|  |  |
| --- | --- |
| Ajan:Users:user:Documents:2007-2017 Evaluations:UNDP Burundi 2017:Reporting:Logo MEEATU.jpg | Ajan:Users:user:Documents:2007-2017 Evaluations:UNDP Burundi 2017:Reporting:logo_pnud.jpg |

**EVALUATION A MI-PARCOURS**

**Programme d’Appui à la mise en convergence territoriale et l’engagement (PACTE) pour le développement humain**



**PACTE BURUNDI**

**Juillet 2017**

**EVALUTION A MI-PARCOURS : PACTE Burundi**

******

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **EVALUATEUR** | | |
|  | **Rémi STOQUART,** consultant international  [www.remistoquart.com](http://www.remistoquart.com) |

Le présent rapport ne reflète pas nécessairement l’avis du PNUD, celui de son Bureau Exécutif ou de celui des Membres des Nations Unies. Il s’agit d’une publication indépendante du PNUD qui ne reflète que l’avis de ses auteurs.

TABLE DES MATIERES

SIGLES ET ABBREVIATIONS iv

Appréciation du programme en fonction d’Indicateurs Objectivement Vérifiables (IOV) v

1. RESUME EXECUTIf viii

2. L’EVALUATION : Principaux enjeux 1

2.1. contexte de l’Evaluation 1

2.2. étendue et Objectifs de l’Evaluation 2

2.3. Méthodes de l’Evaluation 3

2.4. Limites de l’exercice 4

3. Résumé du programme 6

3.1. Description du Programme 6

3.1.1. Logique d’intervention du programme 6

3.1.2. Contexte général dans lequel s’insère le programme 8

3.1.3. Stratégie d’intervention et changements majeurs dans la mise en œuvre 9

3.2. Situation actuelle du Programme 10

3.2.1. Mise en œuvre 10

3.2.2. Etat financier 10

4. resultats de l’evaluation 12

4.1. Une conception trop ambitieuse, des objectifs disparates 12

4.1.1. Une intention louable dans le contexte de l’époque 12

4.1.2. Une formulation qui manque de clarté et de rigueur dont on saisit difficilement l’objectif ultime 14

4.1.3. Un programme dont l’ambition est d’appuyer le Développement Economique Local mais qui aurait pu être mieux ciblé 17

4.2. Des objectifs difficilement atteignables, une performance faible 19

4.2.1. Une performance encore difficile à évaluer mais des signaux d’alerte préoccupants 19

4.2.2. Monitoring du PACTE : pas d’outils mis en place pour le suivi 22

4.2.3. Des premiers résultats très timides… 23

4.3. Efficience : Objectifs et ressources à revoir 29

4.3.1. Un rapportage du programme très problématique 29

4.3.2. Une gestion de projet en vase clos, des partenaires longtemps isolés 31

4.3.3. Un projet administré, mais pas géré 32

4.3.4. De nouvelles orientations en 2017, une nouvelle dynamique 33

4.4. Durabilité ou durabilité probable 35

4.4.1. Un manque de recul évident pour évaluer la durabilité du PACTE 35

4.4.2. Une gestion du Programme encore trop éloignée des attentes des bénéficiaires 36

4.4.3. Un projet à la durabilité compromise 37

4.5. Impact 38

5. Recommandations 42

5.1. Recommandations au niveau de la gestion du programme 42

5.2. Améliorer la qualité de la présence de l’UGP sur le terrain 44

5.3. Quel avenir pour le PACTE ? 46

5.3.1. Une révision du PRODOC s’impose 46

5.3.2. Proposition de nouveaux piliers d’intervention du PACTE 47

ANNEXE 1 : termes de référence 52

ANNEXE 2: Cadre des ressources et des résultats du PACTE 62

ANNEXE 3 : ANALYSE COMPARATIVE DES PTA DEPUIS 2014 : DES OBJECTIFS ET DES ACTIVITES EN PERPETUEL CHANGEMENT 73

ANNEXE 4 : Matrice d’evaluation DU PACTE 77

ANNEXE 5 : Management response matrix 86

ListE DES tableAUX

Tableau 1 : Répartition des montants dépensés par partenaire 11

Tableau 2 : Dépenses par lignes budgétaires simplifiées 11

Tableau 3 : Les Maisons de Développement et de la Paix, des intentions démesurément ambitieuses qui se heurtent à la réalité locale et communale au Burundi 16

Tableau 4 : Répartition des montants engagés par résultats escomptés 21

Tableau 5 : Mettre en place une logique conforme à la gestion de cycle de projet 46

ListE DES ENCADRES

Encadré 1 : L’approche P6………………………………………………………………………………………………………………………6

Encadré 2 : Cadre stratégique de résultats 9

Encadré 3 : Verbatim sur la pertinence du PACTE 13

Encadré 4 : Des attentes démesurées dans la formulation et la mise en œuvre du PACTE 15

Encadré 6 : Les MDP, une idée qui n'a pas encore décollé 24

Encadré 8 : Le système d’Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités locales (UNCDF) 26

Encadré 9 : Le MCPEA, un projet en appui aux pauvres économiquement actifs 27

Encadré 10 : MCPEA, la voix des bénéficiaires 28

Encadré 11 : Verbatim sur l’efficacité du PACTE 31

Encadré 12 : une gestion trop éloignée des bénéficiaires 32

Encadré 13 : La question du genre, un objectif peu pris en compte par le PACTE 40

DONNEES GEOGRAPHIQUES ET DEMOGRAPHIQUES DE BASE

|  |  |
| --- | --- |
| Superficie du Pays : | 27 834 Kilomètres carrés |
| Population du pays : | **11,9 millions** |
| Capitale du pays : | Bujumbura |
| Peuple : | **Principaux groupes ethniques** :  Hutu - 85%  Tutsi - 14%  Twa - 1% |
| Langues utilisées : | Kirundi, Français |
| Religion : | Catholique – 62 %  Protestante – 10 %  Musulmane – 5 %  Coutumière – 23 % |
| Localisation du projet : | **Provinces de Makamba, Rumonge et Bujumbura rural** |

Source : Nations Unies

# SIGLES ET ABBREVIATIONS

|  |  |
| --- | --- |
| ABELO | Association Burundaise des Élus Locaux |
| BINUB | Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi |
| BRB | Banque de la République du Burundi |
| COP | Comité d’Orientation du Programme |
| AC | Administrateur Communal |
| AL | Autorité Locale |
| CCDC | Comité Communal de Développement Communautaire |
| CDC | Comités de Développement Communautaire |
| COOPEC | Coopératives d’Epargne et de Crédit |
| CTAS | Conseiller Technique aux Affaires Sociales (commune) |
| CSR | Cadre Stratégique de Résultats |
| CTP | Conseiller Technique Principal |
| CTD | Conseiller Technique au Développement (commune) |
| CTB | Coopération Technique Belge |
| CSLP | Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté |
| BIF | Franc Burundais |
| FDC | Fonds de Développement Communal |
| FENACOBU | Fédération Nationale des COOPEC du Burundi |
| FENU | Fonds des Nations Unies pour l’Équipement |
| FMCR | Fonds de Micro-Crédit Rural |
| FONIC | Fonds National d’Investissement Communal |
| GIZ | Coopération Technique Allemande |
| IMF | Institutions de Micro-Finance |
| MININTER | Ministère de l’Intérieur |
| MOC | Maîtrise d’Ouvrage Communale |
| MDC | Ministère du Développement Communal |
| PACTE | Programme d’Appui à la mise en Convergence Territoriale et l’Engagement (PACTE) pour le développement humain |
| PCDC | Plan Communal de Développement Communautaire |
| PMCEA | Projet micro-crédit aux pauvres économiquement actifs |
| PTA | Plan de Travail Annuel |
| PTF | Partenaires Techniques et Financiers |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le Développement |
| PRODOC | Document de Projet (du PACTE) |
| SAFIC | Système d’Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités locales |
| SNU | Système des Nations Unies ; |
| STD | Services Techniques Déconcentrés |
| UNCDF | United Nations Capital Development Fund |
| UNDAF | Programme Cadre des Nations Unies pour l’Aide au Développement |

# Appréciation du programme en fonction d’Indicateurs Objectivement Vérifiables (IOV)

Les Indicateurs objectivement vérifiables sont extraits de la Matrice d’Evaluation. Cette analyse se concentre sur les indicateurs les plus déterminants quant à l’évaluation du PACTE, sorte de synthèse des éléments les plus notables. Cette grille reprend les cinq questions de la Matrice, auxquelles a été ajoutée une série de questions sur la gestion du programme. L’enjeu n’est pas tant de noter l’équipe du Projet que de qualifier les résultats à atteindre par grands objectifs. Si certains domaines sont moins bien notés que d’autres, ceci ne relève pas nécessairement de l’UGP car, très souvent, des facteurs exogènes expliquent les contraintes rencontrées.

***Conception et cohérence (il faut ajouter une échelle de notation pour plus de compréhension)***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES (IOV)** | **ACTIVITES** | **NOTE**  **(1 A 5)** |
| **I OV1 :** Conformité des PTA et des rapports annuels avec le PRODOC | Concevoir un programme cohérent et pertinent par rapport au contexte du moment ainsi qu’au mandat du PNUD | 2/5 |
| **IOV2:** Utilisation des structures existantes | Mettre en place une structure de gestion du programme fortement ancrée dans les structures nationales existantes | 2/5 |
| **IOV 3:** Moyens mis en œuvre à la hauteur des besoins identifiés | Le PRODOC définit une stratégie de mise en œuvre séquentielle et s’appuie sur des IOV en conséquence | 1/5 |
| **IOV 4**: Complémentarité du PACTE avec les partenaires institutionnels | La programmation des principaux partenaires associés au PACTE est analysée et des complémentarités sont systématiquement recherchées | 3/5 |
| **IOV 4**: L’aspect genre dans l’identification des bénéficiaires est respecté | Une identification des besoins sur la question du genre a été spécifiquement menée, assortie d’un cadre de résultats | 1/5 |
| **Note globale** |  | **1,8/5** |

G***estion du programme***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES (IOV)** | **ACTIVITES** | **NOTE**  **(1 A 5)** |
| * **IVO 1 :** Niveau de conformité des activités avec le PRODOC et/ou d’adaptation à l’évolution du contexte | * Le PACTE s’est conformé aux activités prévues dans le PRODOC * Le PACTE a adapté ses plans d’action annuels à l’évolution du contexte * Existence d’un tableau des risques et des mesures correctives | 1/5 |
| * **IVO 2:** Cohérence entre les modalités de gestion/exécution de l’UGP et les procédures nationales | * Le PACTE s’est conformé aux décisions du Comité de pilotage * Les procédures de gestion et d’exécution du PACTE sont adaptées aux capacités d’exécution des partenaires | 3/5 |
| * **IVO 3:** Qualité des rapports annuels : suivi des résultats (taux de réalisation), objectifs annuels clairs, cohérence entre les résultats et l’exécution budgétaire | * Le PACTE a assuré un monitoring de qualité de ses activités et adapté en conséquence son plan de travail * Le PACTE a exécuté son budget en cohérence avec les résultats attendus | 1/5 |
| * **IVO 4**: Utilisation des données du système de S&E dans la prise de décision (niveaux local et national) | * Le PACTE a développé un système de S&E de qualité largement diffusé et des outils spécifiques de suivi des stratégies ont été validés par les partenaires | 1/5 |
| * **IVO 5 :** Nbre d’outils didactiques produits pour appuyer la décentralisation à tous les niveaux | * Le PARDC-R a documenté ses activités en développant des outils didactiques largement diffusés pour une pérennisation et une capitalisation des acquis | 1/5 |
| **Note globale** |  | **1,4/5** |

***Efficience***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES (IOV)** | **ACTIVITES** | **NOTE**  **(1 A 5)** |
| * **IOV 1 :** degré de conformité entre les fonds libérés et les activités prévues / existence d’une procédure budgétaire intégrale et rapide | * Les objectifs atteints à ce jour justifient le coût du programme * Les ressources mises à la disposition du projet sont à la hauteur des attentes | 3/5 |
| * **IOV 2:** le cadre stratégique de résultats en rapport avec les ressources engagées est évalué annuellement avec un %age faisant état de l’avancement | * Les partenaires ont contribué au projet comme prévu et ces contributions ont été menées à temps | 2/5 |
| * **IOV 3:** Niveau de performance du programme | * Les outputs ont été fournis dans les délais prévus. Si des retards se sont produits, des mesures appropriées ont été prises | 2/5 |
| **IOV 4**: Modifications pertinentes apportées aux plans de travail et aux stratégies des équipes du PACTE | * Les gestionnaires du programme (PACTE, MDC) se sont penchés sur les leçons apprises en termes d’efficience et en ont tirés des conclusions | 0/5 |
| **Note globale** |  | **1,4/5** |

***Durabilité***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES (IOV)** | **ACTIVITES** | **NOTE**  **(1 A 5)** |
| * **IOV 1 :** Les objectifs du programme s’intègrent aux structures nationales existantes et aux plans d’actions des partenaires | * Un plan d’action conjoint est défini entre les différents partenaires et un cadre d’intervention stratégique est préparé | 4/5 |
| * **IOV 2 :** Intégration des activités du PACTE aux politiques nationales | * Des mécanismes de coordination sont établis à l’échelle nationale et une stratégie de renforcement des capacités est développée | 1/5 |
| * **IOV 3 :** Existence d’indicateurs pertinents dans le PRODOC sur le désengagement progressif du programme | * Le programme a prévu une stratégie claire de désengagement progressif (avec indicateurs et calendrier) | 1/5 |
| **Note globale** |  | **2/5** |

***Impact***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES (IOV)** | **ACTIVITES** | **NOTE**   1. **A 5)** |
| **IOV 1 :** Degré d’appréciation des changements induits par les partenaires nationaux et locaux | * Des changements au niveau de l’impact sont mesurables ou visibles * Les activités de micro-crédit ont engendré des changements mesurables dans le mode de vie des bénéficiaires | 1/5 |
| **IOV 2 :** Outils de suivi mis en place par l´équipe du PACTE. Liste des activités de suivi de l’impact du programme, planifiées et en cours. | * Des outils et des méthodes sont employées pour faire un suivi de l’impact du projet sur les bénéficiaires (au niveau local et national) | 1/5 |
| **IOV 3 :** Nombre de documents, analyses et diffusions de politiques innovantes dans le domaine du DEL et de l’appui institutionnel au Burundi | * L'impact global du Projet sur le développement local au Burundi est mesurable à la fin du cycle | 1/5 |
| **Note globale** |  | **1/5** |

# RESUME EXECUTIf[[1]](#footnote-1)

1. **Résumé du programme**

EN 2014, le PNUD a proposé au Gouvernement du Burundi le « Programme Cadre d’Appui à la mise en Convergence Territoriale et l’Engagement pour le développement humain (PACTE) », qui selon son PRODOC, vise un objectif général extrêmement ambitieux : « établir les fondements de la transition du relèvement communautaire vers le développement local durable qui puisse conduire à la croissance économique, à l’égalité sociale, à la construction/consolidation de la paix et à la protection de l’environnement à l’échelon local ».

Le PRODOC a précisé trois objectifs spécifiques, théoriquement en cohérence avec la logique de l’approche P6 (« du développement communautaire au développement durable au niveau local ») :

1. Améliorer la réintégration des groupes vulnérables au niveau local à travers la participation active des citoyens dans les affaires des institutions locales (phase 4 de l’approche P6 ou « Pacte territorial »).
2. Améliorer la qualité des services publics au niveau des communes et des provinces ainsi que de développer des stratégies de développement économique local pour la création d’emplois et la réduction des conflits (phase 5 de l’approche P6 ou « Partenariat »).
3. Analyser les modèles de gestion des services du territoire (sociaux et économiques) à la lumière d’une transformation en politiques publiques de développement en consolidation de la paix. Réplication des modèles réussis dans les provinces restantes (phase 6 de l’approche P6 ou « Politique publique).

A noter que ces trois objectifs spécifiques ne se retrouvent ni dans la suite du PRODOC ni dans les PTA de 2014 et des années suivantes, comme en témoigne l’analyse comparative des objectifs, résultats et activités en Annexe 3.

Le budget initial prévu était de 7.100.000 USD sur une période de 29 mois (en multi-financement) avec un premier plan opérationnel qui s’étalait sur une période allant d’août 2014 à décembre 2016. Il était prévu une mobilisation par le biais d’apports des partenaires techniques et financiers du Burundi. En raison du contexte politique et sécuritaire qui prévaut depuis 2015, cette mobilisation extérieure n’a jamais eu lieu.

Le produit 1 représente 32% des dépenses du PACTE avec l’essentiel des dépenses sur la ligne « Plan stratégique des Provinces » 23% du total du Programme).

Le produit 2 ne représente que 8% des dépenses totales du PACTE avec des activités qui n’ont démarré que cette année (0% entre 2014 et 2016).

Le produit 3, à savoir l’Unité de gestion de projet a consommé à ce jour 60% du budget. Pour les seules années 2015 et 2016, cette seule ligne représente 50% du coût total du projet à ce jour !

1. **Contexte**

Le PACTE a été approuvé en juillet 2014 et un cadre stratégique des résultats allant d’août 2014 à décembre 2016 a été élaboré pour définir ses effets et ses produits escomptés. Le programme PACTE a effectivement débuté en septembre 2014 (en témoigne le premier PTA daté d’août-décembre 2014). C’est une époque particulière pour le PNUD où beaucoup de projets de réintégration ont été fermés assez brusquement.

La crise de 2015 a entraîné une paralysie totale du PACTE. Cette année est considérée comme une année blanche pour le programme. La crise politique a considérablement joué sur les conditions de travail (évacuation du staff du PNUD en mai 2015) et les conditions de sécurité ont fortement entravé la dynamique du programme et l’engouement de son staff. D’ailleurs, comme le rappellent les TdRs, « à cause de la crise au Burundi, le PACTE a été mis en œuvre pendant un an et demi, avec une mise en œuvre timide dans la province de Bujumbura Rural ».

L’année 2016 a été l’année effective de démarrage du PACTE en tant que tel. Mais, de l’avis de tous les partenaires rencontrés, sa mise en route a été difficile

C’est dans ce contexte que le PNUD a décidé de mener une évaluation externe à mi-parcours sur une base conjointe avec le Ministère de Développement Communal. En outre, cette évaluation trouve son fondement dans le respect de la conformité de la politique d’évaluation et des exigences en matière de planification du PNUD. Cette évaluation tombe à point nommé permettant de contribuer substantiellement à l’analyse diagnostic du contexte actuel aboutissant à de propositions pertinentes et novatrices pour la réorientation stratégique du PACTE pour sa phase d’extension (du janvier 2017 à décembre 2019).

