponctions financières non négligeables sur les projets et initiatives de développement communautaire.

Les mesures prises dans le sillage de la crise de 2015 ont engendré en outre une perte de confiance entre les acteurs de la coopération belge et les autorités étatiques ; par conséquent on observe un manque de cadres de dialogues susceptibles de renforcer les institutions étatiques et de rehausser leurs capacités. Cette absence de travail avec les institutions, les autorités et les autres acteurs altère et limite tant la capacité de multiplication que la durabilité des dynamiques générées au niveau des communautés.

En dehors du secteur de la santé, il se remarque globalement un déficit de capacités et d'approches pour influencer les politiques, qui résulte en partie des décisions prises autour de la crise de 2015. Mais également, les concepts et les paradigmes appropriés restent à développer pour s'assurer que les conditions de succès au niveau des différentes actions de coopération soient suffisamment et durablement générées. De même, le besoin des mécanismes de capitalisation, d'adoption et de mise à l'échelle de bonnes pratiques et de solutions testées, se fait fortement sentir.

Plus récemment, le nouveau portefeuille Enabel 2024-2028 comporte un potentiel important de réponses à des défis négligés depuis 2015. Il envisage en effet la reprise de l'appui institutionnel à travers le principe de double (triple) ancrage et une approche transversale dans le cadre de son programme gouvernance et participation.

3 Récapitulation des éléments de réponse aux questions d'évaluation

3.1 QE1 Dans quelle mesure la coopération belge bénéficie-t-elle effectivement d'une approche cohérente en matière de fragilité ?

QE1 Dans quelle mesure la coopération belge bénéficie-t-elle effectivement d'une approche cohérente en matière de fragilité, adaptée au contexte de fragilité et aux opportunités et défis d'intervention spécifiques des pays partenaires concernés ?
Q1.1. Le cadre politique et les instruments de la Coopération belge au Développement sont-ils adaptés aux contextes fragiles ?
Eléments de réponse : a) D'une manière générale, le cadre politique et les instruments de la coopération belge sont assez bien adaptés aux contextes de fragilité. La décennie écoulée il y a eu des progrès très significatifs à cet effet. b) Notamment tant la flexibilité programmatique et budgétaire *(composante essentielle d'une approche fragilité)* que les esprits et la culture organisationnelle *(aux différents niveaux)* ont évolué positivement dans ce sens. Quelque exemples : i. Processus du CSC *(Cadre Stratégique Commun)*, avec une mise en commun des informations et analyses contextuelles et stratégiques complémenté par une structuration d'échanges réguliers entre acteurs de la coopération belge coordonnés par l'ambassade belge à Bujumbura *(cf. FOBAC semestriels et FOBAC sectoriels)*. ii. Synergie significativement accrue entre acteurs de la coopération belge. iii. Glissement d'un paradigme de planification détaillée (et rigide) vers un paradigme de programmation agile qui s'adapte aux évolutions du contexte. iv. Adaptations des procédures, par exemple en 2017, qui augmentent la flexibilité programmatique et budgétaire des ACNG et les rendent plus agiles *(pour les programmes quinquennaux des ACNG financés par la coopération belge)*. v. Evolution dans les pratiques du bailleur (DGD) : défis de fragilité mieux compris et principe de flexibilité adopté. Plus d'esprit coopératif et moins de réflexes bureaucratiques au niveau de la DGD. vi. Pour Enabel, avec le nouveau portefeuille, les ressources humaines, les moyens logistiques, etc. sont regroupés dans des services partagés avec un seul budget en appui à tous les secteurs. vii. Plus de pratiques et sens de partenariat et recherche flexible de synergie entre acteurs de la coopération belge au Burundi. c) Toutefois plusieurs aspects du cadre légal et règlementaire et des instruments de la coopération belge demeurent peu adaptés à une approche fragilité. Notamment plusieurs aspects du système des marchés publics et/ou des subsides sont considérés trop lourds et pas adaptés au contextes de fragilité.

d) Par ailleurs, le cadre politique n'était pas approprié pour bien anticiper et gérer la crise de 2015 et ses effets pour la coopération belge au Burundi.
   i. La crise de 2015 n'était pas (suffisamment) anticipée : manque d'analyse contextuelle en générale et plus spécifiquement carence d'analyse prospective, d'une approche 'pires scénarios' ou d'autres préparations à des crises potentielles.
   ii. La Belgique (avec la coopération Européenne) a réagi « en choc » et était handicapé par une faible compréhension contextuelle et systémique des effets des mesures envisagées et puis prises. Par ailleurs, la Belgique a persisté pour longtemps dans la conviction que les mesures (cf. article 96) étaient vraiment 'appropriées'.
   iii. Pratiques de gestion des « risques politiques » en Belgique *(relatifs à des collaborations avec des autorités considérés extraconstitutionnels)* sont peu compatibles avec le ciblage des contextes fragiles et le principe de demeurer engagé (« stay engaged ») à travers des crises.

e) Les cadres et instrument n'incluent pas encore ou insuffisamment des paradigmes et approches de transformation pour affaiblir les racines de crises et de fragilité et pour renforcer les sources de résilience.

f) Renvois :
   i. En ce qui concerne analyses contextuelles et la compréhension du contexte de fragilité, voir ci-dessous pour les réponses à la sous-question Q1.3.
   ii. En ce qui concerne le ciblage stratégique et le choix des objectifs et des résultats à atteindre, voir ci-dessous pour les réponses à la sous-question Q1.5.

Q1.2. Dans quelle mesure et comment les principes internationaux et les orientations stratégiques (e.a. notes stratégiques Situations de fragilité et Approche globale, Nexus …) se traduisent-ils en une approche cohérente en matière de fragilité, mise en œuvre par les acteurs belges et leurs interventions ?

Eléments de réponse :

a) Des efforts pour prendre le contexte comme point de départ sont menés à travers les différentes analyses *(cf. ci-dessous réponses aux Q1.3 et Q1.4.)*.

b) De nombreux efforts on déjà été entrepris envers une approche cohérente en matière de fragilité. Le cadre politique et les instruments de la coopération international ont déjà bien évolués dans ce sens et les acteurs de la coopération sont plus flexible et agiles et s'adaptent mieux à des contextes fragiles et évolutives. *(Cf. ci-dessous réponses aux Q1.1.)*

c) Comparé à la situation qui prévalait il y a 10 ans, l'évaluation observe que les équipes et le personnel des acteurs de la coopération belge sont à la fois plus conscients, plus compétents et plus engagés pour aborder les défis de fragilité et cela davantage en synergie avec les parties prenantes et avec les autres acteurs de la coopération belge et internationale.

d) Cependant, la dimension de l'inclusion n'est pas prise en compte de façon suffisante. Certaines actions ne sont pas par ailleurs nécessairement orientées dans une logique d'assurer le nexus entre l'humanitaire et le développement. Les capacités de transformation dans le contexte de fragilité et de mise à échelle de bonnes pratiques testées demeurent souvent faible. *(Cf. les défis présentés en réponse aux autres sous-questions d'évaluation.)*

e) En outre, les mesures prises autour de la crise de 2015 ont dans une certaine mesure, remis en cause le principe de « rester engagé » *(stay engaged)*. La suspension des appuis institutionnels, c'est-à-dire la suspension (pendant 8 ans) des renforcements des capacités des institutions publiques et structures de l'Etat – notamment dans les secteurs autres que la santé, ont eu des effets pervers. Les forces d'un double (ou multiple) ancrage se sont perdues, impliquant une faible capacité pour effectivement influencer les

politiques (hors du secteur de la santé). Ceci affaiblit tant la cohérence que l'impact et la durabilité des résultats pourtant positifs de la coopération belge. *(Cf. les défis relatifs au thème 6 et présentés au §2.5.)*

Q1.3. Les analyses contextuelles et la compréhension du contexte de fragilité locale sont-elles suffisamment solides et sont-elles régulièrement actualisées ?

a) D'une manière générale, l'évaluation observe des progrès et atouts au niveau des approches par rapport à l'analyse contextuelle tant au niveau d'Enabel que des acteurs belges de la coopération non gouvernementale et leurs partenaires locaux. Les échanges sur les éléments du contexte évolutif sont menés à différents niveaux ; tels que : les Cadres Stratégiques Communs (CSC), les concertations à l'Ambassade belge (FOBAC semestriels et sectoriels), mais aussi entre les acteurs de la coopération belge et leurs partenaires nationaux.

b) Cependant, il reste encore à développer les capacités d'approfondissement de ces analyses contextuelles pour arriver à générer des compréhensions systémiques. En effet, le passage de la collecte ou du partage des informations sur les évolutions du contexte à des compréhensions qui puissent alimenter des choix stratégiques et/ou opérationnels s'avère toujours être un défi.

c) En outre, certaines dimensions importantes du contexte ne sont pas suffisamment abordées. Il s'agit notamment des dynamiques d'inclusion et d'exclusion ethnique. Le caractère délicat de cette thématique est évident.

d) Par ailleurs, le niveau de synergie entre les acteurs de la coopération belge et d'autres acteurs intervenant au Burundi n'est pas élevé.

e) L'exercice d'application de l'outil FRAME au Burundi (en 2022) a généré peu de valeur ajoutée et l'évaluation n'a pas trouvé une utilisation, par les acteurs de la coopération belge, d'autres outils d'analyse structurés qui génèrent des meilleures compréhensions systématiques des contextes et mécanismes de fragilité, de conflit et de résilience.

Q1.4. La Coopération belge parvient-elle à s'aligner sur le contexte de fragilité local et régional ?

Eléments de réponse :

a) Des efforts sont faits dans ce sens. Cependant, des améliorations restent nécessaires notamment au sujet de l'inclusion multidimensionnelle mais également au niveau du développement des concepts et paradigmes orientés vers la transformation. *(Cf. également les éléments de réponse à la Q1.3.)*

b) Cette évaluation apprécie certainement les efforts entrepris et les progrès atteints par les acteurs de la coopération belge en vue d'impliquer leurs organisations partenaires, au niveau national ou local, tant dans les analyses de contextes que dans la mise en œuvre des interventions. Ceci se combine par des efforts de renforcement de capacités de ces partenaires. Toutefois, des défis demeurent au niveau d'une responsabilisation plus ambitieuse en une capacitation correspondante de ses organisations partenaires en vue de pouvoir porter des mises à échelle de bonnes pratiques et des processus de transformation vers un affaiblissement des causes de fragilité et/ou un renforcement des mécanismes et capacités de résilience.

Q1.5. Comment se concrétise l'approche belge en matière de fragilité ?