1. **L’évaluation : But, étendue, calendrier & méthodologie de l’Evaluation**

L’évaluation à mi-parcours du PACTE a de fait deux objectifs distincts, le premier étant d’évaluer le PACTE en tant que tel au regard de son PRODOC (Document de Programme) et tel qu’il a été mis en œuvre au regard des résultats attendus et des produits figurant dans le Cadre des Résultats et des Ressources (CRR). Le second objectif étant que “les leçons apprises, les conclusions et les recommandations de cette évaluation devront contribuer substantiellement à l’analyse diagnostic du contexte actuel aboutissant à des propositions pertinentes et novatrices pour la réorientation stratégique du PACTE pour sa phase d’extension (du janvier 2017 à décembre 2019)”.

La méthode d’évaluation utilisée vise à confronter la théorie de développement sous-tendue dans un programme au regard de la performance de sa mise en œuvre. Les résultats sont élaborés à partir d’un travail d’analyse préalable à la mission, suivi par une mission de terrain (20 jours).

Au cours de sa mission, le consultant a rencontré une cinquantaine de personnes. A Bujumbura, elle a pu rencontrer les 6 partenaires du PACTE (ABELO, CNFAL, MDC, FONIC, FMCR, UNCDF) parfois à plusieurs reprises, les PTF travaillant encore dans le domaine (GIZ et Coopération Suisse). Il a eu plusieurs réunions avec le PNUD et a travaillé très étroitement avec le CTP (réunions très régulières, échanges sur l’avancée du travail, analyses avec l’équipe du PACTE). En toute fin de mission, une réunion avec Mme la Ministre du MDC a pu être organisée

1. **Evaluation générale**

Au regard du Cadre des Résultats et des Ressources du Programme figurant dans le document de projet, le PACTE s’est largement détourné de sa feuille de route initiale. Il convient aussi de préciser que les objectifs, activités et IOV du PACTE sont différents d’une année sur l’autre, ce qui pose de réelles difficultés de compréhension de la logique et de la théorie du changement qu’il entend porter :

* Un problème de compréhension du PRODOC, des objectifs démesurément ambitieux et un focus beaucoup trop large couvrant tout à la fois des enjeux liés à la déconcentration des STD, à l’appui à la décentralisation, à la maîtrise d’ouvrage communale (MOC) ou à la politique de développement économique local (DEL)mise en œuvre par le MDC
* L’abandon progressif d’un certain nombre d’activités et un très faible degré de réalisation des activités initialement prévues
* Ces changements d’orientation n’ont été traduits ni dans le cadre logique ni dans le MIS (Monitoring Integrated System), ceux-ci n’ayant pas été transformés en conséquence dans ATLAS
* De ce fait, il est particulièrement difficile d’évaluer un projet au regard de ses objectifs initiaux si les activités ont changé en cours de route et si ces changements n’ont pas été pris en compte dans le cadre des résultats et des ressources du programme

1. **Principaux résultats du programme**

**Cohérence du programme**

Bien que la formulation soit le fruit d’une démarche collective, la logique d’intervention du PACTE est vite apparue comme exogène aux réalités politiques et locales, et ce, indépendamment du contexte politique et sécuritaire qui a sévi en 2015. En effet, l’approche « 3x6 » n’a jamais été comprise par les partenaires.

Sur le fond, le PRODOC comporte un grand nombre d’incohérences et de lacunes : des résultats dont les intitulés varient au fil des PTA, des résultats qui se confondent avec des activités, un nombre de produits très important et des attentes démesurées dans la formulation. En filigrane, se pose la question de savoir quelle théorie du changement était initialement recherchée dans le cadre du PACTE. Ce document de 33 pages apparaît assez confus et il est difficile d’en saisir la ligne directrice claire. La formulation est très ambitieuse et embrasse un grand nombre de concepts théoriques qui ne trouvent pas forcément une portée pratique dans les activités du PACTE proprement dites.

En somme, il s’agit d’un projet dont on a du mal à comprendre la logique d’intervention qui débouche sur des résultats flous. Le positionnement stratégique du PACTE demeure encore aujourd’hui très difficile à cerner. Quelle était la « théorie du changement » ? La somme de ces 9 produits était censée aboutir à quels résultats tangibles ?

**Performance du Programme**

Au regard des objectifs démesurément ambitieux fixés originellement, le programme souffre d’une efficacité très faible. Si la crise de 2015 a considérablement affecté le PACTE, tant dans sa logique que dans ses résultats, celle-ci n’explique pas tout. Si l’on compare les objectifs fixés au départ et ceux atteints à ce jour, on constate un fossé très important entre les intentions affichées et la réalité de ce que le PACTE a effectivement réalisé sur le terrain. Cela amène logiquement à la question de savoir, d’une part, si les activités prévues peuvent mener aux résultats escomptés, et d’autre part, si cette EMP n’est pas l’occasion de revoir ces objectifs et de clarifier les intentions du PACTE.

Dans les faits, le PACTE n’a pas suivi la logique du PRODOC (logique des 3x6 rapidement abandonnée, la crise aidant le partenariat avec les autres PTF n’a pas eu lieu), sans que cette clarification ne soit jamais menée.

Cela a abouti à un financement à la demande, donnant l’impression que les PTA 2015 et 2016 finançaient les besoins des partenaires au « coup par coup » (avec des activités qui ne sont pas dans le cadre de résultats) et non pas ceux du projet.

En effet, les premiers résultats sont très timides : les Maisons de développement et de la Paix (MDP) ne sont pas encore opérationnelles et demeurent peu connues des partenaires locaux. Concernant l’’appui SAFIC, l’intérêt de l’exercice est unanimement salué par les communes et a soulevé beaucoup d’attentes pour la suite, mais les délais de mise en œuvre restent longs.

Le MCPEA, le projet de micro-crédit aux pauvres économiquement actifs est l’activité la plus récente du programme, négociée courant 2016. Paradoxalement, c’est aussi celle qui a été la plus efficace en un temps record.

**Efficience du Programme**

Du fait d’un rapportage ne permettant pas de saisir les difficultés rencontrées et ne montrant pas le niveau d’atteinte des objectifs (« result oriented »), les principaux problèmes rencontrés, les perspectives pour l’année suivante et les leçons apprises ne reflètent pas le niveau de difficulté auquel le programme a dû faire face.

Jusqu’à encore très récemment, la plupart des résultats du PRODOC n ‘étaient pas planifiés. Par conséquent, les partenaires n’avaient pas de lisibilité sur l’ensemble de la démarche et sont restés, jusqu’à ce début d’année, très perplexes sur l’objectif réel du PACTE.

La plupart d’entre eux ont regretté de ne pas être associés à l’élaboration des objectifs. La gestion du PACTE est très longtemps restée isolée des partenaires et demeure encore aujourd’hui très éloignée des bénéficiaires directs. Elle souffre encore aujourd’hui d’un manque de résultats concrets et d’un éloignement par rapport aux cibles qu’il entend atteindre. Logiquement, les PTA du PACTE finançaient jusqu’à cette année les besoins des partenaires et pas nécessairement les objectifs du PACTE en tant que tels. Du fait de sa difficile lisibilité, le PACTE est, du coup, mécaniquement guidé dans ses orientations par les intérêts des partenaires de mise en œuvre, au premier rang desquels le MDC. La gestion budgétaire du PACTE par le PNUD se caractérise par sa lenteur et son manque d’efficacité dans la mise en œuvre des activités, avec des approches programmatiques et budgétaires qui ne sont pas liées. En résumé, il s’agit d’un projet administré mais non pas géré dont il convient d’améliorer la qualité de la dépense. Aux dires de l’ensemble des partenaires rencontrés, la gestion du PACTE et l’animation des partenaires ont connu un tournant depuis le début de l’année, avec l’arrivée du nouveau CTP. Les partenaires du PACTE sont unanimes sur les changements opérés par le nouveau CTP quant à la gestion du programme. Ceci contribue à donner progressivement une nouvelle image au projet et établir des relations de confiance où la programmation se fait de façon transparente.

**Durabilité du Programme**

A ce stade, la question de la durabilité ou de la durabilité probable du PACTE reste très difficile à apprécier. Cela reste prématuré d’analyser la probabilité que les résultats perdurent après la finalisation des aides extérieures, alors que celles-ci sont à peine lancées.

Le contexte politique et sécuritaire ne peut pas être écarté pour mesurer la durabilité probable du projet. Dans un contexte où la plupart des PTF ont quitté le champ du développement local et surtout de l’appui institutionnel aux politiques de déconcentration et de décentralisation, le PACTE demeure un projet isolé à plus d’un titre.

Il convient de préciser que le projet a initialement associé les acteurs nationaux à la formulation du PRODOC (MDC, ABELO notamment). De fait, la responsabilité est partagée à ce stade. Si les partenaires qui ont été associés à sa formulation à l’époque critiquent autant le programme aujourd’hui, pourquoi n’ont-ils pas fait part de leurs réserves à ce moment-là ? Le fait est que l’intervention du PACTE n’était pas, jusque dans un passé proche, en phase avec une approche d’appui à l’appropriation par le gouvernement bénéficiaire. Les objectifs changeant chaque année, les activités mises en œuvre sans réelle concertation n’étaient pas pour favoriser une durabilité des interventions.

Il reste à espérer qu’avec la nouvelle dynamique impulsée par le CTP, cette question de durabilité sera prise à bras le corps par l’équipe du PACTE. Bien que particulièrement délicat à observer de manière tranchée sur une période aussi courte, force est de constater que le PACTE n’a que peu d’influence sur la politique et la réforme de la décentralisation ou de l’appui au DEL dans le pays. Il faut reconnaître que, la crise aidant, ces réformes sont plutôt au point mort. Ce manque d’influence est aussi dû à l’orientation du programme, qui oscille entre plusieurs logiques sans que jamais une ligne directrice n’ait été proposée : appui à la décentralisation ou à la déconcentration ? appui à la maîtrise d’ouvrage communale, au DEL ou à la planification communale ?

**Impact du Programme**

Apprécier l’impact d’un programme qui a à peine démarré relève d’une gageure. C’est d’autant plus difficile pour un programme d’appui institutionnel, dont l’impact se mesure sur un temps long. A ce jour, l’impact du PACTE est très difficilement mesurable, ce d’autant que les indicateurs d’impact ont varié d’une année sur l’autre. Une analyse détaillée de ces indicateurs et cibles atteste d’une réalité : le fossé entre les objectifs affichés et la réalité. Il est aussi regrettable qu’il n’y ait pas eu d’étude de référence au début du Programme. On aurait alors pu apprécier de façon beaucoup plus précise les changements que le Programme pourrait à terme contribuer à opérer. Mais en l’état, eu égard à l’éparpillement des interventions, il est très difficile de mesurer un quelconque impact. Aucune méthode ni outil n’a été mis en place pour faire un suivi de l’impact du projet sur les bénéficiaires (aux niveaux national, local et communautaire) et le cadre de résultats initial est tellement éloigné des activités effectivement réalisées. Cela renvoie à une nécessaire hiérarchisation et simplification des produits et activités.

1. **Recommandations**
   1. **Recommandations au niveau de la gestion du programme**

Le CTP du PACTE doit se concentrer sur un nombre d’activités stratégiques et veiller à assurer une réelle animation du programme, animation qui a fait défaut jusqu’à présent. Les actions suivantes sont proposées :

1. Mettre en œuvre une série d’outils de suivi du PACTE et les partager au plus vite avec les partenaires ;
2. Fixer un calendrier rétroactif sur l’année pour fixer les grandes orientations et échéances du programme, et les partager avec les bénéficiaires.
3. S’assurer du renforcement des capacités des cadres du Ministère en identifiant un pool de cadres qui seraient à même d’appuyer le Coordonnateur national du PACTE, qui ne saurait assurer à lui seul la charge de travail. Une Responsable Administrative et Financière a été recrutée récemment mais il est nécessaire de s’appuyer sur une équipe plus importante avec une définition précise des tâches, la désignation de cadres référents au sein du MDC par activités spécifiques (par exemple : suivi du FONIC, organisation des missions conjointes du MDC, du FONIC, du CNFAL et du FMCR, renforcement des capacités, etc.)

D’une façon générale, le MDC doit être plus présent et plus actif sur le terrain et le PNUD doit mieux gérer l’ensemble de la démarche. La gestion du PACTE avec les partenaires se doit d’être améliorée et rationalisée.

**Pour le PNUD, une plus grande rigueur dans le suivi et la gestion du PACTE s’impose**. Les principales recommandations sont les suivantes :

* Développer une réelle culture du suivi-évaluation au sein du Programme.
* Faire preuve de la plus grande vigilance dans la gestion budgétaire du PACTE
* Une gestion du personnel à revoir.
* Les PTA doivent être négociés dès septembre et finalisés en décembre de l’année N-1.

**Pour le MDC, il est urgent de revoir la gestion et le suivi des activités dont il a la charge**. A ce jour, le Ministère ne met pas les moyens nécessaires pour l’opérationnalisation des MDP.

Les actions prioritaires à mener pour le MDC sont les suivantes :

* Etoffer l’équipe d’encadrement de la coordination nationale du PACTE en soutien au coordonnateur actuel avec 3 ou 4 cadres
* Multiplier les descentes de terrain avec des visites mensuelles au minimum
* Que le MDC s’engage à respecter ses engagements contractuels (logistique des véhicules, contrepartie du MDC pour les équiper).

**De son côté, le FONIC fournit un appui technique apprécié dans les 2 provinces visitées mais encore trop éloigné des communes**. Les recommandations sont les suivantes :

* Améliorer les possibilités de déplacement des agents.
* Etendre la panoplie de services à apporter aux communes. Les besoins de celles-ci sont aujourd’hui non satisfaits.

**La dernière recommandation en termes de gestion concerne le programme SAFIC et l’appui de UNCDF.** L’analyse institutionnelle, financière et économique des communes que mène UNCDF dans 9 communes est une activité qui prend tout son sens si l’on veut aborder de façon concrète le développement économique local et agir sur l’un des seuls leviers dont disposent ces communes rurales : la fiscalité locale.

Mais force est de reconnaître que ce processus prend plus de temps qu’initialement prévu, l’équipe est, pour le moment sous-staffé, le CTP ne pouvant pas gérer le processus seul avec une équipe de 3 consultants externes, qui ne sont d’ailleurs pas mobilisé à plein temps. Il est recommandé de monter en puissance sur ce volet, en appuyant toutes les communes du PACTE avec une équipe plus importante, permettant d’avoir un réel effet levier à terme.

* 1. **Améliorer la qualité de la présence de l’UGP sur le terrain**

Il est attendu du programme qu’il soit plus en mesure de s’adapter au contexte différencié des communes. Un effort d’appui de proximité plus soutenu d’explication, d’écoute et d’accompagnement individualisé des communes est souhaité.

La présence de l’UGP doit être plus marquée sur le terrain (des équipes à étoffer au niveau des communes pilotes. Cet appui local dans les 3 provinces pourrait prendre plusieurs formes :

* Des équipes PNUD/PACTE sur le terrain.
* Poursuivre l’appui aux communes dans la mobilisation fiscale et appuyer des réflexions sur la mise en place d’un service fiscal communal, en dehors du service de la comptabilité. L’équipe SAFIC pourrait physiquement intégrer le dispositif et intervenir de concert avec les missions du FONIC et du MDC.
* Il conviendra de réaliser une évaluation conjointe PNUD/MDC dans les MDP d’ici 5 mois et en tirer les conséquences pour l’année 2018.
* Enfin, la mission propose de responsabiliser les partenaires du PACTE autour d’un contrat de performance (plus on délivre, plus on reçoit) selon un processus concurrentiel et qualitatif entre les partenaires.
  1. **Une révision du PRODOC s’impose**

En premier lieu, il est nécessaire de revoir entièrement la logique du programme. D’une part, le champ lexical (l’usage et le choix des termes dans le PRODOC) devrait être simplifié et clarifié au regard des nouveaux résultats. Cela signifie aussi qu’une réorientation stratégique doit être menée dans les mois qui viennent, une fois la validation du présent rapport par exemple. Il est proposé de planifier une mission de reformulation avec l’appui de consultants internationaux avant la négociation des PTA pour l’année prochaine (septembre ou octobre au plus tard). Une assistance technique perlée pourrait aussi être envisagée pour appuyer l’équipe PACTE du PNUD sur cet exercice et sur la mise en œuvre opérationnelle du PTA qui découlera de la reformulation pour toute l’année 2018.

* 1. **Proposition de nouveaux piliers d’intervention du PACTE**

La mission propose de limiter le nombre de produits autour de trois thématiques privilégiées :

* 1. DEL : (i) appuyer les communes sur des secteurs porteurs : création d’emploi, développement local, appui au secteur privé, microfinance, (ii) identifier les logiques économiques propres à chaque territoire et appuyer le secteur privé en tant que tel.
  2. Maîtrise d’ouvrage communale : si l’on veut défendre la MOC, des choix sont à faire. Cela nécessite de s’inscrire dans un temps long, d’apporter un renforcement de capacités tant à l’échelon local que national et de proposer une approche qui laisse le temps de faire la différence. En d’autres termes, que peut-on attendre d’une intervention sur 4 ans dans un domaine aussi vaste ?
  3. Appuyer la mobilisation fiscale en augmentant la portée de l’intervention du programme SAFIC à l’échelle de toutes les communes du PACTE sur les diagnostics institutionnels, économiques et financiers en vue de déboucher sur des projets à caractère économique à impact visible (quitte à faire légèrement évoluer la logique d’intervention en visant des interventions DEL structurantes à courte échéance).

**DEL**

**MOC**

**FISCALITE LOCALE**

**Nouveau triptyque d’intervention proposé** (Commentaire : Vu la proposition sur les axes futurs du PACTE, la fiscalité local fait partie du DEL)

**En parallèle, des pistes d’intervention complémentaires dans le domaine du relèvement économique et à fort impact méritent d’être poursuivies et/ou explorées :**

* Microfinance rurale : le programme PMCEA est unanimement apprécié. Il serait intéressant de monter en puissance et permettre une montée progressive des montants de crédits avec un accompagnement pour des AGR. Certains outils au FMCR pourraient être développés avec l’appui du PACTE : le refinancement, l’éducation financière, les fonds de garantie pour l’agro-élevage. On pourrait aussi envisager d’appuyer les IMF déjà appuyés par le FMCR (TWITEZIMBERE, KAZOKA, etc).
* Des actions spécifiques sur l’autonomisation économique des femmes en acheminant les crédits par l’intermédiaire de fonds dédiés aux femmes. Il existe un certain nombre de fonds dédiés aux femmes, solidement établis, qui ont l’expérience d’administrer des subventions d’un faible montant et sont capables d’atteindre des organisations locales. Parmi eux, apparaissent Mama Cash, le Fonds mondial pour les femmes, l’African Women’s Development Fund, le Central American Women’s Fund et l’Urgent Action Fund for Women’s Human Rights.
* Il est aussi important de pouvoir agir sur les questions de redevabilité sociale au niveau des communes autour de groupement de petites organisations paysannes (ce que le pouvoir en place appelle aujourd’hui la « société civile locale »).