Eléments de réponse :

a) Elle se concrétise par les interventions dans des secteurs où le pays a le plus besoin d'être appuyé comme l'éduction, la santé, le développement de l'agriculture familiale, et le renforcement de la cohésion sociale. De manière générale, il y a un ciblage adéquat de

certains défis de fragilité. *(Voir les forces et atouts déjà développés en réponse aux Q1.1à4 et en lien avec le thème 4 – cf. §2.3.1-2.)*

b) La question se pose au niveau du potentiel de certaines interventions à générer un effet transformateur au sein des communautés bénéficiaires. *(Voir les défis déjà développés en réponse aux Q1.1à4 et en lien avec le thème 4 – cf. §2.3.1-2.)*

Q1.6. Toutes les interventions belges en matière de développement et autres piliers de la politique étrangère belge, dans un pays et/ou un contexte de fragilité donné, forment-ils un ensemble complémentaire et cohérent qui répond aux besoins locaux ?

Eléments de réponse :

a) Les interventions qui ont fait objet de l'évaluation et les acteurs de la coopération belge rencontrés démontrent une intention réelle des acteurs de la coopération belge de d'améliorer la complémentarité et la synergie de leurs interventions et actions dans une logique de développement intégral qui cadre avec les besoins locaux.

b) Aussi la bonne collaboration entre les acteurs de la diplomatie (l'ambassade belge) et des acteurs de la coopération belge constitue un atout important et un progrès remarquable comparé à la situation il-y-a 10 ans. Toutefois les mesures prises autour de la crise de 2015 ont significativement affaiblit le levier de plaidoyer stratégique et politique qui devrait permettre l'ambassade de compléter les efforts des acteurs de la coopération belge. *(Cf. les défis présentés en réponse à la Q1.2 et ceux relatifs au thème 6 présentés au §2.5.)*

c) En outre, cette évaluation n'as pas pu remarquer des synergies importantes entre la coopération au développement belge au Burundi et d'autres piliers de la politique étrangère belge tels que la coopération économique, la coopération militaire ou de sécurité, etc.

Q1.7. Les interventions belges sont-elles adéquatement en synergie et complémentarité avec les interventions d'autres pays, de la coopération multilatérale, d'ONG internationales, etc. ?

Eléments de réponse :

a) Plus que dans le passé, les acteurs de la coopération belge recherchent effectivement des synergies avec les interventions d'autres pays, de la coopération multilatérale, d'ONG internationales, etc.

b) Le rôle actif d'Enabel en tant qu'acteur de mise en œuvre de projets de développement financés par l'Union Européenne, notamment dans le secteur de la santé et de la justice, contribue aussi à la synergie à ce niveau et à la mise à échelle des résultats ou bonnes pratiques développés et testés auparavant par la coopération belge. Toutefois, les difficultés et/ou la faible volonté de la Belgique de s'engager dans des cofinancements (relativement faibles) des ces projets (financés principalement par l'Union Européenne) est plutôt un handicap.

c) Nonobstant, il y a toujours la nécessité de renforcer davantage la synergie avec les autres acteurs de la coopération international pour éviter des doublons, des risques de dispersion des efforts et surtout pour mutualiser les efforts de compréhension des complexités contextuelles. *(Voir également des réponses aux Q1.3-4.)*

Q1.8. Quel est le degré d'appropriation, par le pays partenaire, de l'approche en matière de fragilité mise en œuvre dans le pays en question ?
Eléments de réponse : a) Cette évaluation a identifié un grand nombre de progrès et d'atouts envers une meilleure appropriation par les organisations partenaires des acteurs de la coopération belge. Cela s'applique aux approches participatives et aux rôles actifs de ces partenaires nationaux et locaux pour l'analyse de contexte, la conception des interventions, la planification des activités et la (gestion de la) mise en œuvre. *(Cf. la description des progrès et atouts en réponse aux questions précédentes – Q1.1-7.)* b) Toutefois la crispation des relations avec les autorités centrales, à la suite des mesures prises dans le contexte de 2015, ont drastiquement entravé les processus d'appropriation de l'approche belge en matière de fragilité par le Burundi. *(Cf. la description des défis correspondants en réponse aux questions précédentes – Q1.1-2 et relatifs au thème 6 au §2.5.)* c) Par ailleurs, le développement de capacités de transformation et de mise à échelle de bonnes pratiques demeure un chantier ouvert. *(Cf. la description des défis correspondants relatifs au thèmes 4, 5 et 6 au §2.3-4-5.)*
Q1.9. Quelles étaient les forces et lacunes de la maitrise des risques au niveau du pays partenaire, considéré comme fragile ?
Eléments de réponse : a) Pour les forces, il y a lieu de signaler un ciblage adéquat des éléments de fragilité, une volonté de mettre en place des approches orientées vers le développement intégral et le renforcement des capacités d'autopromotion au niveau de certaines interventions. *(Cf. la description des progrès et atouts en réponse aux questions Q1.2-3 et relatifs au thème 2 au §2.1.)* b) Quant aux lacunes, il s'agit du faible niveau d'analyses contextuelles, l'évitement conscient ou inconscient des dimensions délicates comme l'inclusion ethnique, le défi lié au développement des concept et des paradigmes de transformation et de mise à l'échelle. *(Cf. la description des défis en réponse aux questions Q1.2-3 et relatifs au thème 2 au §2.1.)*

3.2 QE2 Quels résultats la 'Coopération belge au Développement' obtient-elle en réponse aux contextes de fragilité complexes et volatils ?

QE2 Quels résultats la 'Coopération belge au Développement' obtient-elle en réponse aux contextes de fragilité complexes et volatils, et quel équilibre existe-t-il entre les objectifs et les résultats à court et long termes ?
Q2.1 Les objectifs fixés pour les interventions belges sont-ils réalistes et réalisables dans un contexte fragile ?
Eléments de réponse : a) De manière générale, les acteurs de la coopération belge au Burundi et de leurs interventions se fixent des objectifs réalistes et réalisables. La participation actives des organisations partenaires nationales et locales une approche plus flexible, avec une programmation adaptive, y contribuent. b) Evidement il importe toujours que les ressources humaines, morales, et financières envisagées soient effectivement engagées pour les réaliser.

c) Néanmoins, cette évaluation considère que la coopération belge au Burundi devrait être plus ambitieuse en ce qui concerne la génération de capacités de mise à échelle des résultats obtenus et des bonnes pratiques développées et testées. Il s'agit aussi de cibler plus de capacités et d'effets de transformation adaptés aux contextes de fragilité qui prévalent et/ou en vue d'augmenter les capacités, mécanismes et système de résilience face aux défis de fragilité.

Q2.2 Quels sont les résultats obtenus et peuvent-ils être considérés comme une réussite dans un contexte fragile ?

Eléments de réponse :

a) Malgré les défis de fragilité, les acteurs de la coopération belge ont obtenu des résultats intéressants dans de multiples domaines. Les résultats obtenus, qui peuvent être considérés comme des réussites, se déclinent sur plusieurs plans, dont par exemple : un meilleur accès à des soins de santé de base et une amélioration de la qualités de ces soins ; la transformation des mentalités des paysans désormais engagés vers l'auto-promotion et l'auto-développement par exemple à travers des approches Champ-Ecole Paysans Intégrés (CEPI) et des ASEC ; l'acquisition des compétences à la vie pour certains jeunes ; le renforcement des capacités des organisations de la société civile locale ; le développent et le pilotage réussi du concept GGF (Groupement Gestion Forestière) avec des effets positifs sur les plans environnemental, économique et social ; etc. *(Voir les atouts et progrès relatifs au thèmes 4 et 5 – cf. §2.3.1 et §2.4)*.

b) Dans le secteur de la santé, quelques acteurs clés (au niveau Enabel et APF) ont su éviter les effets pervers des mesures prises après la crise de 2015, impliquant la suspension des appuis institutionnels. Ainsi, la coopération belge a su maintenir une collaboration appropriée avec le Ministère de la Santé et dans le secteur de la santé elle a su maintenir des leviers pour l'adoption et la mise à échelle de bonnes pratiques et d'outils et de systèmes testés. *(Voir les atouts et progrès y relatifs au thème 6 – cf. §2.5)*.

c) Toutefois, cette évaluation révèle également des lacunes structurelles qui ont limité le potentiel de résultats et d'impact de la coopération belge au Burundi. Quelques exemples :

   i. De manière générale, manque de ciblage de transformation et/ou de mécanismes de résilience. Par exemple : besoin de plus de mécanismes de capitalisation / adoption / mise à échelle de bonnes pratiques et solutions testées ; les projets justice ne ciblaient pas les capacités et mécanismes de médiation et de solution de conflit au niveau local dans des concepts pré-judiciaires ; une prise en compte insuffisante des défis fonciers en termes d'accès à la terre et des défis de la croissance/pression démographique ; …

   ii. Malgré des investissements considérables pour l'éducation/la formation, déclins de qualité et peu d'efficacité en termes d'inclusion, d'emploi et de perspectives pour les jeunes. Constat que l'alignement a primé sur la remise en question constructive ; par exemple focus sur « accès » au détriment de « qualité » et « efficacité » dans le passage à l'enseignement fondamental et les paradigmes et modèles EFTP-CEM.

   iii. Faible capacité et approches pour effectivement influencer les politiques en vue d'un renforcement des sources de résilience ; problématique encore accrue suite à la suspension des appuis institutionnels après le crise de 2015.

   iv. Besoins de concepts de génération de « masse critique » pour des transformations qui renforcent durablement les sources de résilience ciblées, y compris des approches innovantes et à capacité d'auto-renouvellement (type « revolving funds »).

   (Pour plus d'exemples et d'informations, voir les §2.3, 2.4 et 2.5 de ce rapport.)

d) Néanmoins, les progrès récents dans la capacité des acteurs de la coopération belge pour aborder les défis de la fragilité et certainement aussi la conception du nouveau

portefeuille 2024-208 d'Enabel sont des atouts importants pour augmenter le degré de réussite de la coopération belge dans des contextes fragiles telles qu'elles existent au Burundi. (Plus d'informations sont fournies entre autres au §2.3.2.)

e) Il importe aussi de noter que les acteurs de la coopération belge n'ont pas encore de pratiques de documenter les risques intrinsèques du contexte de fragilité en termes d'impact négatif et/ou de processus de dégradation de la situation en cas de non-intervention. Parfois être en mesure d'éviter que ces impacts négatifs se produisent et/ou d'éviter une dégradation de la situation est en soi une réussite ; mais généralement elle n'est pas reconnue en tant que telle. Les acteurs de la coopération belges semblent avoir peu de pratiques ou de capacités pour documenter et démontrer telles formes de réussite.

Q2.3 Dans quelle mesure, les interventions mises en œuvre dans des contextes fragiles volatils ont pu contribuer aux objectifs à long terme ?

Eléments de réponse :

Cette question est en grand partie répondue sous la question précédente (Q2.2).

a) Par exemple pour le secteur de la santé de nombreux exemples d'effets structurels ont été documentés. Nonobstant, aussi dans ce secteur la problématique d'un financement durable des soins de santé et de la couverture de santé universelle (CSU) demeure un défi fondamental à aborder dans la décennie à venir.

b) Les résultats de multiples interventions de la coopération belge (comme le transfert des compétences agricoles aux paysans, les approches d'irrigation de plaines avec maintenance / gestion par les exploitants, la formation des jeunes au niveau des compétences à la vie, le dialogue communautaire sur le passé conflictuel, les GGF, ...) comportent des potentiels réels de mise à échelle et de pérennisation.

c) Mais tel que déjà développé ci-dessus (cf. réponses aux Q2.2), il importe que la coopération belge cible davantage la mise à échelle des bonnes pratiques et systèmes bénéfiques et des effets de transformation et cela partant d'une meilleure compréhension des mécanismes de fragilité.

Q2.4 Quelles étaient les forces et lacunes de la maitrise des risques au niveau des interventions dans des contextes fragiles ?

Eléments de réponse :

a) Pour les forces, il y a lieu de signaler un ciblage adéquat des éléments de fragilité, une volonté de mettre en place des approches orientées vers le développement intégral et le renforcement des capacités d'autopromotion au niveau de certaines interventions.

b) Quant aux lacunes, il y a de signaler : (i) le besoin d'analyses contextuelles plus approfondies qui aliment la compréhension systémique des mécanismes de fragilité et de résilience ; (ii) l'évitement conscient ou inconscient des dimensions délicates comme l'inclusion ethnique ; (iii) le défi lié au développement des concept et des paradigmes de transformation et de mise à l'échelle.

Remarque : de multiples éléments de réponse plus détaillés à cette question Q2.4 ont déjà été fournis en réponse à la première question d'évaluation et notamment les Q1.3 et Q1.4.

Q2.5	Les thèmes transversaux Genre, Environnement et Changement climatique se reflètent-ils suffisamment dans l'approche en matière de fragilité ? Les opportunités en la matière sont-elles identifiées et mises à profit ?

Eléments de réponse :

a) De manière générale, les thèmes transversaux Genre, Environnement et Changement climatique sont (implicitement et explicitement) abordés par les différentes interventions ; tant au niveau des analyses contextuelles que lors de la conception et mise en œuvre des interventions.

b) Un exemple est le Projet PADIP qui porte entre autres sur les pratiques agroécologiques, la formation psycho-humaine axée sur le genre et les droits humains ou encore le projet d'autonomisation des jeunes qui organise les débats sur entre autres le genre, l'environnement et le changement climatique.

4 Conclusions principales de l'étude pays

4.1 Conclusions principales de l'étude pays

Cette étude pays au Burundi c'est penchée sur 5 des 6 thèmes majeurs sélectionnés pour la 3ième phase de cette « évaluation de l'approche belge en matière de fragilité ». Ces cinq thèmes ont été analysés à travers une revue de 6 cas d'étude et des consultations additionnelles de nombreux autres parties prenantes de la coopération belge au Burundi. Ci-après nous présentons de manière structuré tant les progrès/atouts que les défis observés.

Thème 2 – Analyse contextuelle et gestion des risques liés à la fragilité

D'une manière générale, les évaluateurs notent des progrès et atouts par rapport à l'analyse contextuelle tant au niveau d'Enabel que des ACNG et leurs partenaires nationaux et locaux. Le Cadre Stratégique Commun (CSC) permet une mise en commun des informations et des analyses contextuelles. De même, les échanges semestriels au niveau du Forum Belge des Acteurs de la Coopération non gouvernementale « FOBAC » ainsi qu'au niveau des FOBAC sectoriels génèrent des approches plus contextualisées de la part des différents acteurs.

Cependant, des défis demeurent quant à l'amélioration du niveau des analyses et compréhensions des mécanismes de fragilité et de résilience vis-à-vis des défis de fragilité. L'application de l'outil FRAME a généré peu de valeur ajoutée. Les différents acteurs ne disposent pas d'autres outils ou approches structurés pour passer des analyses contextuelles à une meilleure compréhension des problématiques de fragilité. Du coup, ces analyses ne génèrent pas ou peu des compréhensions systémiques susceptibles d'aboutir à une mise en place des programmes à potentiel transformatif. En outre, certaines dimensions importantes du contexte ne sont pas suffisamment abordées. Il s'agit notamment des dynamiques d'inclusion et d'exclusion ethnique. Le caractère délicat de cette thématique est évident ; mais, elle demeure essentielle pour le contexte burundais.

La crise de 2015 au Burundi, et le peu d'anticipation à cette crise constitue un exemple d'une adaptation limitée des acteurs de la coopération belge et plus largement d'autres acteurs internationaux. A ce moment, le niveau d'analyse contextuelle n'était pas suffisamment élevé pour engager une dynamique prospective en envisageant les pires scénarios et les approches d'adaptation conséquentes. Le défaut d'anticipation de la crise de 2015 a engendré des réactions « en choc ». De plus, la persistance dans la conviction que ces mesures prises en vertu de l'article 96 étaient vraiment appropriées a été contreproductive.

Par ailleurs, les approches adoptées face à la crise de 2015 ont démontré un défi qui demeure, à savoir la carence des paradigmes de transformation visant à affaiblir les racines des conflits et à renforcer les sources de la résilience.

Depuis, les pratiques ont pourtant évoluées. Les partenaires locaux et communautaires des acteurs de la coopération belge sont de plus en plus impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des différents programmes. Les échanges réguliers sur les éléments du contexte permettent une programmation concertée des différentes actions à mener. Aussi l'intention d'Enabel de mettre en place un « forum des jeunes » comme cadre de réflexion et d'échange sur son nouveau portefeuille 2024-2028 constituera un progrès susceptible de rendre ses

actions plus conformes aux aspirations de la jeunesse et plus largement de la population burundaise. De manière générale, le niveau d'implication des partenaires locaux et communautaires est assez élevé.

Toutefois des défis persistent. Dans certains cas, la collaboration accrue avec les autorités locales peut conduire à une réplication de pratiques exclusives qui sont déjà présentes dans les communautés, tandis que les réalités liées aux déplacés internes, par exemple, ne sont pas systématiquement prises en compte. Par ailleurs, il importe de se rendre compte que des mécanismes qui limitent l'inclusion ethnique existent (ou sont présumées d'exister) dans nombreuses organisations au Burundi et que la coopération internationale n'est pas à l'abri de ce phénomène.

Thème 3 – Flexibilité programmatique et budgétaire

En général, tant au niveau des ACNG que d'Enabel, les interlocuteurs expriment une grande satisfaction en ce qui concerne la flexibilité programmatique et budgétaire des acteurs de la coopération belge. Multiples progrès et atouts ont été identifiés ; par exemple l'adaptation en 2017 des procédures relatives aux programmes quinquennales et budgets des ACNG belges, qui a augmenté la flexibilité et l'agilité de la coopération non gouvernementale belge. Par ailleurs, les interlocuteurs considèrent que les pratiques du bailleur (DGD) évoluent de plus en plus vers une meilleure compréhension des défis de la fragilité ; ce qui génère un fort élan de flexibilité, plus d'esprit coopératif et moins de réflexes bureaucratiques. Dans une même logique, au niveau d'Enabel avec le nouveau portefeuille 2024-2028, le regroupent des moyens généraux, à travers les projets, augmentera la flexibilité. Par ailleurs, les acteurs de la coopération belges font maintenant plus preuve d'esprit et de dynamiques de synergie et de partenariat ce qui augment leur agilité collective vis-à-vis des contextes évolutifs de fragilité.

Différentes organisations partenaires, nationale et locales, soulignent avec satisfaction une application poussée de la logique de planification conjointe de la part des acteurs de la coopération belge. En outre, l'on constate une évolution d'un concept de planification détaillée et rigide à une programmation plus agile qui s'adapte aux nouvelles réalités, à nouveau en concertation et cocréation avec les partenaires nationaux et locaux.

Cependant, quelques défis demeurent au sujet de cette thématique. L'exercice de l'évaluation a révélé un faible niveau de réponses et de réactivité de financement, par la coopération bilatérale, pour les besoins générés par le Covid-19, à titre exemplatif. Par ailleurs le nouveau portefeuille Enabel manque de réserve budgétaire. Le système des marchés publics et des subsides reste trop lourd et n'est donc pas suffisamment adapté au contexte.

Thème 4 – Réponses particulières aux défis de fragilité

Un des atouts de la coopération belge au Burundi repose sur un ciblage pertinent et approprié des besoins des populations affectées par les défis de fragilité. En effet, l'accès à l'éducation et aux soins de santé de qualité, qui se trouve au cœur des programmes mis en œuvre par la coopération belge, constitue une nécessité vitale pour la population burundaise. Il en est de même pour le renforcement de l'agriculture familiale doublée d'une approche agro-alimentaire avec des concepts et des modèles qui permettent d'augmenter significativement la production des petits agriculteurs ; etc. En général, les approches qui sont mobilisées par les

ACNG sont (plutôt) bonnes. Ces succès sont dus en partie à une continuité assurée entre les projets antérieurs et les projets en cours.

Toutefois, la prise en compte insuffisante de la problématique de l'inclusion multidimensionnelle (genre, jeunes, ethnies, politiques, réfugiés/rapatriés, déplacés internes, main d'œuvre agricole sans accès à la terre, etc.) demeure un défis important.

Malgré des investissements considérables dans le secteur de l'éducation et la formation, le constat est que la qualité ne cesse de décliner et qu'il y a très peu d'efficacité en termes d'inclusion, d'emploi et de perspectives pour les jeunes. Cela est dû en partie au fait que les acteurs de la coopération avaient trop tendance à s'aligner sur les choix des autorités nationales sans tenter une remise en question constructive. A titre d'exemple, ces autorités se sont focalisées davantage sur des cibles quantitatives d'accès au détriment de la qualité et l'efficacité dans le passage à l'école fondamentale et au niveau de l'EFTP ou des CEM.