# L’EVALUATION : Principaux enjeux

## contexte de l’Evaluation

Au début des années 2010, le Gouvernement du Burundi s’est engagé dans un processus participatif d’élaboration de documents de planification pour le développement. Une vision nationale ‘Burundi 2025’ a été adoptée vers la fin 2010, et le Gouvernement a élaboré le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP II) en 2012. A cet effet, le Système des Nations Unies en général et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) Burundi en particulier se sont respectivement alignés aux résultats du CSLPII à travers l’UNDAF et le Country Programme Document (CPD). C’est dans ce contexte que le PNUD a proposé le « Programme Cadre d’Appui à la mise en Convergence Territoriale et l’Engagement pour le développement humain (PACTE) », qui selon son PRODOC, vise un objectif général extrêmement ambitieux : « *établir les fondements de la transition du relèvement communautaire vers le développement local durable qui puisse conduire à la croissance économique, à l’égalité sociale, à la construction/consolidation de la paix et à la protection de l’environnement à l’échelon local*».

Le PACTE a été approuvé en juillet 2014 et un cadre stratégique des résultats allant d’août 2014 à décembre 2016 a été élaboré pour définir ses effets et ses produits escomptés. Le programme PACTE a effectivement débuté en septembre 2014 (en témoigne le premier PTA daté d’août-décembre 2014). C’est une époque particulière pour le PNUD où beaucoup de projets de réintégration ont été fermés assez brusquement. Paradoxalement, l’équipe du PACTE a consacré une grande partie de son temps et de son expertise sur le suivi de ces projets qu’il fallait fermer. Aux dires des agents du PNUD, cette transition a contribué à ralentir le démarrage effectif du programme. Ce focus porté sur la réintégration a aussi, semble-t-il, joué sur la cohérence d’ensemble du PACTE : la logique de réintégration, pourtant au cœur du programme, perdait du coup une partie de sa dynamique.

La crise de 2015 a entraîné une paralysie totale du PACTE. Cette année est considérée comme une année blanche pour le programme. La crise politique a considérablement joué sur les conditions de travail (évacuation du staff du PNUD en mai 2015) et les conditions de sécurité ont fortement entravé la dynamique du programme et l’engouement de son staff. D’ailleurs, comme le rappellent les TdRs, « *à cause de la crise au Burundi, le PACTE a été mis en œuvre pendant un an et demi, avec une mise en œuvre timide dans la province de Bujumbura Rural* ».

L’année 2016 a été l’année effective de démarrage du PACTE en tant que tel. Mais, de l’avis de tous les partenaires rencontrés, sa mise en route a été difficile. La dynamique initiale avait disparu, un grand nombre de partenaires qui devaient s’associer à la démarche originelle ayant soit quitté le pays soit cessé d’appuyer le Gouvernement (CTB, GIZ, Pays de la Loire) et la logique d’intervention très ambitieuse s’est heurtée aux réalités du contexte local. L’équipe PNUD du projet, et en premier lieu son CTP, se sont en fait isolés et contentés d’administrer le projet sans vraiment le gérer, comme nous le verrons plus bas. Avec le départ de l’ancien CTP et l’arrivée du nouveau depuis février 2017, un « vent nouveau » semble souffler sur le programme et la dynamique semble reprendre peu à peu.

C’est dans ce contexte que le PNUD a décidé de mener une évaluation externe à mi-parcours sur une base conjointe avec le Ministère de Développement Communal. En outre, cette évaluation trouve son fondement dans le respect de la conformité de la politique d’évaluation et des exigences en matière de planification du PNUD. Cette évaluation tombe à point nommé permettant de contribuer substantiellement à l’analyse diagnostic du contexte actuel aboutissant à de propositions pertinentes et novatrices pour la réorientation stratégique du PACTE pour sa phase d’extension (du janvier 2017 à décembre 2019).

## étendue et Objectifs de l’Evaluation

La mission de l’EMP est clairement établie dans les TdRs. Pour rappel, il s’agit pour le consultant de :

* Evaluer dans quelle mesure le projet a contribué à répondre aux besoins et à résoudre les problèmes des populations bénéficiaires identifiés pendant la phase de conception et déterminer si les besoins à l’origine du projet ont été satisfaits ou s’ils existent toujours. L'évaluation cherchera aussi à savoir si le projet est la meilleure solution pour relever les défis dans le contexte actuel et surtout de donner des éléments stratégiques à considérer dans la nouvelle phase ;
* Mesurer le degré de mise en œuvre du projet, son efficacité, son efficience et la qualité des produits et des réalisations par rapport à ce qui a été prévu initialement tout en mettant en exergue sa cohérence et articulation avec les priorités provinciales et nationales ;
* Mesurer dans quelles conditions le projet a obtenu les résultats de développement pour la population ciblée, les bénéficiaires et les autres participants, qu'il s'agisse d'individus, des communautés, d'institutions ou autre ;
* Identifier et documenter les grands enseignements tirés et les bonnes pratiques sur les sujets spécifiques :
* Fournir les informations nécessaires pour la planification et les décisions futures tout en donnant les orientations sur la nécessité ou non de poursuivre l’action ;
* Apprécier dans quelle mesure la stratégie et le contenu des interventions sont-ils en adéquation avec les problèmes posés ;
* Juger la perception qu’ont les parties prenantes (bailleurs, personnel du projet, bénéficiaires, les membres de la communauté, les partenaires de mise en œuvre, les autorités locales,) sur les activités du projet ;
* Apprécier les chances de survie des actions, la capacité à se poursuivre lorsque l’appui aura cessé et d’appropriation nationale ;
* Formuler des recommandations pour améliorer la conception et la mise en œuvre de la prochaine phase du PACTE.

Par ailleurs, les TdRs stipulent aussi que « l’équipe d’évaluation devra examiner la performance globale du projet » en répondant, notamment aux questions classiques des critères CAD de pertinence, d’efficacité, d’efficience, de durabilité et d’appropriation nationale et, enfin d’impact. Il est stipulé que “les leçons apprises, les conclusions et les recommandations de cette évaluation devront contribuer substantiellement à l’analyse diagnostic du contexte actuel aboutissant à de propositions pertinentes et novatrices pour la réorientation stratégique du PACTE pour sa phase d’extension (du janvier 2017 à décembre 2019)”.

## Méthodes de l’Evaluation

Comme stipulé dans les TdRs, il était demandé au consultant “*une méthodologie plus spécifique d’évaluation ainsi qu’un plan de travail (y compris une matrice de conception par question principale d’évaluation)*».

Afin d’établir une triangulation des données quantitatives et qualitatives et avoir des réponses aux questions évaluatives, la mission a divisé son travail selon les différentes étapes suivantes :

* ***Revue documentaire :***

La mission a mené une revue documentaire des documents fournis par le CTP avant le démarrage de la mission dans le pays (« home-based »). Le CTP n’avait malheureusement en sa possession qu’un nombre restreint de documents et un grand nombre de documents ont été récupérés sur place (PTA, lettres d’accord avec les partenaires)[[2]](#footnote-2). La mission a aussi passé en revue une somme importante de documents nationaux (Document de politique Nationale de décentralisation, DPND ; stratégie nationale de DEL, programme national de renforcement de capacités pour les élus et le personnel des administrations communales, textes sur la coopération internationale, l’intercommunalité, décret portant la réglementation de la coopération décentralisée, notes sur la décentralisation du MDC). Enfin, sur place, ont été analysés des documents émanant des partenaires associés à la logique d’intervention, que ce soit des institutions nationales (MDC, FONIC, FMCR, ABELO, CNFAL) ou des partenaires techniques et financiers (UNCDF, Coopération Suisse, GIZ).

* ***Production de la matrice d’évaluation :***

La mission a préparé à l’issue de la première semaine **une grille d’analyse des questions sous la forme d’une matrice d’évaluation,** annexée au présent rapport. Cette matrice d’évaluation, comporte les questions principales, les sous-questions, les Indicateurs Objectivement Vérifiables (IOVs) ainsi que les sources de vérification. Une section sur les principales leçons apprises et les actions préconisées par ordre de priorité a aussi intégrée, afin de permettre au PNUD de capitaliser et d’asseoir les préconisations pour la suite du programme.

* ***Entretiens sur Bujumbura (première semaine et troisième semaine) :***

Après consultation avec le CTP et le coordonnateur du PACTE au MDC, il a été convenu de limiter la mission dans les provinces à 5 jours au lieu des 9 jours prévus. Cette décision, prise d’un commun accord, fait suite au faible déploiement du PACTE dans les communes cibles, ne nécessitant pas de passer autant de temps dans les communes. La mission a donc mené une première semaine d’entretiens sur Bujumbura[[3]](#footnote-3). Elle a poursuivi ses travaux dans la capitale en fin de mission lui permettant de conduire les RV nécessaires auprès des instances nationales, d’organiser les réunions de briefing et de débriefing, ainsi que d’organiser les nombreuses réunions prévues avec les partenaires techniques et financiers impliqués dans l’appui à la décentralisation et au développement local.

* **Mission dans les communes de Rumonge, Makamba et Bujumbura rural :**

Comme stipulé plus la deuxième semaine (du 26 au 30 juin) est consacrée aux visites de terrain dans les zones d’intervention des provinces de Makamba (communes de Mabanda, Makamba et Nyanza Lac), de Rumonge (commune de Rumonge) et de Bujumbura rural (commune de Mutimbuzi). Il a rencontré les Gouverneurs, équipes municipales (CTD, CTAS, comptable et AC), les équipes de la MDP, les agents de crédit FENACOBU ainsi que les bénéficiaires du MPCEA.

Au cours de sa mission, **le consultant a rencontré une cinquantaine de personnes**. A Bujumbura, elle a pu rencontrer les 6 partenaires du PACTE (ABELO, CNFAL, MDC, FONIC, FMCR, UNCDF) parfois à plusieurs reprises, les PTF travaillant encore dans le domaine (GIZ et Coopération Suisse). Il a eu plusieurs réunions avec le PNUD et a travaillé très étroitement avec le CTP (réunions très régulières, échanges sur l’avancée du travail, analyses avec l’équipe du PACTE). En toute fin de mission, une réunion avec Mme la Ministre du MDC a pu être organisée.

## Limites de l’exercice

L’évaluation aurait dû se faire en suivant le modèle du *Cadre Logique par Résultats (Strategic Results Framework)*. L’inconvénient majeur est que ce Cadre Logique de Résultats ne permet pas, tel qu’il a été rédigé, de suivre correctement les produits, activités et indicateurs, ce qui altère considérablement la capacité d’analyse de l’évolution du Programme (cf. parties 2.1.3 et 3.1).

Il convient aussi de préciser que les objectifs, activités et IOV du PACTE sont différents d’une année sur l’autre, ce qui pose de réelles difficultés de compréhension de la logique et de la théorie du changement qu’il entend porter (cf. partie 3.1. sur la pertinence du programme) :

* Un problème de compréhension du PRODOC, des objectifs démesurément ambitieux et un focus beaucoup trop large couvrant tout à la fois des enjeux liés à la déconcentration des STD, à l’appui à la décentralisation, à la maîtrise d’ouvrage communale (MOC) ou à la politique de développement économique local (DEL)mise en œuvre par le MDC ;
* L’abandon progressif d’un certain nombre d’activités et un très faible degré de réalisation des activités initialement prévues ;
* Ces changements d’orientation n’ont été traduits ni dans le cadre logique ni dans le MIS (Monitoring *Integrated System*), ceux-ci n’ayant pas été transformés en conséquence dans ATLAS ;
* De ce fait, **il est particulièrement difficile d’évaluer un projet au regard de ses objectifs initiaux si les activités ont changé en cours de route** et si ces changements n’ont pas été pris en compte dans le *cadre des résultats et des ressources* du programme.

Pour pallier cette déficience méthodologique, à partir du Cadre des Ressources et des Résultats originels du PACTE, le consultant a soumis au PNUD une Matrice d’Evaluation (cf. Annexe 4). Celle-ci comprend 5 questions et plus de 45 sous-questions et est assortie d’un grand nombre d’IOV. Ces IOV ont été revus par l’Unité suivi-évaluation du PNUD au Burundi. Une évaluation du PACTE à la lumière d’une sélection de ces IOV jugés les plus pertinents est donc proposée dans le corps du rapport (cf. analyse par IOV en début de rapport, avant le résumé). C’est donc une reconstruction *a posteriori* à laquelle le consultant s’est livré. Cette analyse permet ainsi d’effectuer une échelle de classement du programme (*rating)* à la lumière des critères suivants : (i) pertinence, (ii) efficacité et performance, (iii) efficience, (iv) durabilité et (v) impact.

La compréhension de la conception du programme par le consultant et ses premières constatations et recommandations ont ensuite été approfondies par un dialogue structuré avec les partenaires du programme et les institutions bénéficiaires, sous forme d’entretiens (dont la matrice d’évaluation constitue le cadre), de discussions en « *focus group* » et par un atelier de démarrage et un atelier de débriefing (un au sein du PNUD en interne, un autre avec les partenaires signataires des différentes conventions (ABELO, MDC, FMCR, FONIC, CNFAL et UNCDF). Au total, ce sont donc 3 réunions/ateliers qui ont été organisés par la mission durant tout le processus.

Pour mémoire, **les 5 grandes questions questions qui sont ressorties de la Matrice sont les suivantes :**

1. Quelle pertinence des objectifs du PACTE par rapport aux problèmes, besoins et priorités des groupes cibles ? Le projet, tel qu’il a été conçu, est-il en mesure d´atteindre ses objectifs ?
2. Dans quelle mesure pouvons-nous dire que les objectifs du programme ont été ou peuvent être atteints ? Quels sont les principaux facteurs qui ont influencé ou qui peuvent influencer la réalisation ou la non-réalisation de ces objectifs
3. Comment les activités du PACTE ont-elles réussi à produire les résultats escomptés en termes de quantité, qualité et rapidité à partir des ressources disponibles ?
4. Quelle probabilité que les résultats perdurent après la finalisation des aides extérieures ?
5. Quelle probabilité que le projet, tel qu’il est exécuté aujourd’hui, atteigne les objectifs fixés ? Cela concerne le projet en soi, mais aussi des objectifs plus larges tels que l’expansion et la reproductibilité (le cas échéant.

**L’équipe du projet a fait preuve d’une disponibilité de chaque instant, d’un grand professionnalisme** et a été d’une aide précieuse pour la mission.

# Résumé du programme

## Description du Programme

### Logique d’intervention du programme

Le PACTE est un programme qui s’inscrit dans une réflexion et un « *travail interne au PNUD en matière de transition entre une phase de réintégration post-conflit et le passage vers une phase de développement local* » (1ère page du PRODOC). Comme spécifié dans le PRODOC, ce programme « *a été nourri par des réflexions et des documents stratégiques et techniques du Bureau Régional pour l’Afrique (RBA), le Bureau de Récupération, et de Prévention des Conflits (BCPR) ainsi que l’Initiative ART (Articulation des Réseaux Territoriaux)* ».

Encadré 1 : L’approche P6 et son corollaire, les MDP

L’approche P6 représente une évolution de l’approche 3x6, née dans le contexte post-conflit du Burundi afin pour assurer la réintégration harmonieuse des personnes affectées par le conflit tout en tout en jetant des premières bases pour un développement local et communautaire. **L’approche P6 introduit les trois phases supplémentaires** suivantes afin assurer la transition de post-conflit à une focalisation sur les causes sous-jacentes et structurelles de problèmes de développement et une vision du développement à long-terme :

- **Pacte Territorial :** pour appuyer la mise en place des projets innovants de développement des services socio-économiques en réponse aux Plans Communaux de Développement Communautaire (PCDC) dans une optique territoriale, et en garantissant la mise en cohérence des politiques publiques au niveau local.

- **Partenariat :** local, national et internationale pour la mise en place des projets faisant partie du Pacte territorial.

- **Politique Publique :** capitalisation des résultats pour informer la politique nationale et vulgarisation de l’expérience dans plusieurs Provinces du pays.

**Encadré 1 : L’approche P6, au cœur de la logique du PACTE et son corollaire, les « Maisons de Développement et de la Paix »**

La logique initiale d’intervention du programme était **d’appuyer la mise en place de la politique nationale de décentralisation et la stratégie nationale de Développement Economique Local (DEL)** du Ministère du Développement Communal (MDC), en proposant des « outils innovants pour la mise en place de cette dernière ». Le PACTE entendait « *doter les collectivités locales d’outils de planification stratégique, d’espaces de concertation et de systèmes d’information pour générer dynamiques de développement local en faveur de la réduction de la pauvreté, la création d’emplois, l’amélioration de revenus, l’accès à des services sociaux de qualité et la protection sociale des groupes vulnérables*». Selon toute vraisemblance, les « outils innovants » auquel il est fait référence dans le PRODOC sont relatifs à l’approche P6 (cf. encadré 1 ci-dessus).

L’outil qui devait servir d’instrument de mise en œuvre de cette approche reposait sur la création de « maisons de développement et de la paix ». **Ces maisons devaient constituer la « *clé du succès du PACTE*»** (TdRs des MDP). Leur mise en œuvre et leurs **missions étaient extrêmement ambitieuses** et visait indistinctement l’appui aux collectivités décentralisées (les communes) et aux services déconcentrés (les services techniques provinciaux), sans que cette double logique fonctionnelle n’ait d’ailleurs jamais été questionnée. **Ce ne sont pas moins de 25 services qui sont, pêle-mêle proposés**, autour d’activités aussi hétéroclites que la « cohésion sociale », la « construction de la paix », « l’orientation socio-économique », « l’appui aux acteurs de la coopération internationale ». En témoigne l’énoncé de leurs missions, tels que formulé dans les termes de référence :

* La Maison du Développement et de la Paix fournit des services techniques, juridiques et de résolution des conflits aux communes, dans une logique d’intercommunalité, et favorise l’amélioration de la maîtrise d’ouvrage et le suivi des activités du Programme au niveau provincial.
* Fournir des services techniques de planification et d’orientation socioéconomique aux différents acteurs de développement de la province : Communes, société civile.
* Former les acteurs locaux en matière de planification stratégique et approche participative afin d’élaborer à l’avenir les PCDcs des communes de la province.
* Identification des projets stratégiques de développement communal et intercommunal.
* Organiser des activités de cohésion sociale et construction de la paix ciblant l’ensemble des citoyens, activités spécifiques pour les jeunes, les femmes, etc.
* Faire le diagnostic des potentialités de la province et élaborer les documents de mise en convergence des priorités des communes à l’échelle du territoire.
* Harmoniser les actions de la coopération internationale avec les PCDCs et le Plan stratégique provincial dans l’objectif d’améliorer l’impact des efforts.
* Fournir une assistance technique communale en matière de maitrise d’ouvrage à travers l’équipe technique de la maison du développement et de la Paix. L’expertise en matière de maitrise d’ouvrage sera appuyée dans le cadre des structures existantes tel que le FONIC et ou l’intercommunalité.
* Appui à la mise en place des projets dans le cadre des Plans communaux de développement communautaire (PCDC).
* Fournir des services de suivi des projets aux acteurs de la coopération internationale intéressés à travailler dans la province.

### Contexte général dans lequel s’insère le programme

Le projet PACTE est né d’une conjonction d’opportunités pour le PNUD à un moment où les projets de réintégration prenaient fin et où le PNUD a engagé une réflexion sur sa transition programmatique entre ses activités de réintégration et des activités à venir de développement durable. Le PACTE a été approuvé en juillet 2014 et un cadre stratégique des résultats allant d’août 2014 à décembre 2016 a été élaboré pour définir ses effets et ses produits escomptés.

L’objectif général du PACTE, tel que stipule dans le PRODOC est de “*promouvoir un processus de relèvement communautaire vers le développement local durable qui puisse aboutir à de la croissance économique, à l’égalité sociale, à la construction/consolidation de la paix et à la protection de l’environnement à l’échelon local”*.

Le PRODOC a précisé trois objectifs spécifiques, théoriquement en cohérence avec la logique de l’approche P6 (« du développement communautaire au développement durable au niveau local ») :

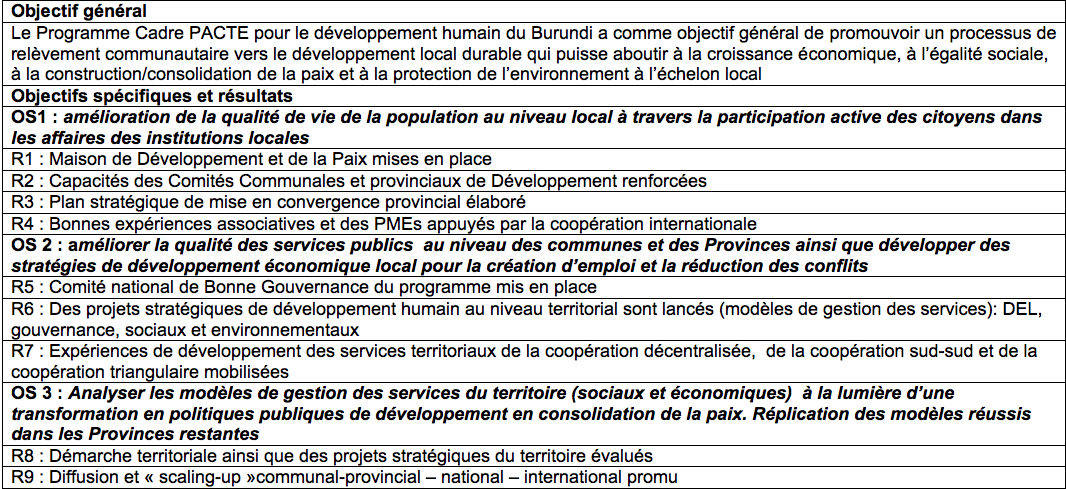
1. Améliorer la réintégration des groupes vulnérables au niveau local à travers la participation active des citoyens dans les affaires des institutions locales (phase 4 de l’approche P6 ou « Pacte territorial »).
2. Améliorer la qualité des services publics au niveau des communes et des provinces ainsi que de développer des stratégies de développement économique local pour la création d’emplois et la réduction des conflits (phase 5 de l’approche P6 ou « Partenariat »).
3. Analyser les modèles de gestion des services du territoire (sociaux et économiques) à la lumière d’une transformation en politiques publiques de développement en consolidation de la paix. Réplication des modèles réussis dans les provinces restantes (phase 6 de l’approche P6 ou « Politique publique).

**A noter que ces trois objectifs spécifiques ne se retrouvent ni dans la suite du PRODOC ni dans les PTA de 2014 et des années suivantes** (commentaire : il faut que cette phrase soit clarifiée)**,** comme en témoigne l’analyse comparative des objectifs, résultats et activités en Annexe 3.

**Le budget initial prévu était de 7.100.000 USD** sur une période de 29 mois (en multi-financement) avec un premier plan opérationnel qui s’étalait sur une période allant d’août 2014 à décembre 2016. Il était prévu une mobilisation par le biais d’apports des partenaires techniques et financiers du Burundi. En raison du contexte politique et sécuritaire qui prévaut depuis 2015, cette mobilisation extérieure n’a jamais eu lieu.

Dans son Cadre Stratégique de Résultats (CSR), le PRODOC a aussi défini un nombre important de produits attendus (outputs), qui semblaient difficilement atteignables dans le temps imparti et ce, même sans tenir compte du contexte de crise qui démarrera en avril 2015. **Pour rappel, les 9 produits sont les suivants :**

**Encadré 2 : Le Cadre Stratégie de Résultats originel du PACTE : des objectifs spécifiques et des résultats très peu opérationnalisés**

****

Encadré 2 : Cadre stratégique de résultats

En effet, la première phase du programme PACTE (2014/2016) visait à accélérer le processus de décentralisation et à mettre en place la stratégie de développement économique au niveau local. Le but du PACTE était de lutter contre la pauvreté à travers des institutions locales plus fortes, et des citoyens mieux informés sur les possibilités offertes par l’administration locale en termes de services sociaux et de développement économique. Pour ce faire, L’approche stratégique proposée est le P6, composée des 3 phases du relèvement communautaire : Pluralité, Participation et Production, et 3 phases vers le développement local durable : Pacte Territorial, Partenariat et Politique publique. En outre, le PACTE a adopté une approche basée sur le principe « do no harm » dans le but de garantir l’inclusion sociale dans les zones d’intervention du projet et le respect des droits humains des bénéficiaires du projet.

### Stratégie d’intervention et changements majeurs dans la mise en œuvre

Un des paradoxes de l’intervention du PACTE dans sa logique d’intervention est que son **intention louable d’appuyer le citoyen ne se retrouve pas dans ses activités opérationnelles**. Les notions de « cohésion sociale », de « réintégration des groupes vulnérables au niveau local » ou « d’amélioration des conditions de vie » ne se retrouvent pas dans les activités une fois le programme mis en œuvre. Ainsi, l’objectif spécifique de la phase 4 du (Pacte Territorial) fait référence à « l’*amélioration de la qualité de vie de la population au niveau local à travers la participation active des citoyens dans les affaires des institutions locales ».* Or les outils proposés (plan de développement, appui au MDC, formation des élus) n’atteignent pas le niveau des citoyens. L’analyse de l’impact réel du programme témoignera de ce hiatus.

La stratégie et les outils mis en place relèvent bien plus d’un appui institutionnel à la déconcentration de services techniques déconcentrés (Antenne du Plan du MDC, FONIC) et un appui aux communes (formation avec le CNFAL, initiative SAFIC avec UNCDF). De fait, **la stratégie d’intervention oscille entre un appui à la décentralisation et au développement local et un appui aux services déconcentrés,** sans que jamais le curseur ne soit vraiment défini. La participation citoyenne et l’amélioration des conditions de vie des populations est un objectif qu’aucune activité en tant que telle n’a cherché à atteindre.

**Ces changements majeurs dans la mise en œuvre n’ont pas été référencés ni expliqués lors des différents rapportages du programme** (en témoigne les rapports annuels 2015 et 2016 du CTP qui ne mentionnent à aucun moment un quelconque changement de stratégie).

## Situation actuelle du Programme

### Mise en œuvre

Au regard du *Cadre des Résultats et des Ressources (CRR)* duProgramme figurant dans le document de projet, le PACTE est divisé en trois produits. La difficulté pour l’évaluateur est de mesurer l’état d’avancement à l’aune des activités effectivement engagées sous ces trois produits, dans la mesure où le 3ème produit n’a jamais été mis en œuvre et ne figure même pas en tant que tel dans ATLAS (il est présenté dans le corps du PRODOC mais n’apparaît plus dans le premier CRR). Pour mémoire, il est rappelé dans cette section. Par la suite, l’UGP le remplacera par la gestion du projet.

Les trois produits opérationnels du Programme étaient les suivants :

* ***Produit 1 :***

Appui à l’amélioration de la qualité de vie de la population au niveau local à travers la participation active des citoyens dans les affaires des institutions locales

* **Produit 2 :**

Améliorer la qualité des services publiques au niveau des communes et des Provinces ainsi que développer des stratégies de développement économique local pour la création d’emploi et la réduction des conflits.

* **Produit 3 :**

Analyser les modèles de gestion des services du territoire (sociaux et économiques) à la lumière d’une transformation en politiques publiques de développement en consolidation de la paix. Réplication des modèles réussies dans les Provinces restantes.

**NB :** Le produit 3 ne sera jamais référencé dans aucun document de suivi (et encore moins mis en œuvre) et sera remplacé dans les PTA de 2015 et 2016 par « Une unité de gestion opérationnelle ».

### Etat financier

À noter que la présentation des données financières par produit ne donnerait aucune visibilité des dépenses réalisées, dans la mesure où beaucoup d’activités ont été imputées de façon variable sur l’un ou l’autre des produits du PACTE et que le Cadre Stratégique de Résultats n’a pas guidé la dépense. En outre, **le PRODOC ne mentionnait pas explicitement la répartition financière entre les différentes activités des trois produits opérationnels**. La mission n’a donc pas pu déterminer avec exactitude la façon dont ont été répartis les montants engagés. À noter que les données financières sont arrêtées au 31 juin 2017.

**ANALYSE FINANCIERE AU 30 JUIN 2017**

Tableau 1 : Répartition des montants dépensés par partenaire

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Dépenses du PACTE par partenaires (en USD)** | | | | | | |
| **Partenaire** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017**  **(au 30 juin)** | **Total général** | **Pourcentage** |
| MDC | 0 | 50 000 | 57 000 | 267 122 | **374 122** | **30,46%** |
| FMCR | 0 |  | 116 949 | 96.612 | **213 561** | **17,39%** |
| ABELO | 0 | 148 901 |  |  | **148 901** | **12,12%** |
| CNFAL | 0 |  | 48 267 |  | **48 267** | **3,93%** |
| UNCDF**\*** | 0 |  | 297 260 |  | **297 260** | **24,2%\*** |
| FONIC | 0 |  | 49 709 | 96 232 | **145 941** | **11,88%** |
| **Total général** | 0 | **198 901** | **569 185** | **459 966** | **1 228 052** | **100%** |

Source : ATLAS

\* Hors salaires UNCDF

Tableau 2 : Dépenses par lignes budgétaires simplifiées

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Dépenses du PACTE par nature d’intervention (en USD)** | | | | | | |
| **Nature des dépenses** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017**  **(au 30 juin)** | **Total général** | **%** |
| Salaires | 61 619 | 573 158 | 712 581 | 129 785 | **1 477 143** | **46,45%** |
| Consultants internationaux | - | 89 005 | 54373 |  | **143 378** | **4,5%** |
| Consultants nationaux |  | 6 730 |  | - | **6 730** | **0,2%** |
| Missions |  | 16 520 | 7103 | 13 276 | **36 899** | **1,13%** |
| Coûts fonctionnement |  | 102 687 | 104 865 | 80 164 | **287 716** | **11,6%** |
| Subventions directes aux partenaires |  | 198 901 | 569 185 | 459 966 | **1 228 052** | **38,61%** |
| **Total général** | **61 619** | **987 001** | **1 448 107** | **683 191\*** | **3 179 918** | **100%** |

Source : ATLAS

\* Avances non encore justifiées incluses

***Ratio Coût du projet / Subventions Partenaires :***

***Cout du projet : 61,39%***

***Subventions directes aux partenaires : 38,61%***

# resultats de l’evaluation

## Une conception trop ambitieuse, des objectifs disparates

***RESUME DE LA REPONSE GLOBALE A 3.1***

***Le PACTE est né d’une conjonction d’opportunités pour le PNUD à un moment où les projets de réintégration prenaient fin et où le PNUD a engagé une réflexion sur sa transition programmatique entre ses activités de réintégration et des activités à venir de développement durable. Bien que la formulation soit le fruit d’une démarche collective, la logique d’intervention du PACTE est vite apparue comme exogène aux réalités politiques et locales, et ce, indépendamment du contexte politique et sécuritaire qui a sévi en 2015. En effet, l’approche « 3x6 » n’a jamais été comprise par les partenaires.***

***Sur le fond, le PRODOC comporte un grand nombre d’incohérences et de lacunes : des résultats dont les intitulés varient au fil des PTA, des résultats qui se confondent avec des activités, un nombre de produits très important et des attentes démesurées dans la formulation. En filigrane, se pose la question de savoir quelle théorie du changement était initialement recherchée dans le cadre du PACTE. Ce document de 33 pages apparaît assez confus et il est difficile d’en saisir la ligne directrice claire. La formulation est très ambitieuse et embrasse un grand nombre de concepts théoriques qui ne trouvent pas forcément une portée pratique dans les activités du PACTE proprement dites.***

***En somme, il s’agit d’un projet dont on a du mal à comprendre la logique d’intervention qui débouche sur des résultats flous. Le positionnement stratégique du PACTE demeure encore aujourd’hui très difficile à cerner. Quelle était la « théorie du changement » ? La somme de ces 9 produits était censée aboutir à quels résultats tangibles ?***

### Une intention louable dans le contexte de l’époque

La formulation du programme est le fruit d’un travail collectif, établi avec le bureau ART-GOLD du PNUD à Bruxelles, le Bureau Régional pour l’Afrique du PNUD et le CTP de l’époque. A cette démarche ont été associés de façon plus ou moins régulière deux partenaires nationaux (le MDC et ABELO), qui devaient jouer un rôle clé dans l’opérationnalisation du Programme.

L’intervention proposée était donc, à l’époque de sa formulation, en phase avec les problèmes des bénéficiaires. La rédaction effectuée en complète collaboration avec le Ministère du Développement Communal (via son Directeur de la Décentralisation de l’époque, devenu par la suite le coordonnateur national du PACTE) devait constituer un gage de pertinence, le MDC étant chargé d’assurer le leadership du programme.

Comme cela a été rappelé précédemment, à l’origine, la méthodologie et l’approche stratégique du PACTE se fondent sur l’approche développée par le PNUD à travers le « 3x6 ». Outre les trois phases du relèvement communautaire, les 3 phases suivantes du développement local se fondent sur la réintégration des groupes vulnérables au niveau local à travers la participation active des citoyens dans les affaires des institutions locales (phase 4 « Pacte territorial »), l’amélioration de la qualité des services publics au niveau des communes et la promotion du développement économique local (phase 5 ou « Partenariat ») et l’amélioration des politiques publiques (phase 6 ou « Politique publique »).

Cette logique d’intervention est vite apparue comme exogène aux réalités politiques et locales, et ce, indépendamment du contexte politique et sécuritaire qui a sévi en 2015. En effet, l’approche « 3x6 » n’a jamais été comprise par les partenaires (cf. encadré X sur les verbatim sur la pertinence). Cette logique d’intervention, toute théorique, avait aux dires des acteurs rencontrés, fait long feu en 2014. Leur point de vue est qu’il n’y avait déjà plus vraiment lieu et place pour cette logique de réconciliation et de la paix autour de la question des rapatriés. Sans occulter la question des rapatriés et leur nécessaire intégration dans le pays, tout porte à croire que le timing et le focus portés sur cette question ne constituaient plus la priorité pour le Gouvernement dès cette époque. Cet état de fait est illustré par plusieurs points factuels :

* A cette époque, la plupart des PTF orientaient déjà l’essentiel de leur activité en appui direct aux communes, à la MOC et au FONIC (CTB avec le PADLPC), au développement local (GIZ, Coopération Suisse) ou à l’amélioration de la gouvernance urbaine (Gutwera Neza avec l’UE). Le PNUD demeurait le seul partenaire à continuer à se focaliser sur cette approche.
* Au sein du PNUD même, l’année 2014 correspond à une époque où la plupart des projets de réintégration étaient en phase de clôture, parfois fermés de façon précipitée. Ceci a d’ailleurs pesé sur la charge de travail de l’équipe du PACTE qui ont dû se substituer au personnel qui avait été évincé de ces programmes.
* De fait, cette volonté de transition de la réintégration vers le développement durable avait perdu beaucoup de sa cohérence, aux dires mêmes de l’ensemble des partenaires interviewés sur place.
* Par conséquent, une question de fond subsiste : comment se fait-il que le projet, dont la pertinence et la cohérence sont aujourd’hui contestés de façon quasi unanime, ait été validé en l’état ? Quelle relecture critique a été opérée et par qui ? Les partenaires nationaux rencontrés conviennent qu’ils ont bien été associés à la formulation, mais pas sous la forme d’un comité de lecture. S’ils contestent aujourd’hui le bienfondé du programme, pourquoi l’ont-ils signé ?
* **Un représentant des partenaires du PACTE :**

« *La formulation du PRODOC du PACTE ressemble à une formulation de transition, mais surtout pour le PNUD. Le 3x6, je n’ai jamais compris la signification de l’approche. Après, je n’ai jamais vraiment cherché à en savoir plus ».*

* **Un agent d’une commune :**

« *Si le PRODOC n’est pas clair, la mise en œuvre en pâtit forcément.  Comment ce PRODOC a pu être signé en l’état ? Les résultats ne se détachent pas clairement. Ce document comporte de réelles difficultés au niveau de la réflexion stratégique ».*

* **Un représentant des partenaires du PACTE :**

« *Le 3x6, c’est du chinois. On ne comprend pas de quoi il s’agit. C’est souvent mentionné en comparaison avec le programme terminé, le passé, sans relations avec les intentions à venir ».*

* **Un représentant des partenaires du PACTE (lors de la séance de débriefing de fin de mission) :**