Il y a également une tendance à éparpiller les efforts et à cibler de petites améliorations pour relativement peu de personnes. Le besoin de plus de mécanismes de capitalisation, d'adoption et de mise à l'échelle de bonnes pratiques et de solutions testées se pose avec acuité. En outre, les acteurs de la coopération belge n'ont pas suffisamment de capacités et d'approches pour effectivement influencer les politiques en vue d'un renforcement des sources de résilience. C'est en quelque sorte un des effets pervers de l'arrêt des appuis institutionnels. Il se manifeste aussi un besoin fort de concepts susceptibles de générer une « masse critique » de transformations qui renforcent durablement les sources de résilience ciblées. Cela implique par exemple le besoin d'approches innovantes et à capacité de renouvellement (revolving funds) ainsi que des mécanismes de prise en charge des amortissements couplés avec la constitution de fonds d'investissement pour le renouvellement des infrastructures.

S'étalant sur la période de 2024 à 2028, le nouveau portefeuille pays Enabel comporte des progrès et atouts qui augmentent son potentiel au niveau de la qualité des réponses qu'il est appelé à apporter aux différents défis de fragilité. Le focus additionnel sur le renforcement de la société civile en cohérence avec le renforcement des institutions publiques, à travers la composante (projet transversal) « Gouvernance et participation citoyenne », constitue un progrès notable. Il s'agit d'une approche qui peut répondre de manière adéquate à de multiples défis de fragilité. Nonobstant des améliorations complémentaires sont possibles ; à titre d'exemple les concepts de « transformation » et de « masse critique » pour affaiblir les forces et les racines de la fragilité et pour renforcer les sources de résilience peuvent être explorés davantage.

Thème 5 – Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale

Le développement des capacités de gestion des organisations locales partenaires, par les ACNG et par Enabel, est inscrit à l'ordre des priorités. Cela contribue déjà au renforcement de la société civile burundaise. Le coaching rapproché, l'apprentissage mutuel, l'association des jeunes organisations, ainsi que les échanges d'expériences, constituent de bonnes pratiques qui renforcent les capacités des organisations locales. L'approche 'groupements' jette de fondements solides de la cohésion sociale et contribue à la maturation des citoyens responsables à travers des structures qui sont parfois innovantes. Même s'il y a encore un

important travail à faire au niveau de leur inclusion, il y a lieu de noter la tendance de plus en plus grandissante à accorder une attention particulière aux jeunes et femmes.

Cependant, la dimension de la gouvernance interne des organisations locales n'est toujours pas prise en compte de manière suffisante. Il y a encore peu de paradigmes ou concepts de parcours de développement et de graduation des OSC partenaires. En outre, le défi de mise à l'échelle des succès sur le plan de la cohésion sociale demeure réel. L'ampleur des différentes activités reste limitée et par conséquent, la masse critique pour des impacts palpables à ce sujet fait encore défaut. Par ailleurs, les subsides Enabel alloués aux ACNG belges ou ONG internationales sont souvent faibles ou peu ambitieux au niveau du renforcement des OSC burundaises impliquées. On observe également une attention insuffisante à ce sujet, exprimée par Enabel lui-même, lors de l'appel à proposition ou de l'octroi direct du subside.

Thème 6 – Renforcement des institutions publiques et collaboration avec des autorités issues de processus extraconstitutionnels

Au niveau du renforcement des institutions publiques, les approches de la coopération belge au Burundi dénotent des progrès et atouts à relever.

Le maintien d'une collaboration appropriée avec le ministère de la Santé, dans un contexte de suspension des appuis institutionnels après la crise de 2015, constitue une adaptation remarquable et une prise en compte adéquate des réalités contextuelles. Ce maintien de la coopération a permis également le renforcement des compétences des ressources humaines au niveau des équipes de cadres des districts, des chirurgiens, des maintenanciers et des gestionnaires des FOSA, etc. Par ailleurs, il y a une mise à profit des atouts et des résultats de la coopération belge à travers des financements de l'Union Européenne.

Cependant, les effets pervers des mesures prises après la crise de 2015 sont palpables dans les secteurs autres. La suspension pendant 8 ans des efforts de renforcement des capacités des institutions publiques et structures de l'Etat combiné avec une déperdition de compétences liée aux conditions de crise et aux départs naturels, ont eu des effets négatifs. Les institutions publiques et structures de l'Etat ont donc été très affaiblies à la suite des décisions prises autour de la crise de 2015.

En dehors du secteur de la santé, il se remarque globalement un déficit de capacités et d'approches pour influencer les politiques, qui résulte en partie des décisions prises autour de la crise de 2015. Mais également, les concepts et les paradigmes appropriés restent à développer pour s'assurer que les conditions de succès au niveau des différentes actions de coopération soient suffisamment et durablement générées. De même, le besoin des mécanismes de capitalisation, d'adoption et de mise à l'échelle de bonnes pratiques et de solutions testées, se fait fortement sentir.

Plus récemment, le nouveau portefeuille Enabel 2024-2028 comporte un potentiel important de réponses à des défis négligés depuis 2015. Il envisage en effet la reprise de l'appui institutionnel à travers le principe de double (triple) ancrage et une approche transversale dans le cadre de son programme gouvernance et participation.

4.2 Recommandations pour la coopération belge au Burundi

Remarque préalable :

Comparé aux autres études-pays, réalisées en parallèle au Mali, Burkina Faso, Niger et RDC, cette étude-pays au Burundi est beaucoup plus fouillée et développée. Elle a bénéficié de beaucoup plus de jours de travail des évaluateurs et d'un mission de terrain significativement plus intense.

Par ailleurs, cette étude bénéficie d'amples expériences préalables à travers les différents secteur de la coopération belge au Burundi de la part de l'évaluateur principal.

Ces éléments expliquent la capacité d'aller plus en profondeur aussi lors du développement de recommandations pour la coopération belge au Burundi, présentées ci-dessous.

Pour plus d'efficacité dans les programmes et actions de la coopération belge au Burundi, et notamment pour mieux aborder les défis des contextes de fragilité et de complexité qui prévalent, il semble pertinent de formuler quelques recommandations.

Recommandation 1. Approfondir les analyses du contexte et la compréhension systémique en vue de maitriser les risques de fragilité et de renforcer durablement les sources de résilience.

a) Les analyses du contexte méritent d'être approfondies pour générer une compréhension systémique qui permet une approche ciblée pour maitriser des risques de fragilité et/ou renforcer durablement des sources de résilience.

b) Cela nécessite d'une part un développement et/ou une adoption d'approches et d'outils d'analyse appropriés qui permettent de comprendre les facteurs, y compris causes profondes, de fragilité et les sources de résilience vis-à-vis de ces défis et effets de la fragilité évolutive.

c) D'autre part, la coopération belge au Burundi bénéficierait d'une personne ressource dédiée et engagée de manière forte et authentique dans cet exercice d'analyse contextuelle et dans la conception et le pilotage de stratégies et de parcours de changement et de transformation en vue de processus de développement inclusif et durable que réussissent malgré les défis et limites des contextes de fragilité. Cette idée est essentielle particulièrement pour le nouveau programme « gouvernance et participation citoyenne » d'Enabel ; en appui non seulement à tous les projets (sectoriels) du nouveau portefeuille (2024-2028) d'Enabel mais aussi en appui aux autres acteurs de la coopération belge et des FOBAC où ils se rencontrent.

d) Par ailleurs, il importe d'insister qu'il ne s'agit certainement pas de concevoir de nouveaux outils ou de travailler en vase clos. Au lieu de réinventer la roue ou de doubler les efforts déjà entrepris par d'autres, il s'agit de collaborer avec les autres acteurs de de la coopération internationale au Burundi qui s'investissent également dans ce domaine *(tels que les Pays-Bas, le Bureau de la Coopération suisse, la Banque Mondiale et le système des Nations Unies)*.

e) En outre, ces efforts et cette ressource dédiée en vue d'une meilleurs compréhension des défis de fragilité pourront aussi contribuer aux cadres de réflexion et de concertation sur des stratégies et politiques sectorielles *(voir recommandation 6 ci-après)*.

Recommandation 2. La mise à profit systématique, la consolidation et l'extension des mécanismes de flexibilité budgétaire et programmatique.

a) Les mécanismes de flexibilité budgétaire et programmatique, décrits au §2.2, doivent être consolidés, mis à profit et capitalisés en vue d'augmenter l'adaptation rapide de la

coopération belge aux évolutions du contexte et afin de mettre à profit les (nouvelles) opportunités d'initiatives transformatrices identifiées en mettant en œuvre la 1ère recommandation.

b) Par ailleurs, il est recommandé à la DGD et à Enabel de faire le plaidoyer pour autoriser plus de flexibilité dans les procédures de marchés publics dans le cadre de la coopération belge. Par exemple pour les marchés de services, le seuil (montant maximal) pour la procédure négocié sans publicité (PNSP), maintenant 143.000 € pourrait être augmenté significativement avec une justification détaillée (comparable à ce qui existe pour des octrois direct de subsides).

Recommandation 3. Appuis multidimensionnels à des mécanismes de renforcement de la cohésion sociale, de médiation et de prévention des conflits

a) Il importe de développer et/ou de solidifier des mécanismes et des capacités de renforcement de la cohésion sociale, de médiation et de prévention des conflits. Cela peut être intégré dans des appuis au développement local ainsi que dans le renforcement des capacités des organisations de la société civile.

b) La coopération belge pourrait appuyer la conception, le pilotage et la mise à échelle de solutions pré-judiciaires, notamment en synergie entre la nouvelle composante « Gouvernance & Participation Citoyenne », le « Projet d'appui au secteur de la Justice au Burundi », financé par l'UE et mis en œuvre par Enabel et des initiatives en appui à la cohésion sociale par de ACNG de la coopération belge.

c) Cette approche porterait également une attention particulière sur entre autres :
   i) la problématique foncière, source importante de tensions dans les communautés agricoles et/ou en lien avec le retour de réfugiés / déplacés internes ;
   ii) le jugement de la petite criminalité qui actuellement frappe particulièrement des jeunes pauvres et résulte trop souvent dans des peines de prison et des effet pervers, parfois même désastreux, pour leur insertion socio-économique.

Recommandation 4. Renforcement de processus d'inclusion dans toutes ses formes et à tous les niveaux

a) La coopération belge gagnerait en efficacité, en renforçant l'inclusion dans toutes ses formes (genre, jeunes, ethnies et autres catégories de vulnérabilité) et à tous les niveaux (en interne, au niveau des partenariats et au niveau des bénéficiaires). Cela passe par des exercices d'identification et d'élimination de facteurs qui pourraient limiter l'inclusion recherchée et aussi par le développement de capacités y relatives, des acteurs de la coopération belge et de leurs initiatives de développement. De tels efforts seront aussi ancrés dans le développement d'une culture de « sensibilité aux conflits » et promotion de la « cohésion sociale » à tous les niveaux.

b) Il est par ailleurs important d'explorer les possibilités d'insertion de jeunes dans les structures (organisations) de la coopération belge au Burundi et dans les projets qu'ils mettent en œuvre et/ou dans les organisations partenaires qu'ils appuient. Cette recommandation vise notamment des trajets d'expérience professionnelle enrichissante d'une durée d'une année, qui permettrait aux jeunes participants d'acquérir des compétences et une certaine capacité professionnelle tout en apportant des angles de vue et des perceptions de jeunes, dans des équipes et des organisations de la coopération belge qui ont souvent une moyenne d'âge avancée. Ces trajets permettent également d'expérimenter avec des initiatives d'inclusion multidimensionnelle parmi le personnel des acteurs de la coopération belge *(en lien avec le point d ci-après)*.

c) En rapport avec l'émancipation des jeunes et notamment la prise en compte stratégique de leurs perceptions et aspirations, le concept de forum des jeunes envisagé par Enabel doit être non seulement correctement mis en œuvre mais aussi élargi à toute la coopération belge. Ici également des synergies peuvent être recherchées avec la recommandation relative aux cadres de réflexion et de concertation sur les stratégies et politiques sectorielles *(cf. la recommandation 6 ci-après)*.

Recommandation 5. Meilleure communication sur les différentes réalisations et leur potentiel de mise à échelle

a) Il est important pour la coopération belge de développer les capacités et initiatives de communication sur ses différentes réalisations et sur leur potentiel de mise à l'échelle.

b) Une communication accrue à ce sujet peut non seulement permettre de couper court à un discours de minimalisation de l'apport de la Belgique au Burundi, mais aussi renforcer la confiance et le dialogue avec les autorités et dans une certaine mesure avec la population concernée.

c) Toutefois, il importe que cette communication soit inclusive et met en avant aussi le rôle des partenaires nationaux et locaux de la coopération belge et qu'elle cible surtout l'adoption et la mise à échelle des bonnes pratiques conjointes et des résultats obtenus ensembles.

Recommandation 6. Renforcement des cadres de dialogue en vue de contribuer à des stratégies et politiques sectorielles propices à un développement durable, inclusif et équitable et à une meilleure résilience au Burundi.

a) Il est essentiel d'explorer les voies et moyens de multiplier et de renforcer les cadres de dialogue et de concertation, au plus haut niveau et tant que de besoin, mais aussi et surtout au niveau sectoriel à travers des sous-groupes thématiques, pour contribuer à des stratégies et politiques sectorielles et à des décisions politiques bien informées.

b) Il s'agit en effet de contribuer à court, moyen et long terme à un développement durable, inclusif et équitable et à une meilleure résilience au Burundi.

c) Dans les secteurs où la coopération belge est actif – notamment la santé, l'agriculture et l'éducation ainsi que la formation, l'emploi et l'insertion socio-professionnelle des jeunes et donc aussi l'entrepreneuriat, le développement économique et de manière transversale la gouvernance – il importe de contribuer à la facilitation des échanges et des apprentissages mutuels entre les acteurs et parties prenantes du secteur publique, de la société civile, du secteur privé, du monde académique, de la jeunesse burundaise et des acteurs de la coopération internationale au Burundi.

d) Il importe de stimuler une culture et une approche d'apprentissage stratégique continue et des concepts, des stratégies et des politiques basées sur des évidences. Il s'agit de stimuler l'application et la mise à profit d'approches d'expérimentation, de projets pilotes et d'évaluation qui permettent aussi de comprendre quelles approches sont les mieux indiquées dans quels types de contextes. Le tout à réaliser avec une attention particulière aux effets et impacts pour les parties prenantes les plus vulnérables.

e) La compréhension renforcée des dynamiques de fragilité et de résilience *(cf. la recommandation 1 ci-dessus)* sera également mise à profit dans ces cadres de dialogue et de concertation.

Recommandation 7. S'engager pleinement dans des nouvelles approches d'appui institutionnel

a) Le plein engagement dans des nouvelles approches d'appui institutionnel est essentiel. Il importe de se focaliser sur des axes tels que : (i) l'appui à la planification et le pilotage stratégique et le renforcement des dialogues sectoriels – cf. la recommandation 6 ci-dessus, (ii) la coordination des aides, (iii) la bonne gouvernance et la redevabilité publique envers les parties prenantes et (iv) la mise en œuvre du nouveau découpage administratif et les processus de décentralisation dans les secteurs appuyés par la coopération belge.

b) A ce niveau, l'appui institutionnel s'attèlerait spécifiquement au renforcement de la culture d'expérimentation des nouvelles idées et au développement des stratégies et processus décisionnels basés sur les évidences et les compréhensions systémiques *(en lien avec la recommandation 6 ci-dessus et la recommandation 8 ci-après)*.

c) Il importe que la démarche d'appui institutionnel porte aussi une attention particulière aux conditions de succès des stratégies / politiques publiques et des différentes interventions de développement.

   i) Il s'agit en effet de dépasser des tendances ou des pratiques d'alignement facile ou aveugle. A cet effet il importe de mettre en œuvre un climat de confiance, couplée à un respect mutuel et des approches qui permettent la remise en question des aspects d'une stratégie ou d'une politique publique qui sont (pourraient être) contreproductifs ou avoir des impacts négatifs pour des parties prenantes plus vulnérables ou pour un développement inclusif et durable.

   ii) Il s'agit aussi de pouvoir faciliter des glissements de paradigmes quant aux forces comparatives du secteur public vis-à-vis des forces des acteurs non-gouvernementaux et/ou privés et de pouvoir expérimenter avec des approches innovantes en vue de mieux réaliser les ambitions stratégiques et objectifs fondamentaux à travers des formes de partenariat entre différents types d'acteurs.

d) Les efforts en matière de bonne gouvernance et de mise en œuvre du nouveau découpage administratif, devraient comprendre une attention particulière à la responsabilisation accrue des gestionnaires des services publics et à leur redevabilité multiple, non seulement vis-à-vis de la hiérarchie politique et administrative, mais également vis-à-vis les différentes parties prenantes.

e) En outre, l'appui institutionnel se focaliserait sur la gestion des ressources humaines et le développement de compétences dans une approche double de capacitation des jeunes cadres entrants et des cadres déjà en place.

   i) Pour y parvenir, l'exploration des méthodes innovantes (telles que l'utilisation maximale de l'e-learning, l'apprentissage par les pairs et le coaching par des anciens cadres expérimentés partant ou déjà partis à la retraite) peut s'avérer fructueuse.

   ii) Cette démarche de développement des compétences des ressources humaines doit être doublée d'approches de mécanismes et conditions de « rétention » de ces ressources humaines.

Recommandation 8. Augmentation du potentiel d'innovation pour créer un véritable effet transformateur

a) Les différents acteurs de la coopération belge doivent s'inscrire dans une logique d'augmentation du potentiel d'innovation pour créer un véritable effet transformateur.

   i) Il est essentiel de sortir des sentiers battus et de dépasser les approches minimalistes qui se limitent à quelques améliorations, souvent insuffisamment durables, pour un nombre limité de personnes bénéficiaires et sans mécanismes de mise à échelle poursuivie.

ii) Il importe de cibler, et d'aboutir à, une véritable transformation des vies en permettant aux différents bénéficiaires d'envisager des perspectives de résilience et d'auto-promotion plus larges et plus durables.

iii) En d'autres mots, des bonnes approches en matière de fragilité peuvent et doivent aussi être ambitieuses ; elles nécessitent aussi des innovations, mais alors des innovations bien adaptées aux contextes nationales et locales (voir aussi la 1ère recommandation).

b) Cette évaluation apprécie beaucoup que les acteurs et projets de la coopération belge accordent plus d'attention à la maintenance et obtiennent plus de résultats dans la mise en œuvre de mécanismes de financement d'irrigation, d'aménagement de terrains agricoles et/ou d'autres infrastructures ou investissements productifs. Toutefois, les évaluateurs recommandent d'aller encore plus loin et d'envisager aussi la prise en compte et le remboursement (d'une partie) des coûts d'amortissement de ces infrastructures en contribuant à un fonds d'investissement et ainsi de constituer des droits de tirage pour le financement du renouvellement ultérieur de ces infrastructures.

   i) Normalement, dans la mesure que l'investissement soit rentable, la plus value de production agricole et/ou d'activités économiques, qui résultent de l'investissement financé par la coopération belge, devrait permettre aux exploitants de financer aussi l'amortissement et toujours augmenter significativement leurs revenus nets.

   ii) Il est donc possible d'envisager un mécanisme de fond d'investissement qui est alimenté par des remboursements des investissements par les exploitants, à hauteur des coûts d'amortissement, générés par les utilisateurs / exploitants des infrastructures initialement financés par la coopération belge / internationale. Un tel fonds d'investissement obtient ainsi le caractère de fonds autorenouvelé (revolving fund) capable de financer de nouvelles infrastructures / nouveaux investissements productifs qui ensuite, à leur tour, réalimenteront le fonds d'investissement à hauteur des coûts d'amortissement des infrastructures / investissements qu'ils exploitent.

   iii) Il est tout à fait possible et important d'alléger ce mécanisme de remboursement pour des petits producteurs / exploitants à travers un abattement / une subsidiation d'un % des coûts d'amortissements jusqu'à un niveau de base de capacité de production (et donc de génération de revenu).

   iv) Un tel système serait beaucoup plus équitable que les pratiques qu'on observe maintenant. Actuellement des investissements entièrement financés par la coopération belge, par exemple des infrastructures d'irrigation d'une plaine, peuvent fortement et de manière déséquilibrée bénéficier le propriétaire d'un volume important de champs dans la plaine. En effet, on observe que le propriétaire augmente considérablement le prix de location des champs à des petits exploitants (agriculteurs locataires de terre) qui eux bénéficient ainsi que très peu de la productivité accrue de ces champs.

c) D'autres innovations cibleraient par exemple des mécanismes / systèmes de mise à grande échelle de solutions déjà développées et testées par de multiples acteurs de la coopération belge. Tel que les GGF (groupements de gestion forestière) ou les CEPI (champs écoles paysan intégrés), avec des mécanismes de financement autorenouvelant. Ici on pourrait concevoir et tester de concepts d'entrepreneuriat orienté impact et de franchise sociale / orientée impact. En complément aux appuis par la coopération belge / internationale, des sources de financement adaptées, type « *impact investment* », pourraient également être identifiées et mobilisées.