*« C’est comme s’il y avait eu plusieurs PRODOC depuis 2014. La logique a changé d’une année sur l’autre. C’est en voyant l’analyse du consultant sur les résultats et indicateurs que je me rends compte à quel point cela changeait ».*

Encadré 3 : Verbatim sur la pertinence du PACTE

Encadré 3 : Verbatim sur la pertinence du PACTE

### Une formulation qui manque de clarté et de rigueur dont on saisit difficilement l’objectif ultime

Il est important de constater qu’une **lecture analytique du PRODOC** et de son Cadre stratégique des résultats (CSR) fait état d’un **certain nombre d’incohérences et de lacunes :**

* Le cadre stratégique des résultats qui figure dans le PRODOC ne fait état que de deux de ces trois étapes du « 3x6 », à savoir les phases 4 et 5, sans jamais mentionner pour quelle raison la phase 6 n’a fait l’objet d’une programmation, même ultérieure. La phase 6 étant une phase de capitalisation des politiques publiques, il semble assez logique qu’elle soit repoussée à plus tard. Mais cet oubli rend plus compliquée la lecture du CSR, qui se trouve, de fait, limité à deux outcomes.
* Les neuf produits qui figurent dans le PRODOC sont donc de fait restreints à deux résultats. Ceci n’est, en soi, pas insurmontable, mais il aurait été utile de le mentionner pour une meilleure lecture du document. Ils n’apparaissent pas en tant que tels dans le corps du texte et sont noyés dans les activités (cf. partie 4.3 du PRODOC). Ce n’est qu’à la lecture du tableau du CSR que l’on retrouve ces résultats attendus et que l’on peut donc en déduire la répartition suivante : 4 produits attendus pour la phase 4, 3 produits pour la phase 5 et 2 produits pour la phase 6. Mais là encore, certains résultats se confondent avec des activités liées à la seule mise en œuvre opérationnelle du programme (le Résultat R5 sur la mise en place d’un Comité national de Bonne Gouvernance n’est pas un résultat en soi)[[4]](#footnote-4).
* Le Cadre Stratégique de Résultats ne comporte pas, en tant que tel, d’IOV. Seuls quelques indicateurs de résultats sont mentionnés dans le PTA 2014 annexé au PRODOC. L’inconvénient est que ces indicateurs de résultats sont différents d’une année sur l’autre et qu’à chaque nouveau PTA, le CTP a introduit de nouveaux indicateurs, sans que ceux-ci aient été discutés lors des COPIL ni avec les partenaires. Il est donc impossible d’effectuer une comparaison de l’avancée du programme à la lumière de ses IOV. Le tableau en annexe 3 montre les incohérences des PTA d’une année sur l’autre, leur formulation dénuée de rigueur et la proposition d’IOV ou de cibles inatteignables.
* Ces lacunes se retrouveront d’ailleurs dans les PTA des années suivantes, où une grande confusion est entretenue entre les termes utilisés. Ainsi, les résultats escomptés et les activités sont parfois confondus et la hiérarchisation des activités est différente chaque année.
* Ce manque de rigueur est préjudiciable à une bonne lecture et compréhension du PACTE, tant en interne qu’auprès des partenaires institutionnels, qui n’ont, de fait, jamais été en mesure, d’apprécier l’avancée du programme depuis son commencement.

Des ambitions qui témoignent d’une faible prise avec la réalité de terrain et des attendus d’un projet sur un temps si court :

* **PTA 2015 (signé en novembre, soit 2 mois d’activité**) :
* 3 projets de services sont élaborés par 3 communes pilotes
* **PTA 2016 (juin, soit 6 mois d’activité) :**
* Un service d’appui à la MOC est ouvert au profit de 10 communes
* 80.000 personnes participent aux séances de sensibilisation
* 6 diagnostics communaux réalisés
* 10 projets de développement socio-économique identifiés
* **PTA 2017 (avril, soit 8 mois d’activité) :**
* 16.800 bénéficiaires (50% de femmes)
* 8 projets stratégiques mis en œuvre dans les Provinces pilotes
* 10 associations locales qui travaillent en partenariat public-privé
* 29 PCDC actualisés (Kir-Ang-Fr)

Encadré 4 : Aperçu de quelques attentes démesurées formulées par le PACTE

Encadré 4 : Des attentes démesurées dans la formulation et la mise en œuvre du PACTE

* Ce document de 33 pages (hors annexe) apparaît assez confus et il est difficile d’en saisir la ligne directrice claire. La formulation est très ambitieuse et embrasse un grand nombre de concepts théoriques qui ne trouvent pas forcément une portée pratique dans les activités du PACTE proprement dites. Il est fait aussi état du fait que « la formulation a été faite en concertation et avec les apports du MDC, des autorités locales, de la société civile, du secteur privé, des acteurs de la coopération internationale » (p. 5 du PRODOC), ce qui, à l’exception du MDC et d’ABELO, est contredit par les faits. D’ailleurs, tous les partenaires rencontrés jusqu’alors ont fait part de leur perplexité quant aux attendus du PACTE et de la logique du 3x6 et aucun n’en avait d’ailleurs une copie papier.
* La formulation du Programme, extrêmement ambitieuse dans ses objectifs, l’était tout autant dans les outils de gestion proposés. Ainsi, il était prévu de réunir un « Comité National de Bonne Gouvernance » présidé par le 2nd vice-Président de la République, ce qui semble pour le moins ambitieux pour un programme du PNUD , somme toute, relativement modeste ? Une autre illustration témoigne de cette ambition excessive. Le compte-rendu du COPIL du 17 juillet 2014 mentionne : « *Après 3 ans, une évaluation externe sera effectuée pour connaître les résultats et l’impact du programme en faveur des acteurs locaux et nationaux. Sur base de cette évaluation, le programme cadre proposera des modèles de gestion à transformer en politiques publiques pour institutionnaliser les résultats atteints*». Comment peut-on, avec un tant soit peu d’expérience du développement local au Burundi espérer qu’un programme pilote touchant 3 communes de 3 provinces puisse être institutionnalisé en seulement trois ans et que des « modèles de gestion » puissent être transformés aussi rapidement en « politiques publiques » ?
* Sur beaucoup de points, la mise en œuvre du PACTE n’a pas suivi ce qui était mentionné dans le PRODOC : les autres PTF ne se sont jamais impliqués ; le Comité de Bonne Gouvernance, organe trop complexe à mobiliser (il prévoyait la présence du 2nd Vice-Président de la République du pays !), ne s’est jamais réuni ; la concertation entre acteurs pour l’identification des projets n’a pas non plus eu lieu.
* Le compte rendu de la réunion du Comité de Pilotage du 28 mars 2017 mentionne que « Après analyse et échange sur les structures de suivi et gestion mentionnées dans le document du projet, il fut décidé de remplacer le comité de bonne gouvernance en comité de pilotage. Et une proposition des termes de référence du comité de pilotage sera dressée, et proposée pour validation dans le prochain comité de pilotage »

Une formulation « fourre-tout » qui manque de rigueur, ne respectant pas la logique de cycle de projet, mêlant réintégration des rapatriés (l’approche 3x6 qui en fait n’a jamais été opérationnalisée dans ce programme), appui institutionnel (MDC), appui à la déconcentration et à l’aménagement du territoire (« plan stratégique de mise en convergence provinciale », documents qui n’ont jamais existé dans le pays et dont l’intérêt reste à prouver), renforcement des capacités (aux communes et aux provinces), appui au plaidoyer pour les communes (ABELO), appui au micro-crédit rural (FMCR), appui à la fiscalité communale (SAFIC avec UNCDF). Certains résultats sont en fait des activités (cf. R5), le cadre stratégique de résultats est incomplet, les indicateurs de résultats font défaut.

En somme, il s’agit d’un projet dont on a du mal à comprendre la logique d’intervention qui débouche sur des résultats flous. Le positionnement stratégique du PACTE demeure encore aujourd’hui très difficile à cerner. Quelle était la « théorie du changement » ? La somme de ces 9 produits était censée aboutir à quels résultats tangibles ?

Tableau 3 : Les Maisons de Développement et de la Paix, des intentions démesurément ambitieuses qui se heurtent à la réalité locale et communale au Burundi

L’analyse ci-dessous a pris comme source les TdR des Maisons de la Paix[[5]](#footnote-5).

|  |  |
| --- | --- |
| **Intentions** | **Réalités du terrain** |
| La Maison du Développement et de la Paix est le siège des professionnels du développement du Programme et des points focaux des services déconcentrés au niveau provincial | - Gouverneur très peu impliqués et sensibilisés au rôle de ces MDP  - Administrateurs communaux peu associés  - Si l’on veut appuyer la décentralisation, il est nécessaire d’appuyer les communes, qui demeurent le seul niveau effectivement décentralisé dans le pays. Dans le cas contraire, on appuie la déconcentration des STD. |
| La Maison du Développement et de la Paix fournit des services techniques, juridiques et de résolution des conflits aux communes | - L’appui technique des antennes du Plan et du FONIC peuvent potentiellement être développés. Mais en ce qui concerne “des services juridiques et de résolution des conflits”, cet objectif ne semble pas atteignable. |
| La Maison du Développement et de la Paix favorise l’amélioration de la maîtrise d’ouvrage et le suivi des activités du Programme au niveau provincial | - L’ambition d’améliorer la MOC par l’intermédiaire du FONIC demeure un résultat atteignable. La question qui se pose alors si cette création ex-nihilo répond à une logique de projet ou à une logique de renforcement d’une structure déconcentrée en devenir ? |
| Fournir des services techniques de planification et d’orientation socioéconomique aux différents acteurs de développement de la province : Communes, société civile et autres | - Comment atteindre effectivement la société civile ? Pour quels services concrets à apporter ?  - Quelle stratégie mise en place pour attirer les citoyens dans le bureau de la MDP ? Aucune réponse n’est apportée à ce sujet, comme si la mise en place d’un simple bureau allait attirer mécaniquement des citoyens qui viendraient s’enquérir des possibilités de services auprès des services déconcentrés de l’Etat. |
| Organiser des activités de cohésion sociale et construction de la paix ciblant l’ensemble des citoyens, activités spécifiques pour les jeunes, les femmes, etc  Partage d’information avec les citoyens – droits et devoirs. | - Cette activité n’a pas été programmée dans le budget du PACTE. Or, sans financement extérieur et sans appui de spécialistes de la cohésion sociale, on ne saurait demander aux agents déconcentrés du MDC et du PACTE de jouer ce rôle.  - Là encore, aucune activité spécifique de sensibilisation des citoyens, des jeunes et des femmes, n’a été prévue ni budgétisée. |
| Harmoniser les actions de la coopération internationale avec les PCDC et le plan stratégique provincial | - Quelle légitimité aurait la MPD pour harmoniser les actions de la coopération internationales dans une province donnée ? Et avec quels outils ? N’est-ce pas là plutôt le rôle du Gouverneur ?  - Là encore, deux logiques distinctes se confrontent (décentralisation et déconcentration). A noter que les « plans stratégiques provinciaux » n’ont aucune base légale et que leur bien-fondé prête à confusion car comment peut-on proposer un plan stratégique à un niveau non décentralisé alors que le seul outil de planification à ce jour reste le PCDC, développé par une collectivité élue ? Cette demande du MDC au PACTE partait de la volonté de produire un document de plaidoyer et de communication par province. Il n’en demeure pas moins un réel problème de cohérence de la démarche avec la réalité communale. |

### Un programme dont l’ambition est d’appuyer le Développement Economique Local mais qui aurait pu être mieux ciblé

En filigrane, le PACTE allie de grandes ambitions relatives au soutien aux initiatives relatives au développement économique local (DEL) dans le pays, mais sans que cela ne se traduise dans les activités prévues, et sans donc y mettre les moyens relatifs. Le PRODOC fait pourtant référence à de nombreuses reprises à l’appui au DEL :

* Le résultat 2 prévoyait la « mise en place d’une stratégie de DEL au niveau provincial-local en appui à la stratégie nationale du DEL » ;
* Initialement, les Maisons de Développement et de la Paix (MDP) devaient avoir en leur sein un représentant DEL ;
* La réalisation d’une étude sur les mécanismes DEL existantes au Burundi était prévue, de même qu’une « étude de faisabilité des stratégies de DEL sur la base des projets du 3x6 »[[6]](#footnote-6) ;
* La possibilité de créer des Agences de développement économique local (ADEL) était aussi envisagée.

Ces objectifs sont restés à ce jour, au stade des intentions, à l’exception de l’étude sur les mécanismes DEL au Burundi, qui est en cours au MDC, ainsi que les études SAFIC en train d’être menées dans 9 communes du pays sous la responsabilité de UNCDF. A noter d’ailleurs que l’initiative SAFIC de UNCDF n’est jamais mentionnée dans le PRODOC. L’accord entre le PNUD et UNCDF a sans doute eu lieu ultérieurement. Cette initiative demeure pourtant l’activité la plus concrète relative au DEL menée par le PACTE (cf. partie 4).

Il apparaît donc que les moyens mis en œuvre dans ce domaine n’étaient pas à la hauteur des besoins identifiés. Afin de pouvoir lancer l’ensemble de ces activités, un expert dans ce domaine aurait pu être adjoint à l’équipe du PNUD. Les expériences de DEL au Burundi sont encore très récentes et assez peu documentées (les précurseurs étant principalement la GIZ et la Coopération Suisse et leurs programmes ne sont pas encore évalués). Une expertise internationale pour étudier les mécanismes DEL existants au Burundi (activité prévue dans le PRODOC) aurait pu être menée dès 2016. Cette activité reste toujours d’actualité dans la mesure où cette étude permettrait de mieux sérier le champ d’intervention du PACTE et de préparer les réorientations nécessaires du programme pour la prochaine phase.

## Des objectifs difficilement atteignables, une performance faible

***RESUME DE LA REPONSE GLOBALE A 4.2***

***Au regard des objectifs démesurément ambitieux fixés originellement, le programme souffre d’une efficacité très faible. Si la crise de 2015 a considérablement affecté le PACTE, tant dans sa logique que dans ses résultats, celle-ci n’explique pas tout. Si l’on compare les objectifs fixés au départ et ceux atteints à ce jour, on constate un fossé très important entre les intentions affichées et la réalité de ce que le PACTE a effectivement réalisé sur le terrain. Cela amène logiquement à la question de savoir, d’une part, si les activités prévues peuvent mener aux résultats escomptés, et d’autre part, si cette EMP n’est pas l’occasion de revoir ces objectifs et de clarifier les intentions du PACTE.***

***Dans les faits, le PACTE n’a pas suivi la logique du PRODOC (logique des 3x6 rapidement abandonnée, la crise aidant le partenariat avec les autres PTF n’a pas eu lieu), sans que cette clarification ne soit jamais menée.***

***Cela a abouti à un financement à la demande, donnant l’impression que les PTA 2015 et 2016 finançaient les besoins des partenaires au « coup par coup » (avec des activités qui ne sont pas dans le cadre de résultats) et non pas ceux du projet.***

***En effet, les premiers résultats sont très timides : Les Maisons de développement et de la Paix (MDP) sont des structures qui ne sont pas encore opérationnelles et sont peu connues des partenaires locaux. Concernant l’’appui SAFIC, l’intérêt de l’exercice est unanimement salué par les communes et a soulevé beaucoup d’attentes pour la suite, mais les délais de mise en œuvre restent longs.***

***Le MCPEA, le projet de micro-crédit aux pauvres économiquement actifs est l’activité la plus récente du programme, négociée courant 2016. Paradoxalement, c’est aussi celle qui a été la plus efficace en un temps record.***

***.***

### Une performance encore difficile à évaluer mais des signaux d’alerte préoccupants

En préambule, il convient de rappeler que la crise de 2015 a considérablement affecté le PACTE, tant dans sa logique d’intervention que dans ses résultats. Récapitulatif des changements majeurs survenus :

* La crise de 2015 a eu des conséquences sur le personnel du PNUD et sur la situation sécuritaire du personnel qui était assigné au projet. Au départ, l’équipe était composée du CTP, des 2 chargées de programme, de 3 VNU et d’un JPO malgache. En quelques mois, l’équipe s’est réduite au plus strict minimum, les 3 VNU et la JPO malgache ayant dû être évacués dans le courant de l’année 2015. A noter que les manifestations et des coups de feu retentissaient régulièrement autour du bureau du PNUD. Le bureau du PNUD a bien tenté de repositionner des VNU au niveau local en 2016, mais cela s’est soldé par un refus net du MDC.
* Conséquence de l’instabilité politique qui règne dans le pays, depuis mars 2016, l’[Union européenne](http://www.lemonde.fr/union-europeenne/) [a suspendu](http://dsms.consilium.europa.eu/952/Actions/Newsletter.aspx?messageid=4145&customerid=26563&password=enc_3546343733383634_enc) l’[aide](http://www.lemonde.fr/services-aux-internautes/) directe destinée à l’administration burundaise sur la base de l’article 96 des accords de Cotonou de 2000, qui lie les pays membres de l’UE et les 77 pays du groupe ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique), à un respect des droits humains et démocratiques. De ce fait, les autres partenaires bilatéraux principaux qui intervenaient dans le champ du développement local ont, eux aussi, soit cessé leurs activités, soit se sont totalement retirés du pays (coopération décentralisée française avec les Pays de la Loire pour le PACTE, CTB, GIZ). Les partenaires qui devaient appuyer, de près ou de loin le PACTE et sa logique d’intervention, ont donc logiquement fait défaut.
* Le CTP et son équipe se sont vus attribuer la gestion du PACSNAR, ce programme chapeau touchant les réfugiés dans le pays et permettant au PNUD de clôturer l’ensemble des activités y afférentes. Jusqu’en 2016, le CTP et ses deux assistantes au projet travaillaient à plus de 50% sur les activités de ce programme, posant là un réel souci de moyens mis à disposition du PACTE. Afin de ne pas renouveler les mêmes erreurs, il convient de veiller à ce que le nouveau CTP et son équipe puissent se consacrer pleinement à leur mission de suivi du programme, sans autres sollicitations du bureau du PNUD.
* Ces difficultés sont sans nul doute préoccupantes quant à la performance probable et à venir du PACTE et obèrent radicalement les chances de performance du programme. Il était évident depuis la mi-2016 que les produits attendus ne seraient pas réalisés dans les temps. Pour autant, aucune mesure appropriée n’a été prise et les CR des COPIL ne font même pas état de ces difficultés.