Recommandation 9. Prioriser davantage des mécanismes et systèmes plus innovants et effectifs d'inclusion et d'insertion professionnelle des jeunes

a) L'inclusion et l'insertion professionnelle des jeunes (filles/garçons, femmes/hommes) doivent davantage être inscrites à l'ordre des priorités.

b) Il importe de concevoir et de mettre en œuvre des parcours de premières expériences professionnelles pour les jeunes.

   i) Sur le plan interne, les acteurs de la coopération belge au Burundi doivent envisager de devenir des références en opportunités d'insertion et premières expériences professionnelles en promouvant par exemple des parcours d'une année pour les jeunes *(voir également la recommandation 4, ci-dessus)*.

   ii) Il serait par ailleurs intéressant d'inciter les partenaires nationaux et locaux, appuyés par la coopération belge, à adopter cette pratique également.

   iii) En outre, il est possible d'inscrire des exigences correspondantes dans les conditions des marchés conséquents financés par la coopération belge, introduisant ainsi la même pratique aussi dans le secteur privé.

   iv) Ainsi tous les acteurs et tous les projets de la coopération belge au Burundi comporteraient un versant dédié à l'insertion professionnelle des jeunes et ensuite ces pratiques pourraient être propagées à d'autres acteurs de la coopération internationale et dans les différents secteurs de l'économie burundaise.

c) La mise en place de nouvelles filières économiques sous le format d'entreprise d'insertion, fondées sur le concept de franchise orientée impact, serait aussi très porteuse pour l'insertion professionnelle des jeunes.

d) Par ailleurs une réorientation fondamentale des appuis de la coopération belge au secteur de l'éducation en général et de l'EFTP *(enseignement et formation techniques et professionnels)* s'impose. Le focus doit vraiment glisser de la quantité d'élèves ou participants à la qualité de l'enseignement / formation et au potentiel et impact effectif en termes d'épanouissement professionnelle et de génération de revenu additionnel des jeunes issus de cet enseignement / formation. Il importe aussi de ne plus appuyer des centres d'enseignement / formation ou autres initiatives d'éducation où les conditions de succès pour l'impact recherché ne sont pas ou trop faiblement réunies.

5 Annexes

5.1 Annexe 1 : Aperçu des questions abordées par thème

2. Thème 2 : Analyse contextuelle et gestion des risques liés à la fragilité et réponses à des situations de crise.	
Questions	**Lien avec les questions d'évaluation**
2.1. **Outils et pratiques d'analyse des risques et des contextes de fragilité** 2.1.1. Quels outils et quelles pratiques d'analyse des risques et des contextes ont été mis en œuvre ? 2.1.2. Comment les différentes dimensions de la fragilité (cadre OCDE) sont-elles abordées dans les analyses du contexte, des risques et des opportunités de réponse ? 2.1.3. Comment l'outil FRAME est-il perçu et employé par les acteurs ? 2.1.4. Avec quels partenaires ces analyses sont-elles menées ? 2.1.5. Ces analyses, avec qui sont-elles partagées ? 2.1.6. Ces analyses, comment sont-elles actualisées et permettent-elles une adaptation rapide à la dégradation de la situation sécuritaire ? 2.1.7. Y a-t-il une dimension régionale dans ces analyses ? 2.1.8. Dans quelle mesure ces outils et pratiques ont effectivement renforcé les capacités d'anticipation aux crises (potentielles et réelles) ?	1.3, 1.6, 1.9, 2.4, MS1.1, MS1.3
2.2. Adaptation aux crises 2.2.1. Quels ont été et/ou sont les capacités de réaction, d'adaptation et d'anticipation des acteurs belges aux différents épisodes de crise, dans le pays mais aussi dans les pays voisins (voir notamment le coup d'état au Niger en juillet 2023) ? 2.2.2. Quelle réaction ont-ils adopté vis-à-vis d'une situation de crise récurrente ou prolongée ? 2.2.3. Y a-t-il une dimension régionale dans cette adaptation à la crise ? 2.2.4. Comment les acteurs ont-ils composé avec des nouvelles autorités issues de processus extraconstitutionnels ? 2.2.5. Quelles ont été ou sont, le cas échéant, les stratégies de sortie (de composantes du projet / programme) à la suite d'une crise ? 2.2.6. Le Burkina Faso était pour la coopération belge le pays pilote pour l'élaboration d'un nouvel outil stratégique : la Note d'orientation pays, qui a pour objectif de renforcer les nouvelles programmations, la coordination entre bailleurs et le dialogue politique avec le pays partenaire. Comment cette Note est-elle perçue et utilisée dans la pratique ?	1.3, 1.4, 1.9, 2.4, MS1.1, MS1.2, MS1.3

2. Thème 2 : Analyse contextuelle et gestion des risques liés à la fragilité et réponses à des situations de crise.	
Questions	**Lien avec les questions d'évaluation**
2.3. Implication des parties prenantes 2.3.1. Quel rôle les partenaires locaux détiennent-ils dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'adaptation (processus d'apprentissage) dans le contexte de fragilité ou de crise dans lequel l'intervention est mise en œuvre ? 2.3.2. Quel est le rôle des communautés et des personnes affectées par les crises dans la réflexion des organisations et dans l'apprentissage tiré de leurs expériences ? 2.3.3. Les communautés et les personnes affectées par les crises connaissent-elles leurs droits, ont-elles accès à l'information et participent-elles aux décisions qui les concernent ? 2.3.4. Ont-elles accès à des mécanismes sûrs et réactifs pour traiter leurs plaintes ? 2.3.5. Comment le concept de *Do No Harm* (« ne pas nuire ») est-il concrétisé ?	1.6, 1.8, 2.2, 2.3

4. Thème 4 : Réponses particulières aux défis de la fragilité.	
Question	**Lien avec les questions d'évaluation**
4.1. **Réponses particulières aux défis de la fragilité dans le programme pays d'Enabel**. 4.1.1. Comment les problématiques de la fragilité, tant en termes de défis que de réponses, ont-ils été intégrés dans la conception du nouveau programme pays d'Enabel (ou le cas échéant dans l'adaptation du programme en cours) ? 4.1.2. Dans quelle mesure la conception et la mise en œuvre du nouveau programme pays Enabel comprennent-elles un bon processus d'identification, de maitrise et d'acceptation explicite des risques ? 4.1.3. Comment cela se concrétise au niveau du contenu du programme et de l'allocation de ressources / approches budgétaires ? 4.1.4. Quels ont-été (ou sont / seront) les effets pratiques de ces changements ? 4.1.5. Comment ces changements sont-ils perçus par les acteurs de terrain ? 4.1.6. Comment ces programmes pays se compose-t-ils avec des (nouvelles) autorités issues des processus extraconstitutionnels ? 4.1.7. Dans quelle mesure la conception du nouveau programme pays Enabel contribuera-il à une coopération répondant aux principes d'une bonne approche en matière de fragilité (cf. les aspects /	1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.7, 1.8, 1.9, 2.1, 2.2, 2.4, MS1.1, MS1.2

4. Thème 4 : Réponses particulières aux défis de la fragilité.	
Question	**Lien avec les questions d'évaluation**
critères d'appréciation présentés dans le rapport de la phase 2 : flexibilité, priorisation, engagement avec autorités issues de processus extraconstitutionnels, coordination entre acteurs) ?	
4.2. **Réponses particulières aux défis de la fragilité à travers l'intervention analysée (différente du portefeuille pays d'Enabel ci-dessus)**. 4.2.1. Quels sont les principaux défis de fragilité rencontrés lors de la conception et mise en œuvre de l'intervention (ou des interventions de l'acteur dans le pays) ? 4.2.2. Quelles réponses particulières aux défis de la fragilité ont été conçues est mises en œuvre, au niveau sectoriel, géographique ou autre ? Comment les risques sont-ils identifiés et gérés ? 4.2.3. Comment les interventions ont-elles composé avec les (nouvelles) autorités issues des processus extraconstitutionnels ? 4.2.4. Quels ont-été les effets pratiques des réponses aux évolutions politiques, sécuritaires, économiques, sociétales ou environnementales, et comment sont-ils perçus par les acteurs de terrain ? 4.2.5. Dans quelle mesure les partenaires principaux perçoivent-ils leurs actions comme répondant à des défis de fragilité/résilience plus larges que ceux, sectoriels et thématiques, de leurs interventions spécifiques ?	1.3, 1.4, 1.5, 1.9, 2.1, 2.2, 2.4, MS1.1, MS1.2, MS1.2
4.3. **Questions plus transversales** 4.3.1. Le cas échéant, quelles innovations spécifiquement liées à une « approche en matière de fragilité » ont été introduites ou opérationnalisées (à travers le programme / l'intervention) et quelles sont, le cas échéant, les « leçons apprises » ?	Question transversale
4.3.2. Comment la thématique de l'inclusion de genre et des groupes vulnérables a-t-elle été prise en compte ?	2.5
4.3.3. Comment la thématique de l'adaptation aux changement climatique/environnement a-t-elle été prise en compte ?	2.5
4.3.4. Le cas échéant, dans quelle mesure et comment les actions menées sont-elles significatives pour comprendre les caractéristiques, les forces et les défis des approches belges dans des contextes fragiles ?	1.5, 2.1, 2.2
4.3.5. Quels sont les impacts attendus de la récente crise politique au Niger ?	MS1.1, MS1.2

5. Thème 5 : Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale.	
Question	**Lien avec les questions d'évaluation**
5.1. **Préoccupations et implication des communautés concernées**. 5.1.1. Comment les préoccupations des communautés en matière de sécurité, de cohésion sociale ont-elles été prises en compte dans l'intervention ? 5.1.2. Quelles sont les contributions des communautés dans la conception, la mise en œuvre des mécanismes de cohésion sociale et, le cas échéant, de sécurité communautaire ? Quel est le rôle des communautés et des personnes affectées par les crises dans la réflexion des organisations et dans l'apprentissage tiré de leurs expériences ? 5.1.3. Les communautés et les personnes affectées par les crises connaissent-elles leurs droits, ont-elles accès à l'information et participent-elles aux décisions qui les concernent ? Ont-elles accès à des mécanismes sûrs et réactifs pour traiter leurs plaintes ? Comment le concept de *Do No Harm* (« ne pas nuire ») est-il concrétisé ?	1.1, 1.3, 1.6, 1.8, 2.2, 2.3
5.2. **Capacité d'adaptation**. 5.2.1. Dans quelle mesure les interventions examinées sont-elles adaptées à l'évolution de la situation sécuritaire pour faire face aux changements contextuels et aux défis connexes de la cohésion sociale et de la paix ? Dans quelle mesure les objectifs des interventions sont-ils réalistes et réalisables dans ces contextes évolutifs ? 5.2.2. Comment les facteurs régionaux (situation sécuritaire, déplacements de populations, crise politique récente au Niger et au Burkina, etc.) sont-ils pris en compte dans ces interventions ? 5.2.3. La Belgique a joué un rôle en matière de coordination et de dialogue pour la consolidation de la paix, dont l'ambassade a actuellement le lead : comment ces échanges sont-ils perçus ?	1.3, 2.1, MS1.1, MS1.3
5.3. Apprentissage partagé et appropriation des acquis 5.3.1. Y a-t-il un véritable apprentissage commun et des décisions concrètes qui en découlent dans la pratique ? 5.3.2. Le cas échéant, dans quelle mesure et comment les actions menées sont-elles significatives pour comprendre les caractéristiques, les forces et les défis des approches belges dans des contextes fragiles ? 5.3.3. Quelles sont les mesures prises dans la zone d'intervention pour renforcer l'appropriation des acquis par les communautés, les structures partenaires et, le cas échéant, les autorités gouvernementales dans leurs relations avec les populations ? 5.3.4. Quel rôle les partenaires locaux détiennent-ils dans l'élaboration, la mise en œuvre, l'apprentissage des activités ?	1.5, 1.6, 1.8, 2.1, 2.2

5. Thème 5 : Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale.	
Question	**Lien avec les questions d'évaluation**
5.4. Effets et impact sur la cohésion sociale 5.4.1. Dans quelle mesure les analyses de genre et de la diversité communautaire ont-elles contribué à l'inclusion de groupes vulnérables, à la cohésion sociale et à la prévention de conflits/construction de la paix ? 5.4.2. Dans quelle mesure et dans quelle sphère relative à la cohésion sociale (socio culturelle, économique, politique) les actions menées ont-elles produit des dynamiques qui contribuent à la prévention/ résolution des conflits ? 5.4.3. Comment la thématique de l'adaptation aux changement climatique/environnement a-t-elle été prise en compte, par exemple dans les relations entre agriculteurs et populations nomades, et quels sont les effets (potentiels) sur la cohésion sociale ?	2.5
5.5. Quels facteurs ont contribué à la maitrise des défis de fragilité et ainsi à des bonnes réussites dans les projets de coopération des acteurs belges ? 5.6. Dans quelle mesure les acteurs belges ont-ils, ou pourraient-ils apprendre des bonnes pratiques d'autres acteurs (par exemple autres coopération bilatérale, UE, Nations Unies, …) ?	1,7, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5
5.7. Dans quelle mesure et comment les actions menées sont-elles significatives pour comprendre les caractéristiques, les forces et les défis des approches belges dans des contextes fragiles ?	1.5, 2.1, 2.2
5.8. Résultats transformatifs dans le renforcement des acteurs de la société civile nationale ou locale 5.8.1. Quelles ont été les meilleures réussites et pratiques de transformation appuyées par des acteurs de la coopération belge ? 5.8.2. Quels facteurs ont, malgré les défis de fragilité, contribué à ces résultats et effets transformatifs ? 5.8.3. Quels facteurs ont, dans les mêmes ou dans d'autres cas, empêché l'atteinte de résultats et effets transformatifs ?	2.2, 2.3, 2.4, 2.5

5.2 Annexe 2 : Aide publique au développement : graphiques

Résumé

L'analyse des données visualise l'effet de la crise de 2015 sur le volume de l'APD belge alloué au Burundi. De 2011 à 2014, le volume financier annuel se situait entre 45 et 48 millions. Puis cette APD à diminué fortement de 2015 à 2019 ; la moyenne pour 2019 à 2022 se situait plutôt autour de 26 millions.

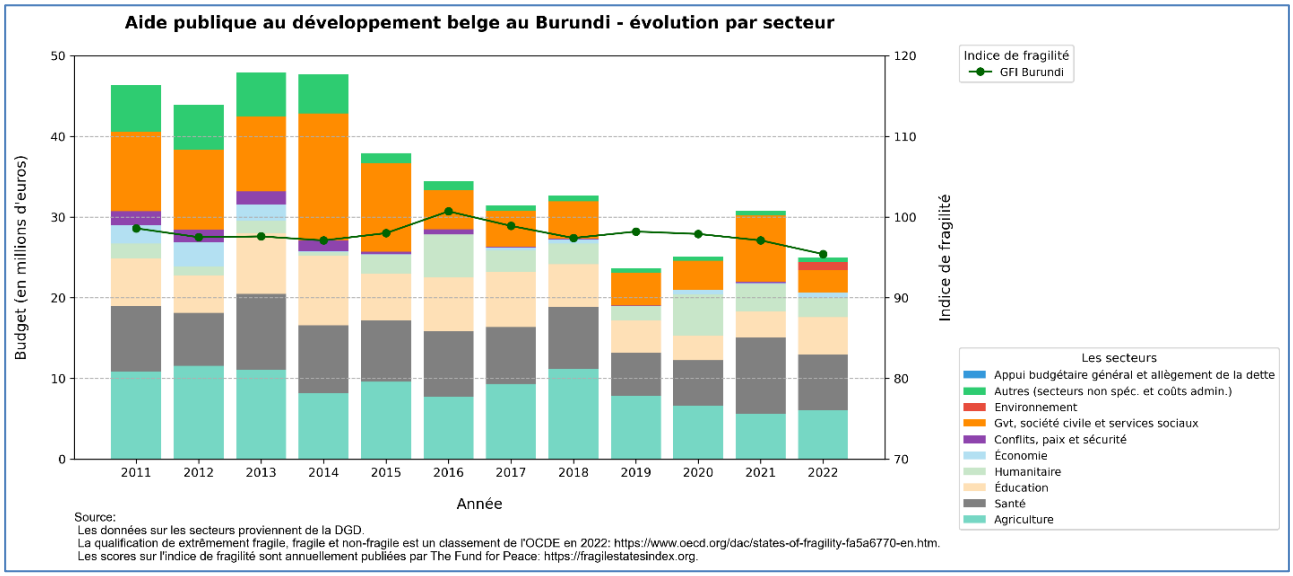
L'indice de fragilité est élevé et oscillait de 2011 à 2019 entre 97 et 100 avec une pointe juste au-dessus de 100 en 2016. Depuis 2019, le degré de fragilité a diminué un peu pour atteindre 94 en 2023.

La part de l'APD de l'agriculture oscillait initialement entre 20 et 25%, elle est montée au-dessus de 30% entre 2017 et 2019, avec une pointe de 34% en 2018. Ceci illustre que la poursuite de l'APD pendant la crise se concentrait beaucoup sur ce secteur, potentiellement perçu comme plus facile à poursuivre car plus directement en lien avec la population rurale bénéficiaire de l'appui. Le secteur de la santé est également important, augmentant significativement de 18% environ en 2011 à 27% en 2022. La croissance est particulièrement significative entre 2020 et 2021. Ensemble avec l'agriculture, la santé est un secteur qui semble être priorisé lors d'une poursuite réduite de la coopération après une crise.

Le montant alloué au secteur gouvernement, à la société civile et aux services sociaux connaît d'énormes variations. Il atteint son pic deux fois, en 2014 (33%) et 2021 (27%). Après ces deux pics, il y a une forte baisse pour atteindre une part d'environ 12% en 2022.

Depuis la crise de 2015 le volume de l'APD via Enabel et 'autre secteur public' diminuent fortement ; tandis que le volume de l'APD via les acteurs de la coopération non-gouvernementale (ACNG) est maintenu et augmente même. Comme pour d'autres pays, ceci semble indiquer que la part des ACNG augmente en cas de crise politique et/ou humanitaire.

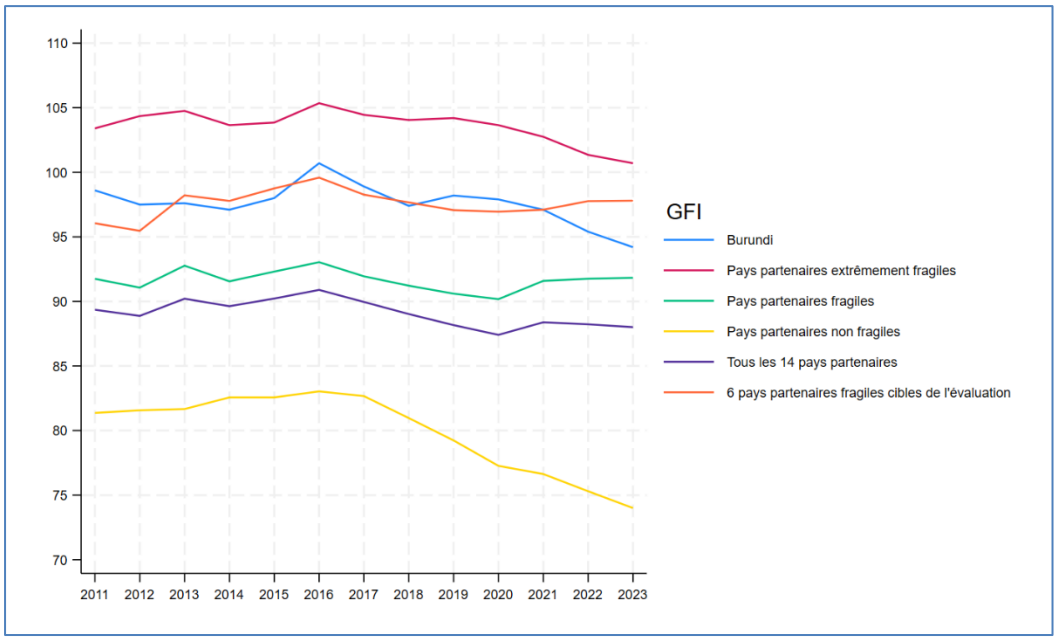
5.2.1 Evolution de l'APD par secteur en rapport avec l'indice de fragilité