Ceci étant dit, le programme soufre d’une très faible performance dans la réalisation des produits et effets attendus, comme en témoigne l’analyse budgétaire qui suit. Sans que cela ne constitue l’alpha et l’oméga d’un programme, **un des indicateurs de performance demeure tout de même le taux de décaissement du programme** sur les activités prévues (cf. tableau 3 ci-dessous). Bref aperçu de la situation par produit :

* **Le produit 1 représente 32% des dépenses du PACTE** avec l’essentiel des dépenses sur la ligne « Plan stratégique des Provinces » 23% du total du Programme).
  + L’intitulé de cette ligne est trompeur car cela tendrait à faire croire que des plans stratégiques aux Provinces ont été élaborés. Il s’agit en fait essentiellement de subventions au MDC pour appuyer les activités de son PTA via des contrats de consultance externalisés (atelier national sur le renforcement des capacités des acteurs locaux, production d’un guide sur l’intégration du genre dans les PCDC et formations afférentes).
  + Ainsi, en 2017, le poste le plus budgétivore concerne « l’actualisation des PCDC » pour 145.000 USD (le nombre et la portée de cette activité n’est pas précisée). Cette activité n’avait toujours pas démarré au mois de juillet 2017 et il semble peu probable qu’elle puisse être menée dans les temps impartis pour cette année. A noter que le financement de trois projets DEL est aussi prévu pour cette année (un total de 50.000 USD, plus 12.000 USD en assistance à maîtrise d’ouvrage du FONIC).
  + A noter que le cœur de l’intervention initialement prévue, à savoir la mise en place des MDP, ne représente que 3,19% des dépenses totales du PACTE. Ce poste budgétaire devrait monter en puissance cette année avec le mise en route effective des MDP car il est prévu la prise en charge des salaires des agents du FONIC (un total de 30.000 USD) et l’achat de fournitures par le MDC (3.000 USD).
* **Le produit 2 ne représente que 8% des dépenses totales du PACTE** avec des activités qui n’ont démarré que cette année (0% entre 2014 et 2016). Là encore, l’intitulé sur les stratégies DEL est trompeur. A ce stade, il s’agit surtout de formations sur la gestion des affaires publiques (CNFAL), de la vulgarisation du plan triennal DEL du MDC et de quelques formations sur ce document auprès des agents du MDC. A noter que les activités prévues suivantes « Projets stratégiques », « Amélioration qualité de la vie », « mobilisation expériences développement Sud-Sud », « Evaluation démarche territoriale » et « Diffusion, scaling-up » n’ont pas été initiées et qu’elles sont à 0% de décaissement.

Tableau 4 : Répartition des montants engagés par résultats escomptés

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Dépenses du PACTE par partenaires (en USD)**  **Source : PRODOC signé par les partenaires** | | | | | | **%** |
| **Partenaire** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017**  **(au 30 juin)** | **Total général** |
| **Outcome 1**  **(participation des citoyens)** |  | | | | | |
| MDP | 0 | 50 000 | 16417 | 37 689 | **104 106** | 3,19% |
| Capacités CCDC et CPD | 0 |  |  | 61 694 | **61 694** | 1,89% |
| Plans stratégiques Provinces | 0 | 148 901 | 414 209 | 190 700 | **753 810** | 23,12% |
| Appui au processus de développement local à travers des mécanismes nationaux et locaux de bonne gouvernance et de planification stratégique | 0 |  | 154 976 | 0 | **154 976** | 4,75% |
| Bonnes expériences  associatives | 0 | 0 | 0 | 0 | **0** | 0% |
| **Total Outcome 1** |  |  |  |  | **1 074 586** | **32%**\* |
| **Outcome 2**  **(stratégie DEL)** |  | | | | | |
| Comité national  bonne gouvernance /Comités de pilotage |  | 2008 | 1480 |  | **488** | 0,01% |
| Projets stratégiques  Amélioration qualité de la vie | 0 | 0 | 0 | 144 389 | **144 389** | 4,43% |
| Stratégie DEL au niveau  Provincial et local | 0 | 0 | 0 | 104 612 | **104 612** | 3,20% |
| Mobilisation expériences  développement Sud-Sud | 0 | 0 | 0 | 0 | **0** | 0% |
| Evaluation démarche  territoriale | 0 | 0 | 0 | 0 | **0** | 0% |
| Diffusion, scaling-up | 0 | 0 | 0 | 0 | **0** | 0% |
| **Total Outcome 2** | 0 | 2 008 | 1 480 |  | **249 489** | **8%**\* |
| **Outcome 3 (Gestion projet)** |  | | | | | |
| Unité de gestion & autres | 61 619 | 786 092 | 861 025 | 223 225 | **1 931 961** | **60%**\* |
| **Total général** | **61 619** | **987 001** | **1 448 107** | **762 309** | **3 259 036\*\*** | **100%** |
| **Pourcentage par année** | **1,89%** | **30,2%** | **44,4%** | **23,39%** | **100%** |  |

Source : ATLAS

\* Pourcentages arrondis

\*\* Le montant total diffère de celui des deux premiers tableaux car il inclue les montants engagés au 30 juin (et non plus dépensés), essentiellement la 2nde tranche du versement au FONIC

* **Le produit 3, à savoir l’Unité de gestion de projet a consommé à ce jour 60% du budget**. Pour les seules années 2015 et 2016, cette seule ligne représente 50% du coût total du projet à ce jour ! Ceci atteste du fait que l’on n’a pas assez investi dans les besoins du projet. Ce ratio demeure très préoccupant et il est indispensable d’améliorer la qualité de la consommation budgétaire en se concentrant beaucoup plus sur les partenaires, car ce sont eux qui font la dépense. Nous verrons aussi dans les recommandations qu’il est aussi nécessaire de redéfinir les objectifs et les activités à la lumière d’activités réalistes et en cohérence avec une logique d’intervention claire et partagée par tous.

**Commentaire** : Le pourcentage (60%) de gestion de projet s’explique par le fait que le PNUD joue un rôle d’appui technique donc il y a des coûts liés à l’expertise que le PNUD recrute et les coûts de gestion proprement dite. A cet effet, il faut que le coût lié au personnel soit séparé du coût de la gestion du projet.

### Monitoring du PACTE : pas d’outils mis en place pour le suivi

Dans les faits, le PACTE n’a pas suivi la logique du PRODOC (logique des 3x6 rapidement abandonnée, la crise aidant le partenariat avec les autres PTF n’a pas eu lieu), sans que cette clarification ne soit jamais menée. En soi, un programme est tout à fait susceptible d’être modifié en cours de route surtout au regard de ce qui s’est passé dans le pays ces deux dernières années. La question de fond qui se pose et celle du maintien d’objectifs et d’activités, alors que l’on savait pertinemment que le projet était en train de prendre une autre direction. Cela a abouti à un **réel problème de positionnement stratégique : un projet qui manque d’une logique d’intervention claire et partagée ne peut que donner des résultats flous.**

Cet état de fait est aussi la conséquence de l**’absence d’outils de monitoring et de suivi du projet** retraçant l’avancement du PACTE. Jusqu’à l’arrivée du nouveau CTP, aucun outil de suivi des partenaires ou d’évaluation n’avait été mis en place. L’équipe du PACTE ne disposait donc pas d’informations claires sur le niveau de décaissement par produit, activité ou partenaire. Dans ces conditions, il était difficile de fixer un cap et de s’y tenir.

**Commentaire** : les outils de gestion à savoir les risks logs, problems logs et communication/monitoring log sont utilisés et mis à jours depuis le démarrage du PACTE.

Le manque de planification en amont des activités du programme par l’équipe entrainait aussi des retards très importants dans la planification avec les partenaires eux-mêmes. En 2015 et 2016, les planifications avec les partenaires ont démarré en fin de premier trimestre de l’année en cours, alors qu’elles auraient dû démarrer vers le mois d’octobre de l’année précédente. Le temps que les échanges se fassent entre partenaires, que les PTA soient signés, la première tranche de subvention arrive au mieux au mois de juin de chaque année, ce qui laisse 5 mois aux partenaires pour décaisser un PTA théorique de 12 mois. En 2017, le nouveau CTP a pris ses fonctions en février et logiquement, là encore, les premiers fonds sont arrivés autour du mois de juin.

Cela a abouti à un financement à la demande, donnant l’impression que les PTA 2015 et 2016 finançaient les besoins des partenaires au « coup par coup » (avec des activités qui ne sont pas dans le cadre de résultats) et non pas ceux du projet.

Avec l’arrivée du nouveau CTP, un travail avec chaque partenaire a été mené de façon bilatérale (4 réunions collectives et deux séances de travail avec chaque partenaire en bilatéral entre mars et avril 2017). Cela a été suivi par l’organisation d’un « Start up workshop »de deux jours (les 26 et 27 avril 2017) permettant de fixer un cap sur les résultats attendus et de définir un rapportage orienté sur les résultats. Sur cette base, un autre PTA plus en phase avec les attentes des partenaires a été proposé. C’est à ce moment-là que les partenaires se sont rendu compte que la plupart des résultats du PRODOC n’étaient pas planifiés.

En effet, auparavant, les approches programmatiques et budgétaires n’étaient pas liées. Il n’y avait pas, en tant que tel, d’outil de suivi budgétaire. Le seul outil utilisé était le logiciel ATLAS, n’offrant donc aucune visibilité ni prévisibilité sur le programme. Le nouveau CTP a mis en place un « Budget Monitoring worksheet » qu’il entend rapidement partager avec les partenaires pour assurer un suivi budgétaire mensuel des activités[[7]](#footnote-7).

### Des premiers résultats très timides…

Sans outils existants de suivi des objectifs et de résultats, il est difficile d’établir de façon précise une appréciation des réalisations du PACTE à ce jour. Cet exercice est d’autant plus difficile que, nous l’avons vu, il n’est pas possible de comparer les résultats et activités d’une année sur l’autre, ceux-ci ayant été modifiés à chaque nouvel exercice (cf. annexe 2). Par conséquent, **il est proposé de revoir les 3 activités phares du PACTE à ce jour : les Maisons de Développement et de la Paix (MDP), l’appui SAFIC avec le soutien de UNCDF, et enfin, les micro-crédits aux pauvres économiquement actifs (le MCPEA initié par le FMCR).**

Encadré 5 : des premiers résultats encore timides

**Des premiers résultats encore timides, à l’exception du FMCR**

* **FMCR:** Le Micro-Crédit pour les Pauvres Economiquement Actifs, (**MCPEA**): 3 agents FENACOBU en place et à pied d’œuvre, une demande très forte. 2520 bénéficiaires insérés dans le circuit financiers formel en 8 mois !
* **SAFIC (UNCDF) :** enquêtes en cours dans 9 communes pour évaluer le potentiel fiscal : ateliers de sensibilisation sur le PACTE, formation des enquêteurs et des cadres du MDC, enquêtes terrain, rapports à venir en septembre.
* **CNFAL :** cycles de formation (3 sessions pour les élus communaux, 100 personnes ; 1 session pour les STD).
* **MDC :** mise en place des MDP non encore fonctionnelle et logistique encore depuis la capitale.
* **FONIC :** quelques formations, équipes FONIC dans les 3 provinces à peine en place et pas encore fonctionnelles.
* **ABELO :** activités ponctuelles de formation à la comptabilité communale (Makamba).

**Les Maisons de développement et de la Paix (MDP) sont des structures qui ne sont pas encore opérationnelles. Elles sont peu connues des partenaires locaux** et leur impact n’est pas mesurable à ce jour. Leur valeur ajoutée reste encore à construire et les agents des communes concernés n’ont pas vu l’effet de ce service, qui n’a, en fait, rien de nouveau. La seule différence perceptible pour les administrateurs communaux réside dans le fait que ; dans deux provinces, les agents du FONIC se sont quelque peu rapprochés des communes bénéficiaires (en passant d’antennes régionales où les agents devraient couvrir 30 communes à deux antennes provinciales où les agents ne couvrent « plus que » 10 à 12 communes, mais sans que les moyens de déplacements prévus n’aient suivi. Les agents qui la composent n’ont pas de vision claire de leur mission, et quand bien même ils en auraient une, ils sont totalement dénués de moyens logistiques et matériels. Sans électricité pendant toute la journée, ils ne peuvent ouvrir leurs ordinateurs que quelques heures par semaine (les groupes électrogènes se faisant toujours attendre). Quelle dynamique peut-on attendre d’une telle structure ?

A ce jour, ces structures se caractérisent par un déficit de coordination du MDC et du FONIC. En effet, le Ministère ne joue pas pleinement son rôle pour les raisons suivantes :

* Le personnel des MDP (2 agents du MDC, 2 agents du FONIC) ne connaît pas son rôle et ses missions (pas de fiches de poste, pas de cahier des charges, TdR des MDP peu clairs aux ambitions démesurées et, de toute façon, non transmis par le MDC aux agents). Les agents locaux du MDC sont encore très peu préparés à leurs nouvelles missions et sont encore cantonnées dans une logique de contrôle a posteriori des communes, ce qui correspond peu à la demande des communes bénéficiaires. Au final, les MDP seront, en fait, constituée des seuls cadres du Ministère, ce qui n’était pas le projet initial. La question de la prise en charge par le FONIC de ses agents reste encore non déterminée (sont actuellement prise en charge par le PACTE).



Encadré 6 : Les MDP, une idée qui n'a pas encore décollé

* Les visites de coordination du MDC et du FONIC sont trop peu fréquentes et l’encadrement méthodologique est trop lâche (pas de suivi-qualité, pas de canevas pour leur rapportage, pas de mission de terrain).
* Certains administrateurs communaux ont fait part de leur regret que la programmation des activités ne soit pas partagée entre les communes, les services du Gouvernorat et du projet PACTE.
* La contrepartie du MDC pour les équiper (21.000 USD) n’a toujours pas été débloquée. Leurs conditions de travail et d’équipement n’augurent rien de bon pour la suite (ordinateurs achetés par le Projet mais pas de groupe électrogène, enveloppe de consommables non fournies par le MDC, 3 voitures du projet bloquées au Cabinet du MDC).
* A ce jour, les équipes sont éparpillées (ainsi à Makamba, les agents sont encore dans deux locaux différents, ce qui vide de son sens l’idée de mutualiser les services), esseulées et sans appui méthodologique de la part du MDC.
* Cette situation mériterait d’être réévaluée à la fin de cette année et des décisions correctives devront être prises pour le prochain PTA.

**L’appui SAFIC : l’intérêt de l’exercice unanimement salué par les communes qui a soulevé beaucoup d’attentes pour la suite.**

L’exercice est unanimement reconnu comme très utile (cf. verbatim) pour recenser le potentiel fiscal. Les communes rurales du Burundi, comme beaucoup de communes d’Afrique, sont confrontées à beaucoup de difficultés pour la fourniture de services de base. C’est dans cette optique que UNCDF a développé cette initiative pilote (dans 4 pays d’Afrique aujourd’hui, cf. encadré 8) pour renforcer la capacité d’autogestion des communes rurales et améliorer la situation économique et sociale des populations concernées. L’intervention vise essentiellement l’amélioration de l’assiette fiscale et le rendement de la fiscalité, tout en essayant de palier l’irrégularité des ressources de transfert de l’Etat central.

Encadré 7 : La démarche SAFIC, Verbatim

**Un exercice salué par les communes et qui soulève beaucoup d’attentes**

* **Un agent d’une commune :**

« *L’enquête SAFIC, c’est bien mais on a besoin de méthodologie pour collecter les taxes et former les percepteurs, de renforcement en capacités sur le manuel de procédures comptables et financières, d’apprendre à mieux percevoir les taxes sur le bétail, de formation et d’encadrement pour la création de coopératives* *».*

* **Un conseiller technique d’une commune :**

« *Cette démarche est intéressante, mais le processus est trop lent. L’équipe SAFIC doit être plus présente sur le terrain. Quelles seront les prochaines étapes ? ».*

* **Un administrateur communal :**

« *C’est la première fois que l’on mène un exercice de ce type depuis 2006. C’est une sorte d’auto-évaluation, nous savons maintenant où nous en sommes. Cela va nous permettre d’évaluer notre évolution année après année ».*

**SAFIC**



Néanmoins, toutes les communes rencontrées regrettent la lenteur du processus, suite aux enquêtes réalisées sur le terrain. Afin de pallier le manque de personnel « in house » de UNCDF au Burundi, 15 cadres du MDC ont été formés sur la méthodologie d’enquêtes. Un premier rapport pour la commune de Cendajuru (commune hors PACTE) est en cours de finalisation et devrait servir de modèle pour les autres communes. Les 6 communes bénéficiant de cette intervention dans le cadre du PACTE souhaiteraient être rapidement informées de la suite à donner. Il est aussi demandé que l’équipe SAFIC soit plus présente sur le terrain.

**Encadré 8 : Le Système d’Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités locales (SAFIC)**  
   
Le Système d’Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités Locales (SAFIC) est une démarche concertée développée par UNCDF et qui vise, grâce à des  instruments d’analyse appropriés, à saisir les problématiques liées à la gestion et à la gouvernance locale, notamment le fonctionnement organisationnel des collectivités, leur financement et la dimension économique de leur développement.

Le contexte de la décentralisation et de la fiscalité en Afrique de l’Ouest est caractérisé par des collectivités territoriales rurales qui exercent très faiblement leurs compétences, faute de ressources humaines et financières adéquates. Les ressources propres de ces collectivités sont en effet très limitées du fait de la faiblesse de l’assiette fiscale et du rendement de la fiscalité d’une part, de l’irrégularité des ressources de transfert d’autre part. Dans ce contexte, et afin de renforcer la capacité d’autogestion des communes rurales et d’améliorer la situation économique et sociale des populations concernées, UNCDF a développé une expérience pilote dénommée SAFIC dans trois pays à savoir la **Guinée Conakry**, le **Mali** et le **Bénin**, et depuis 2016 **au Burundi**.

**Bien connaître et apprécier pour mieux gérer. I**l ressort des diagnostics réalisés avec le SAFIC (Mali, Guinée et Bénin notamment) des constats selon lesquels la faiblesse des ressources financières des collectivités locales et la qualité médiocre des prestations offertes aux citoyens découlent pour une bonne part de dysfonctionnements organisationnels qui ne leur permettent pas de jouer pleinement leurs rôles dans le cadre de la maîtrise de leurs finances et de la promotion de l’économie locale.

Au total, l’objectif est d’améliorer la gestion locale à partir d’un **diagnostic exhaustif de la situation institutionnelle, financière et économique de la collectivité décentralisée** à travers l’élaboration et l’exécution de plans d’actions pour le redressement institutionnel, économique et financier des communes. La démarche SAFIC se déploie en trois phases complémentaires. En amont, une phase préparatoire d’information et de sensibilisation visant l’adhésion et l’engagement des élus locaux ainsi que l’identification des principaux acteurs et structures concernés par la mise en place du SAFIC. Cette phase est matérialisée par la mise en place d’un cadre institutionnel et organisationnel et la signature d’une convention de mise en œuvre. Elle dure environ un mois. En aval, une phase d’exécution portant sur : (i) la préparation de la mise en œuvre (2 mois) et (ii) l’exécution proprement dite des plans d’actions sur une durée de trois ans.

Source : <http://www.f4f-uncdf.org/la-deacutemarche-safic.html>

Encadré 8 : Le système d’Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités locales (UNCDF)

Les questions de fond se présentent désormais : maintenant que toutes ces attentes ont été soulevées, quelle suite à donner pour aider les communes à améliorer leur fiscalité ? Quelles sont les prochaines étapes ? Quelle planification et quelle programmation sont prévues dans les mois à venir ? Force est de reconnaître que UNCDF et son CTP étaient dans une position attentiste puisqu’il avait été décidé en 2016 de ne pas poursuivre cette initiative. Il apparaît à la mission que cesser les activités naissantes de SAFIC au Burundi constituerait une erreur stratégique, eu égard aux attentes soulevées dans les communes et au potentiel qu’une telle initiative pourrait avoir à la fois pour l’impact du PACTE et pour les communes concernées. En outre, l’intervention actuelle de UNCDF pourrait être couplée avec l’outil « Local Financing Initiative » (LFI) dont l’objectif est de déverrouiller les finances et les orienter vers le secteur privé. Cet outil pourrait s’avérer complémentaire dans le cadre de la reformulation proposée du PACTE (cf. partie recommandations).

**Le MCPEA, le projet de micro-crédit aux pauvres économiquement actifs.** Cette initiative est l’activité la plus récente du programme. Paradoxalement, c’est aussi celle qui a été la plus efficace en un temps record. Ce programme est un produit du FMCR qui l’a initié à partir de 2014 dans 5 communes. L’ancien CTP a pris contact avec le FMCR fin 2015 et un accord a été signé en juin 2016. Le premier déblocage des fonds est parvenu au FMCR le 30 juin 2016, soit moins d’un mois après la signature de la LoA et une seconde tranche a été débloquée le 23 décembre 2016. Comme indiqué dans les deux encadrés qui suivent (cf. encadrés 9 et 10), le MCPEA est un programme de formation de Groupes de Solidarité pour les pauvres économiquement actifs via l’octroi par les agents de crédits de la FENACOBU de micro-crédits pour des projets productifs de courte durée. Les crédits sont octroyés en tranches rotatives de 50.000 BIF en deux tranches pour le deuxième cycle. Le taux d’intérêt est de 9% sur 6 mois, dont 2% constituera une épargne pour le groupe solidaire constitué. Après ces cycles, les membres des groupes solidaires pourront, individuellement ouvrir des comptes afin de travailler indépendamment du groupe. Le FMCR a bénéficié des fonds dans le cadre du projet PACTE pour un premier montant de 126 millions BIF qui ont servi à la pérennisation des AGRs dans les communes de Mabanda, Rumonge et Mutimbuzi (soit 42 millions BIF par commune). A noter que le FMCR n’a pris aucun frais de gestion sur la première tranche. Une seconde subvention de 165 millions BIF a été récemment débloquée pour l’étendre à 13 nouvelles communes. Ce montant a servi à assurer les frais de gestion et de suivi des nouveaux crédits alloués tandis que le FMCR a financé sur fonds propres les crédits mêmes pour un montant de 546 millions BIF (toujours sur une base de 42 millions BIF par commune). La FENACOBU paie sur ses fonds propres les salaires des agents de crédits. La qualité du suivi par les agents de crédits et leur implication au quotidien force l’admiration.

Ce programme a été lancé en 2014 avec les fonds propres du FMCR. Le principe repose sur le versement de crédit vers une population pauvre économiquement mais quand même active. Le programme se divise en quatre cycles de 6 mois qui représentent deux phases d’une année chacune. Ce sont pour la plupart les paysans actifs qui vivent au jour le jour. Ces petits crédits leur permettent d’acheter une chèvre, de payer l’écolage pour les enfants (10.000 BIF par trimestre) ou de s’acheter une couverture. Cela ne change pas leur vie mais cela leur donne un petit confort et une meilleure visibilité dans leurs petits investissements. Les pauvres actifs représentent une frange très importante de la population au Burundi. Ce programme permet de financer et éduquer à la gestion financière et aux AGR une population traditionnellement exclue de l’accès au crédit. Cela permet aussi de lutter contre l’usure, très répandue en milieu rural. La FENACOBU offres de crédit de 50 000 BIF à 9% par semestre contre 120 % avec les usuriers. C’est un des seuls programmes dans le pays à s’intéresser aux « pauvres économiquement actifs ». À noter que le PMCEA ne prend ni frais de nantissement ni frais de gestion. Avec la nouvelle enveloppe reçue cette année par le PNUD, le FMCR a décidé d’étendre l’approche à 13 communes supplémentaires, soit un total de 16 communes aujourd’hui touchées par le PMCEA. Eu égard à la très forte demande dans les provinces, il serait judicieux d’étendre le programme à l’ensemble des communes bénéficiaires du PACTE ainsi que de proposer une enveloppe à la hausse sur le montant des crédits.

Encadré 9 : Le MCPEA, le projet de micro-crédit aux pauvres économiquement actifs

Encadré 9 : Le MCPEA, un projet en appui aux pauvres économiquement actifs



Encadré 10 : MCPEA, la voix des bénéficiaires

## Efficience : Objectifs et ressources à revoir

***RESUME DE LA REPONSE GLOBALE A 4.3***

***Comment les activités du PACTE ont elles réussi à produire les résultats escomptés en termes de quantité, qualité et rapidité à partir des ressources disponibles ?***

***Du fait d’un rapportage ne permettant pas de saisir les difficultés rencontrées et ne montrant pas le niveau d’atteinte des objectifs (« result oriented »), les principaux problèmes rencontrés, les perspectives pour l’année suivante et les leçons apprises ne reflètent pas le niveau de difficulté auquel le programme a dû faire face.***

***Jusqu’à encore très récemment, la plupart des résultats du PRODOC n ‘étaient pas planifiés. Par conséquent, les partenaires n’avaient pas de lisibilité sur l’ensemble de la démarche et sont restés, jusqu’à ce début d’année, très perplexes sur l’objectif réel du PACTE.***

***La plupart d’entre eux ont regretté de ne pas être associés à l’élaboration des objectifs. La gestion du PACTE est très longtemps restée isolée des partenaires et demeure encore aujourd’hui très éloignée des bénéficiaires directs. Elle souffre encore aujourd’hui d’un manque de résultats concrets et d’un éloignement par rapport aux cibles qu’il entend atteindre. Logiquement, les PTA du PACTE finançaient jusqu’à cette année les besoins des partenaires et pas nécessairement les objectifs du PACTE en tant que tels. Du fait de sa difficile lisibilité, le PACTE est, du coup, mécaniquement guidé dans ses orientations par les intérêts des partenaires de mise en œuvre, au premier rang desquels le MDC. La gestion budgétaire du PACTE par le PNUD se caractérise par sa lenteur et son manque d’efficacité dans la mise en œuvre des activités, avec des approches programmatiques et budgétaires qui ne sont pas liées. En résumé, il s’agit d’un projet administré mais non pas géré dont il convient d’améliorer la qualité de la dépense. Aux dires de l’ensemble des partenaires rencontrés, la gestion du PACTE et l’animation des partenaires ont connu un tournant depuis le début de l’année, avec l’arrivée du nouveau CTP. Les partenaires du PACTE sont unanimes sur les changements opérés par celui-ci quant à la gestion du programme. Ceci contribue à donner progressivement une nouvelle image au projet et établir des relations de confiance où la programmation se fait de façon transparente.***

### Un rapportage du programme très problématique

Les partenaires rencontrés sont unanimes à regretter l’absence de débat et de confrontation sur le contenu des résultats dans la gestion du PACTE jusqu’à la fin de l’année 2016. Une illustration de ce manque d’échange réside dans le rapportage des activités du Programme.

En effet, les deux rapports annuels du PACTE (rapports annuels 2015 et 2016), produits par le CTP de l’époque ne permettent pas de saisir les difficultés rencontrées et ne montrent pas le niveau d’atteinte des objectifs. La lecture analytique de ces documents montre que les difficultés étaient minimisées, que les informations manquaient d’acuité (des activités réalisées en 2015 sont répétées en 2016, et vice versa). D’ailleurs, certaines informations factuelles ont été contestées ultérieurement par les partenaires. Ces rapports n’ont, de fait, jamais été partagés par l’équipe du projet aux partenaires, qui n’avaient pas l’occasion ni de s’informer du contenu de ces rapports et encore moins de les commenter. Ainsi, le rapport annuel 2015 mentionne des réalisations dont la véracité est plus que contestable :

* Le rapport indique qu’un « *système d’accompagnement et de renforcement de l’Association des Elus Burundais (ABELO) a été mis en place pour assurer une assistance plus efficace aux communes membres*» (p.9)[[8]](#footnote-8), sans que l’on sache exactement à quoi il est fait référence, ni que les bénéficiaires d’ABELO eux-mêmes, une fois interviewés ne saisissent à quoi il est fait allusion.
* Il est aussi écrit qu’un « service pour la numérisation des services comptables et de l’état-civil a été mis en place au sein de l’ABELO » (p.9) alors que cela ne s’est traduit que par une formation de quelques jours des quatre cadres de l’ABELO pour mieux appuyer les communes, et encore, que sur la partie comptable et aucune activité sur l’état-civil ne peut être recensée depuis le début du programme.
* Le comité de pilotage (COPIL) est présenté ainsi dans le rapport du CTP : « *la valeur ajoutée du COPIL du PACTE a été montrée en tant qu’outil d’intégration thématique et territoriale et outil de mécanisme participatif et représentatif* » (p.13). Cette assertion est plus que contestable dans la mesure où tous les partenaires rencontrés ont regretté l’absence de logique participative établie dans la gestion du programme.

Le rapport annuel 2016[[9]](#footnote-9) est, à ce titre, encore plus problématique dans son contenu car il mentionne des activités qui n’ont jamais été réalisées, sans qu’aucun contrôle sur le contenu de ce rapport n’ait jamais été effectué, tant en interne au PNUD, que par les partenaires concernés, qui n’avaient, avant la mission d’EMP, jamais eu ce rapport. Ainsi :

* Le rapport mentionne encore en 2016 un « cofinancement avec les pays de la Loire et le PNUD » alors que les Pays de la Loire s’étaient retirés du pays en mars de la même année (information mentionnée d’ailleurs dans le rapport), ce qui prête à confusion.
* Le rapport prête à l’ABELO avec les antennes du Plan du MDC « *l’organisation de 11 ateliers communaux dans les provinces de Makamba et Rumonge en vue d’élaborer les plans provinciaux de développement économique et social dans deux provinces d’intervention en suivant la stratégie nationale DEL dans le cadre de la Politique Nationale de Décentralisation. Les ateliers ont été facilités conjointement par les antennes du plan et par les cadres d’ABELO* » (p.11). D’une part, ABELO n’a jamais participé à ces ateliers et encore moins joué le rôle de facilitateur, d’autre part, ces ateliers n’ont pas donné de suite pratique quant à l’hypothétique élaboration de « plans provinciaux de développement économique et social »[[10]](#footnote-10).
* Enfin, il est aussi fait référence au fait que ce travail a permis de mettre en place « *un système de suivi-évaluation des projets d’impact*», un « *système de corrélation entre la planification locale DEL du PACTE et la localisation et mise en œuvre des ODD au niveau local*» et l’identification « *d’au moins 3 projets prioritaires par axe hiérarchisés par les communautés à la base*». A noter que la mission n’a trouvé aucune trace de ces activités sur place et les partenaires des communes rencontrés n’ont pas souvenir d’avoir même discuté de ces questions lors des ateliers de formation !

Cette analyse montre les lacunes du rapportage et à quel point celui-ci n’était pas orienté sur l’atteinte des résultats (result oriented). Un rapport annuel devrait être la synthèse des rapports des partenaires, il devrait être ensuite partager avec ceux-ci et être le fruit d’un travail collectif, suite aux amendements et aux commentaires de tous. La maquette du rapport même et beaucoup trop orienté sur la dimension narrative de l’avancement du programme. Les principaux problèmes rencontrés, les perspectives pour l’année suivante et les leçons apprises ne reflètent pas le niveau de difficulté auquel le programme a dû faire face.

### Une gestion de projet en vase clos, des partenaires longtemps isolés

Jusqu’à encore très récemment, la plupart des résultats du PRODOC n ‘étaient pas planifiés. Les phases 5 (« Partenariat ») et phases 6 (« Politiques publiques ») n’ont pas fonctionné et l’accent mis essentiellement sur la phase 4 (« pacte territorial »). Par conséquent, les partenaires n’avaient pas de lisibilité sur l’ensemble de la démarche et sont restés, jusqu’à ce début d’année, très perplexes sur l’objectif réel du PACTE (cf. encadré 11 ci-dessous). La plupart d’entre eux ont regretté de ne pas être associés à l’élaboration des objectifs.

* **Un(e) représentant des partenaires du PACTE :**

« *Auparavant, nous n’étions pas associés à l’élaboration des objectifs. Les procédures de mise en œuvre étaient catastrophiques. L’animation entre partenaires était très mauvaise. On devait écouter et exécuter, on ne nous informait de rien du tout ».*

* **Un(e) représentant des partenaires du PACTE :**

« *On a 5 mois pour décaisser sur un PTA de 12 mois. Si on ne consomme pas, l’argent est perdu. Cela devient en fait un PTA trimestriel avec une vraie pression sur la consommation du budget. Il faudrait démarrer la planification au mois de septembre de l’année précédente ».*

* **Un(e) représentant des partenaires du PACTE :**

« *Lors de l’atelier sur le PACTE en avril 2017, des partenaires ont dit : c’est seulement maintenant que nous comprenons ce que l’on doit faire de ce projet. Le PACTE vient réellement de commencer maintenant ».*

* **Un(e) représentant des partenaires du PACTE :**

« *La planification avec le PNUD démarre bien trop tard pour une planification annuelle. Cette année c’était en février mais les précédentes années en avril ou en mai. Le temps que les échanges se fassent, les signatures se font en avril et nous recevons la première tranche en juin ».*

* **Un représentant des partenaires du PACTE (lors de la séance de débriefing de fin de mission) :**

*« Nous nous rendons compte aujourd’hui que 4 partenaires sur 6 n’ont jamais eu le PRODOC. A croire qu’il y avait une volonté délibérée d’isoler les partenaires. Une gestion si isolée a contribué à affaiblir les partenaires. Grâce à l’évaluation, je viens de comprendre les possibilités de synergie entre les différents partenaires ».*

Encadré 11 : Verbatim sur l’efficacité du PACTE

Encadré 11 : Verbatim sur l’efficacité du PACTE

La **gestion du PACTE est très longtemps restée isolée des partenaires** et demeure encore aujourd’hui très éloignée des bénéficiaires directs. Elle souffre encore aujourd’hui d’un manque de résultats concrets et d’un éloignement par rapport aux cibles qu’il entend atteindre. La récente décision du ministère de refuser la mise à disposition de deux UNV à Makamba (ceux-ci étant jugés inutiles et n’apportant pas de valeur ajoutée) n’augure rien de bon sur l’amélioration de la performance du programme au niveau local. **La responsabilité dans le déficit de gestion du PACTE est clairement partagée entre le PNUD et le MDC**.

**Paradoxalement, les PTA du PACTE finançaient jusqu’à cette année les besoins des partenaires et pas nécessairement les objectifs du PACTE en tant que tels**. Du fait de sa difficile lisibilité, le PACTE est, du coup, mécaniquement guidé dans ses orientations par les intérêts des partenaires de mise en œuvre, au premier rang desquels le MDC. En raison des problèmes de cohérence et d’efficacité du PACTE jusqu’à aujourd’hui, la gestion du programme ne se caractérise pas par une logique d’intervention qui lui est propre et dépend, de ce fait, des « fenêtres d’opportunités de financements » qui lui sont proposées par les partenaires. Ces financements sous forme de subventions appuient pour l’essentiel les activités existantes des partenaires. C’est particulièrement le cas pour le MDC, le FONIC, le CNFAL et le FMCR.

* Une faible présence humaine et logistique sur le terrain.
* Manque de leadership du MDC dans la coordination des activités qui relèvent de sa compétence (MDC, CNFAL, FMCR).
* Une responsabilité partagée dans le déficit de conduite du PACTE : le PNUD et le MDC ont tous deux une part de responsabilité dans les lenteurs administratives et les obstacles non surmontés. Quelques illustrations :
  1. Appui technique aux MDP : les 2 UNV prévus pour appuyer les provinces d’intervention ont été refusés par le MDC, la quote-part attendue du MDC toujours pas versée, la gestion des 3 véhicules affectés au PACTE demeure discrétionnaire.
* Une gestion du PACTE longtemps restée en en silo, isolée des partenaires et qui reste, encore aujourd’hui, très éloignée des bénéficiaires directs :
  1. Une présence humaine et logistique sur le terrain beaucoup trop faible.
  2. Des interventions éparses dont on comprend difficilement la logique d’ensemble.
  3. Une cartographie des interventions sur le territoire difficilement compréhensible au regard de la variété des activités déployées.
  4. Des missions des partenaires en ordre dispersé dans les communes (4 institutions sur 6 sont tout de même tributaires du même Ministère, à savoir le MDC) et une présence jugée peu probante par les communes bénéficiaires.

Encadré 12 : Une gestion trop éloignée des bénéficiaires

Encadré 12 : une gestion trop éloignée des bénéficiaires

### Un projet administré, mais pas géré



Photo 1 : le bureau MDP de Rumonge après la livraison des travaux

**La gestion budgétaire du PACTE par le PNUD** se caractérise par sa lenteur et son manque d’efficacité dans la mise en œuvre des activités, avec des approches programmatiques et budgétaires qui ne sont pas liées. Brève illustration des points saillants :

* Le programme connaît une très grande lenteur pour débloquer les fonds aux partenaires (de 2 à 6 mois selon les cas) et les outils et processus de gestion des projets existants ne sont pas mis en application. La très faible réactivité de l ‘équipe face aux aléas du programme en témoigne. L’exemple le plus éloquent concerne celui de la logistique pour l’achat des groupes électrogènes pour les MDP du PACTE. Ceux-ci ont été achetés en 2015 et ne sont toujours pas mis en place dans les bureaux de Makamba et de Rumonge, après avoir été livrés sur place puis finalement rapatriés au compound du PNUD à Bujumbura. Ils sont aujourd’hui stockés dans un des containers au PNUD. Autre illustration, il a fallu 8 mois pour repeindre un bureau du Gouvernorat de Rumonge affecté à la MDP. La mission est passée après la « livraison des travaux » et a pu constater que ce bureau n’est toujours pas fonctionnel (cf. photo ci-jointe).