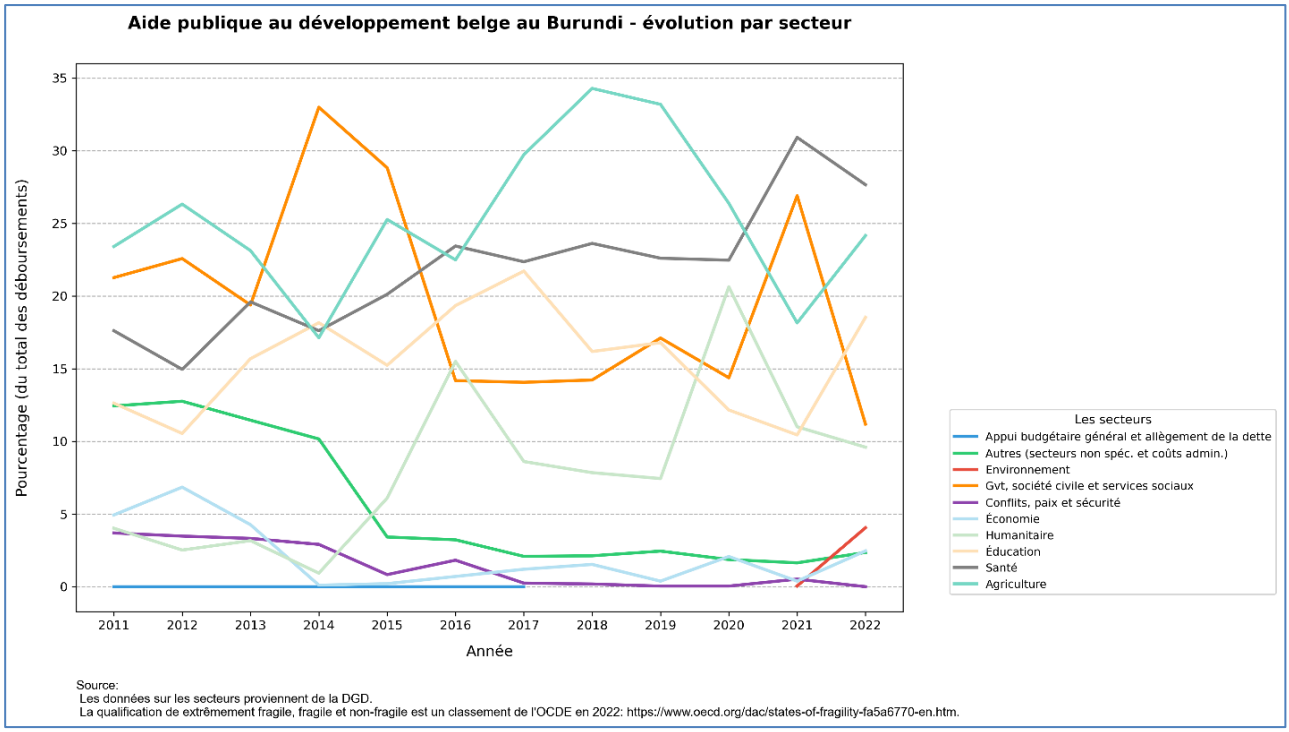
- Le graphique ci-dessus montre clairement l'effet de la crise de 2015 sur le volume de l'APD belge alloué au Burundi. De 2011 à 2014, le volume financier annuel se situait entre 45 et 48 millions et puis à diminué fortement de 2015 à 2019 ; la moyenne pour 2019 à 2022 se situait plutôt autour de 26 millions € et cela encore grâce à un pointe de 31 millions € en 2021.
- L'indice de fragilité est élevé et oscillait de 2011 à 2019 entre 97 et 100 avec une pointe juste au-dessus de 100 en 2016. Depuis 2019, le degré de fragilité a diminué un peu pour

atteindre 94 en 2023. On peut donc observer qu'une petite réduction du niveau de la fragilité du Burundi a coïncidé avec un volume réduit de l'APD belge au Burundi.

- La part de l'APD allouée au secteur de l'**agriculture** est l'une des plus importantes au cours de la période analysé ». Oscillant initialement entre 20 et 25%, elle est montée au-dessus de 30% entre 2017 et 2019, avec une pointe de 34% en 2018. Ceci illustre que la poursuite de l'APD pendant la crise se concentrait beaucoup sur ce secteur. Puis cette part connaît une forte baisse en 2020 et 2021, avant de légèrement remonter.
- Le secteur de la **santé** est également importante, et la part augmente significativement de 18% environ en 2011 à 27% en 2022. La croissance est particulièrement significative entre 2020 et 2021, notamment à la suite de la pandémie de COVID-19. Ensemble avec l'agriculture, la santé est un secteur qui semble être priorisé lors d'une poursuite réduite de la coopération après une crise. Ceci est vraisemblablement lié à la nature perçue comme plus « technique » et moins politique de ces secteurs.

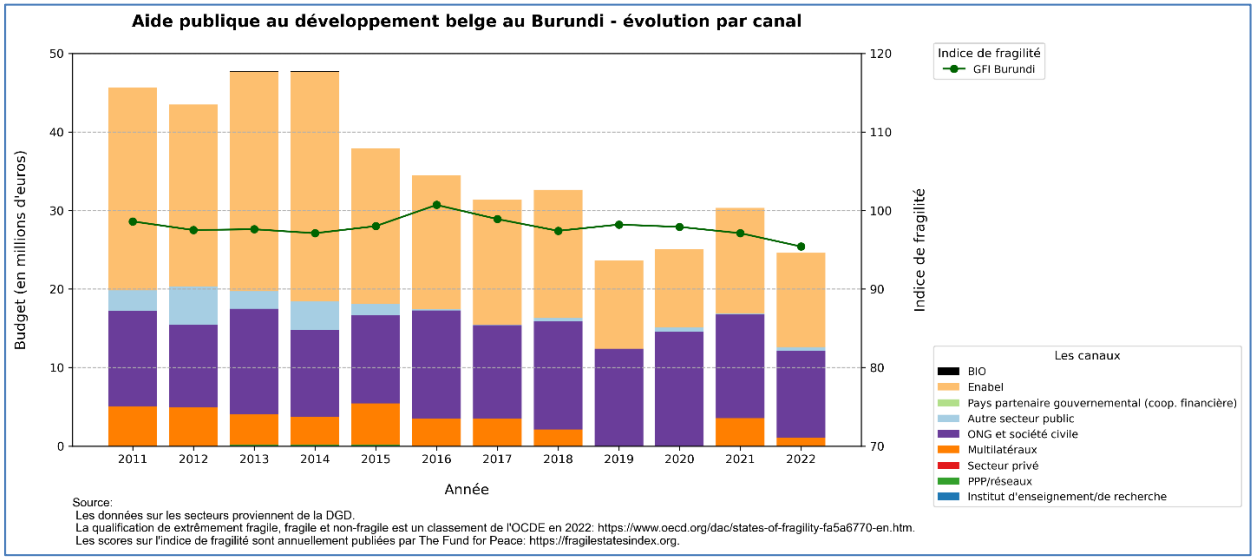


- Le montant alloué au **gouvernement**, à la **société civile** et aux **services sociaux** connaît d'énormes variations. Il atteint son pic deux fois, en 2014 (33%) et 2021 (27%). Après ces deux pics, il y a une forte baisse pour atteindre une part d'environ 12% en 2022.
- La part de l'**éducation** oscille entre 10 et 20%, atteignant son pic en 2017 (22%) avant de redescendre à 10% en 2021. On observe également une forte remontée en 2022 (18%).



- La part allouée à l'**aide humanitaire** était initialement basse (en dessous de 5%) de 2011 à 2014, puis connaît une augmentation à partir de 2015. À partir de ce moment, il y a d'énormes variations dans la part de l'aide humanitaire, mais elle reste généralement entre 8 et 20%. Avec les ses de l'agriculture, la santé, et l'éducation, l'aide humanitaire a donc été priorisée pendant la période de coopération réduite pendant la période post-crise.
- Les parts du secteur **économique**, des **conflits**, de la **paix** et de la **sécurité**, ainsi que des **autres** secteurs sont très basses.
- En ce qui concerne les montants alloués à l'**environnement**, il y a très peu d'observations. Les observations disponibles montrent des parts très faibles.

5.2.2 Evolution de l'APD par canal de la coopération belge



- Le graphique ci-dessus nous apprend que depuis la crise de 2015 c'est surtout le volume de l'APD via Enabel et 'autre secteur public' qui sont fortement réduits ; tandis que le volume de l'APD via les acteurs de la coopération non-gouvernementale (ACNG) est maintenu et augmente même. Ceci semble à nouveau confirmer que la part des ACNG augment en cas de crise politique et/ou d'augmentation du taux de fragilité.
- Par ailleurs on observe que la part de l'APD belge mise en œuvre via des acteurs multilatéraux diminue à partir de 2016 pour (presque) disparaitre en 2019 et 2020 et puis revient significativement en 2021.

5.3 Annexe 3 : Thématiques pertinentes identifiées par le groupe d'accompagnement pays

Une réunion du Groupe d'accompagnement Burundi a eu lieu le 4 octobre 2023, suivi par des séances de travail entre l'évaluateur national et international pour le Burundi. En interaction avec les interlocuteurs du groupe d'accompagnement Burundi, nous avions identifié une dizaine de thématiques estimées pertinentes pour un examen de la coopération au développement belge au Burundi, de ses défis et de ses points de force. Ces thématiques sont notamment :

a) l'appui à la bonne gouvernance au Burundi depuis 2005;
b) des leçons apprises du gel des relations politiques / de coopération au développement gouvernementale après la crise de 2015 ;
c) l'appropriation des autorités des appuis poursuivi aux secteurs sociaux / comment avoir un engagement des autorités dans des contextes fragiles ;
d) analyse du secteur de l'agriculture et/ou le secteur de la santé où toutes les dimensions de fragilité se rencontrent ;
e) une comparaison de différentes modalités – approches top down, appuis institutionnels, approche société civile ; approche secteur privé, approche Nations Unies / acteurs multilatéraux ;
f) le pouvoir transformationnel des interventions sectorielles, ciblées, etc. et les dynamiques de progrès ;
g) l'aide budgétaire dans des contextes de fragilité ;
h) analyse des progrès remarquables pendant la période 2005 – 2010 et des opportunité pour retrouver ces dynamiques dans le contexte actuel au Burundi
i) mise en application des principes de l'approcha fragilité, notamment outils FRAME etc., dans le cadre de la préparation 2024 -2028 ;
j) le renforcement des organisation de la société civile burundaises, partenaires de terrain des acteurs belges.

Dans la mesure du possible, ces thématiques on été effectivement abordées à travers de l'étude pays au Burundi qui elle ciblait 5 des 6 thèmes majeurs de l'évaluation.