**Commentaire sur l’exemple donné** : Les bureaux des MDP à Makamba et à Rumonge sont loués donc il était question de réhabiliter les nouveaux bureaux (bureaux permanents des MDP) et installer les groupes électrogènes. Ces groupes étaient gardés dans le bureau du projet à Makamba et leurs retours à Bujumbura s’expliquent par le fait que le projet a résilié le contrat de bail du bureau et il n’y a pas un endroit sécurisé pour garder les groupes sauf au Compound du PNUD. Le processus de les transporter et les installer est en cours avec l’appui de l’UNOPS.

Par rapport à la fonctionnalité des bureaux des MDP, la réception provisoire des travaux devrait avoir lieu avant leur occupation – ceci a été fait après le passage de la mission.

* Le programme connaît aussi des délais inhabituels dans le «*procurement*» et tout achat de matériel devient rapidement un parcours du combattant (ordinateurs, bureautique). Ces difficultés relèvent avant tout d’un manque de planification et d’anticipation des besoins, avec une gestion des besoins effectuée au jour le jour par les assistantes au projet.
* Le fait que les PTA avec les partenaires soient signés en milieu d’année met une pression très forte sur les bénéficiaires et les poussent à la faute, ce qui contraint la dépense en toute fin d’année (or sans PTA, pas de « *procurement plan*» et donc pas d’achats). Le suivi des engagements du PACTE vis-à-vis des partenaires bénéficiaires est crucial pour l’amélioration du programme.

En résumé, il s’agit d’**un projet administré mais non pas géré.** Il convient d’améliorer la qualité de la dépense. Ainsi, en 2016, la ligne « gestion de projet », une ligne déjà très coûteuse, a été consommée à 146%. Cela signifie concrètement que des dépenses non planifiées ont été imputées au projet. Ce type de jeu d’écriture pourrait s’avérer très préjudiciable en cas d’audit ou de « oversight mission ». Il serait plus judicieux de confier l’intégralité de la gestion du PACTE au projet et non plus à l’UDDCE (Unité de développement durable et de création d’emploi).

Du côté des bénéficiaires, c’est là encore une responsabilité partagée. **Le MDC ne met pas les moyens nécessaires pour l’opérationnalisation des MDP** et pour la coordination du PACTE dans son ensemble. **Le FONIC ne joue pas non plus pleinement son rôle** dans la mesure où le déploiement de ses agents n’est pas encore fonctionnel ; même si l’appui technique est apprécié, il demeure encore trop éloigné des communes.

La gestion du personnel mériterait aussi d’être améliorée. Les années précédentes, aucune réunion d’équipe n’était effectuée en interne au niveau du projet et les chargées de programme n’étaient pas associées à la préparation des activités. L’absence de planification stratégique et de planning avec une claire répartition des tâches n’a pas non plus aidé à la mobilisation du personnel du PACTE au-delà des tâches quotidiennes de routine.

### De nouvelles orientations en 2017, une nouvelle dynamique

Aux dires de l’ensemble des partenaires rencontrés, **la gestion du PACTE** **et l’animation des partenaires ont connu un tournant depuis le début de l’année,** avec l’arrivée du nouveau CTP. Les partenaires du PACTE sont unanimes sur les changements opérés par celui-ci quant à la gestion du programme.

Ceci contribue à donner progressivement une nouvelle image au projet et établir des relations de confiance où la programmation se fait de façon transparente. Quelques initiatives en cours ou en projet méritent d’être notées :

* Le CTP a procédé à des ateliers de formation pour sensibiliser les partenaires à la logique du PNUD, qui peut être assez difficile à appréhender pour un partenaire extérieur. La formation a porté sur les objectifs du PACTE, la mission du PNUD dans ce programme, sur l’élaboration d’un rapport technique et du canevas de rapportage. Une formation spécifique de 2 jours a aussi été effectuée pour la maîtrise de l’interface budgétaire du PNUD, le FACE.
* Comme cela a été précisé plus tôt, plusieurs rencontres inter-partenaires et bilatérales ont été organisées. Ce n’est qu’après cela que les différents PTA ont été validés.
* Les relations sont de fait facilitées avec les partenaires. Les contacts sont aussi progressivement rétablis avec ABELO et UNCDF qui ont connu quelques déboires par le passé. Cette stratégie porte déjà ses fruits dans la mesure où les partenaires contribuent de façon beaucoup plus claire au programme que par le passé, que les délais de décaissement ont sensiblement diminué permettant aux résultats d’être fournis dans des délais plus courts. L’incidence sur le financement des activités commence déjà à se faire sentir.
* Comme expliqué au point 4.2., un « Start up workshop »de deux jours a été organisé et un nouvel outil de suivi budgétaire devrait être mis en place sous peu (« Budget Monitoring worksheet »).

## Durabilité ou durabilité probable

***RESUME DE LA REPONSE GLOBALE A 4.4***

***Quelle probabilité que les résultats perdurent après la finalisation des aides extérieures ?***

***A ce stade, la question de la durabilité ou de la durabilité probable du PACTE reste très difficile à apprécier. Cela reste prématuré d’analyser la probabilité que les résultats perdurent après la finalisation des aides extérieures, alors que celles-ci sont à peine lancées.***

***Le contexte politique et sécuritaire ne peut pas être écarté pour mesurer la durabilité probable du projet. Dans un contexte où la plupart des PTF ont quitté le champ du développement local et surtout de l’appui institutionnel aux politiques de déconcentration et de décentralisation, le PACTE demeure un projet isolé à plus d’un titre.***

***Il convient de préciser que le projet a initialement associé les acteurs nationaux à la formulation du PRODOC (MDC, ABELO notamment). De fait, la responsabilité est partagée à ce stade. Si les partenaires qui ont été associés à sa formulation à l’époque critiquent autant le programme aujourd’hui, pourquoi n’ont-ils pas fait part de leurs réserves à ce moment-là ? Le fait est que l’intervention du PACTE n’était pas, jusque dans un passé proche, en phase avec une approche d’appui à l’appropriation par le gouvernement bénéficiaire. Les objectifs changeant chaque année, les activités mises en œuvre sans réelle concertation n’étaient pas pour favoriser une durabilité des interventions.***

***Il reste à espérer qu’avec la nouvelle dynamique impulsée par le CTP, cette question de durabilité sera prise à bras le corps par l’équipe du PACTE. Bien que particulièrement délicat à observer de manière tranchée sur une période aussi courte, force est de constater que le PACTE n’a que peu d’influence sur la politique et la réforme de la décentralisation ou de l’appui au DEL dans le pays. Il faut reconnaître que, la crise aidant, ces réformes sont plutôt au point mort. Ce manque d’influence est aussi dû à l’orientation du programme, qui oscille entre plusieurs logiques sans que jamais une ligne directrice n’ait été proposée : appui à la décentralisation ou à la déconcentration ? appui à la maîtrise d’ouvrage communale, au DEL ou à la planification communale ?***

### Un manque de recul évident pour évaluer la durabilité du PACTE

A ce stade, la question de la durabilité ou de la durabilité probable du PACTE reste très difficile à apprécier. **Cela reste prématuré d’analyser la probabilité que les résultats perdurent après la finalisation des aides extérieures, alors que celles-ci sont à peine lancées**.

Si l’on veut objectivement traiter de ces questions, un certain nombre d’éléments de contexte ne sauraient être ignorés :

* Le contexte politique et sécuritaire ne peut pas être écarté pour mesurer la durabilité probable du projet. Dans un contexte où la plupart des PTF ont quitté le champ du développement local et surtout de l’appui institutionnel aux politiques de déconcentration et de décentralisation, le PACTE demeure un projet isolé à plus d’un titre. D’une part, le PACTE se voulait un programme multi-bailleurs et son intention demeure toujours de rallier d’autres partenaires à sa logique d’intervention. L’inconvénient, c’est que les leviers nationaux permettant de mobiliser des ressources externes et internes sont très contraints. La plupart des bailleurs de fonds importants se sont soit retirés du pays ou ont réduit leurs interventions au seul niveau local (c’est notamment le cas de la GIZ et de la Coopération Suisse qui poursuivent leurs interventions au niveau des communes mais se refusent à travailler avec le niveau central). L’Etat central lui-même subit des contraintes de financement très fortes et sa dépendance à l’égard de financements externes a historiquement toujours été très importante, surtout dans le domaine du développement local. Ces quinze dernières années, les bailleurs de fonds ont littéralement porté la réforme de la décentralisation au Burundi. Ce « gap » de financement se ressent très clairement aujourd’hui. Dans ce contexte, il est difficile d’imaginer le Gouvernement burundais reprendre à son compte la logique du PACTE, ce d’autant que la logique d’intervention et les résultats attendus manquent de clarté avec des objectifs flous et ne cadrant pas nécessairement avec les attentes du MDC. Dans cet esprit, le recadrage du PACTE autour d’une logique d’appui au DEL et à la MOC aurait plus de chances de voir une appropriation nationale et une durabilité à moyenne ou plus longue échéance.
* Par ailleurs, l’ancrage du PACTE au seul niveau du MDC ne lui permet pas de s’articuler avec les logiques de déconcentration (qu’il entendait pourtant originellement appuyer) qui relèvent du Ministère de l’Intérieur. Ceci pourrait constituer un frein en termes de durabilité, notamment pour ce qui relève de la comptabilité et de la fiscalité communales. Il est utile de rappeler que le MDC demeure un ministère de mission et que beaucoup de fonctions régaliennes demeurent entre les mains d’autres ministères plus puissants sur la scène nationale.
* Concomitamment, les activités d’appui effectivement réalisées par le PACTE (non pas ce qui était prévu dans le PRODOC mais ce qui a été effectivement mis en œuvre à ce jour) émanent, pour la plupart, des plans d’action du Ministère même. C’est le cas pour l’appui au DEL (avec des activités qui demeurent très théoriques dans une pure logique d’appui institutionnel pur au Ministère), pour l’appui au FONIC et à la maîtrise d’ouvrage communale (MOC) ou encore pour l’appui au CNFAL, qui demeure le bras technique du MDC pour la formation du personnel communal. Par conséquent, si l’intervention venait à se maintenir autour de ces activités, fortement ancrées auprès du MDC et des institutions satellites (FONIC, FMCR), elle serait susceptible de se poursuivre même partiellement une fois le programme terminé[[11]](#footnote-11).

### Une gestion du Programme encore trop éloignée des attentes des bénéficiaires

Il convient de préciser que le projet a initialement associé les acteurs nationaux à la formulation du PRODOC (MDC, ABELO notamment). De fait, la responsabilité est partagée à ce stade. Si les partenaires qui ont été associés à sa formulation à l’époque critiquent autant le programme aujourd’hui, pourquoi n’ont-ils pas fait part de leurs réserves à ce moment-là ? Un espace et un temps spécifique pour cela leur avait-il été donné ?

Le fait est que l’intervention du PACTE n’était pas, jusque dans un passé proche, en phase avec une approche d’appui à l’appropriation par le gouvernement bénéficiaire. Les objectifs changeant chaque année, les activités mises en œuvre sans réelle concertation n’étaient pas pour favoriser une durabilité des interventions. Il reste à espérer qu’avec la nouvelle dynamique impulsée par le CTP, cette question de durabilité sera prise à bras le corps par l’équipe du PACTE. Une meilleure implication dans le processus de planification et de mise en œuvre offre de meilleures chances pour que les résultats de l’intervention perdurent à l’issue du programme. Jusqu’à présent, la mise en œuvre du PACTE s’est faite en silo, de manière isolée. Le fait aussi qu’il n’y ait pas eu d’espace pour discuter des obstacles et des difficultés de mise en œuvre avait des incidences notables sur l’appropriation du programme.

Mais cette question relève aussi des efforts que le MDC est prêt à mener pour mettre en œuvre la politique sur laquelle il demande d’être appuyé. La lente et difficile mise en place des MDP témoigne des difficultés du MDC à jouer son rôle de coordinateur des interventions du PACTE. L’appropriation de cet outil que sont les MDP demeure plus que problématique et cette idée apparaît comme exogène et ne correspondant pas vraiment aux priorités du Gouvernement. Si rien ne venait à changer, les chances de voir perdurer l’intervention seraient vraiment mises à mal.

### Un projet à la durabilité compromise

Afin de traiter cette question en toute objectivité, une clarification de méthode s’impose. En effet, la question de l’évolution des politiques dans un domaine aussi complexe que celui de la décentralisation ne saurait se mesurer à l’aune d’une évaluation à mi-parcours. Ces processus sont en effet fort longs à mettre en œuvre (le plus souvent plusieurs années) et dépendent très fortement du contexte politique, de la volonté des institutions et du leadership de la réforme, beaucoup plus que d’un simple projet.

Bien que particulièrement délicat à observer de manière tranchée sur une période aussi courte, force est de constater que le PACTE n’a que peu d’influence sur la politique et la réforme de la décentralisation dans le pays. Il faut reconnaître que, la crise aidant, cette réforme est plutôt au point mort. Ce manque d’influence est aussi dû à l’orientation du programme, qui oscille entre plusieurs logiques sans que jamais une ligne directrice n’ait été proposée : appui à la décentralisation ou à la déconcentration ? appui à la maîtrise d’ouvrage communale, au DEL ou à la planification communale ? En voulant tout faire à la fois, le PACTE ne choisit rien et cela se traduit par une influence très faible sur le pays. Ceci est d’autant plus regrettable que le PNUD aurait théoriquement pu faire valoir de sa valeur ajoutée à l’heure où la plupart des gros bailleurs intervenant dans le domaine du développement local s’étaient retirés de la scène.

La volonté politique ne suffit d’ailleurs pas. Les moyens à mettre en œuvre pour un pays comme le Burundi constituent un défi majeur. La marge de manœuvre du pays est extrêmement limitée eu égard à la dépendance de son budget à l’aide extérieure. La Ministre en charge du développement communal se doit de convaincre tout autant le Gouvernement auquel elle appartient du bien-fondé de sa politique que les PTF intervenant dans le domaine dans un contexte de crise politique majeure où la confiance entre les bailleurs et le Gouvernement s’est rompue.

## Impact

***RESUME DE LA REPONSE GLOBALE A 4.5***

***Quelle probabilité que le projet, tel qu’il est exécuté aujourd’hui, atteigne les objectifs fixés ? Cela concerne le projet en-soi, mais aussi des objectifs plus larges tels que l’expansion et la reproductibilité (le cas échéant).***

***Apprécier l’impact d’un programme qui a à peine démarré relève d’une gageure. C’est d’autant plus difficile pour un programme d’appui institutionnel, dont l’impact se mesure sur un temps long. A ce jour, l’impact du PACTE est très difficilement mesurable, ce d’autant que les indicateurs d’impact ont varié d’une année sur l’autre. Une analyse détaillée de ces indicateurs et cibles atteste d’une réalité : le fossé entre les objectifs affichés et la réalité. Il est aussi regrettable qu’il n’y ait pas eu d’étude de référence au début du Programme. On aurait alors pu apprécier de façon beaucoup plus précise les changements que le Programme pourrait à terme contribuer à opérer. Mais en l’état, eu égard à l’éparpillement des interventions, il est très difficile de mesurer un quelconque impact. Aucune méthode ni outil n’a été mis en place pour faire un suivi de l’impact du projet sur les bénéficiaires (aux niveaux national, local et communautaire) et le cadre de résultats initial est tellement éloigné des activités effectivement réalisées. Cela renvoie à une nécessaire hiérarchisation et simplification des produits et activités.***

****

Apprécier l’impact d’un programme qui a à peine démarré relève d’une gageure. C’est d’autant plus difficile pour un programme d’appui institutionnel, dont l’impact se mesure sur un temps long. A ce jour, l’impact du PACTE est très difficilement mesurable, ce d’autant que les indicateurs d’impact ont varié d’une année sur l’autre. Pis encore, les objectifs de résultats ont été surestimés abusivement. Si l’on prend comme base de référence l’année 2016, première année complète d’activité pour le PACTE, on trouve dans le PTA de l’époque les indicateurs de résultats et les cibles suivants :

|  |  |
| --- | --- |
| **PTA 2016**  **Indicateurs** | **PTA 2016**  **Cibles** |
| **Output 1 :**  - Nbre d’AGR créés et % de la population bénéficiaire ayant accès à des revenus stables  **Output 2**:  - Nbre d’espaces de dialogue mis en place dans les 3 provinces d’intérêt  - Nbre d’OSC participant au débat public sur la décentralisation  - Effectivité du partenariat stratégique pour la coordination du processus de décentralisation  - Un système d’appui à la MOC favorise la transparence et l’efficacité des services communaux  - La population et les autorités locales sont sensibilisées sur les thèmes d’intérêt du projet (micro-finance, résilience, genre, durabilité)  - Les services locaux disposent d’une BDD (état civil et fiscalité) complet et informatisé  - Les PCDC sont analysés, des projets prioritaires sont identifiés et mis en œuvre à partir des 6 diagnostic territoriaux effectués  **Output 3 :**  - L’équipe de gestion du projet est opérationnelle  - Le projet respecte toutes les procédures de suivi/évaluation du PNUD | **OUTPUT 1 :**  - 200 AGR fonctionnelles dans 2 communes (1600 bénéficiaires, 900 femmes)  - 60% du groupe pilote a amélioré son accès à des revenus stables  - Sensibilisation de 6 communes et de 36 institutions provinciales sur l’accès au crédit pour les personnes vulnérables économiquement actives  **OUTPUT 2 :**  - 3 espaces de concertation territoriale sont ouverts dans les provinces cibles  - 2 MDP sont mises en place et opérationnelles  - Un service d’appui à la MOC est ouvert au profit de 10 communes  - 80.000 personnes participent aux séances de sensibilisation  - 80 fonctionnaires et représentants des STF formés  - 3 communes pilotes ont informatisé l’état-civil et le service comptable  - 6 diagnostics communaux réalisés  - 3 projets de service sont élaborés par 3 communes pilotes  - 10 projets de développement socio-économique identifiés  **OUTPUT 3 :**  - 4 rapports de suivi trimestriels produits  - 10 missions de suivi réalisées  - 1 bureau de travail réhabilité  - 4 réunions de comité de pilotage |

Une analyse détaillée de ces indicateurs et cibles atteste d’une réalité. A la lecture de ces objectifs, on mesure le fossé entre les objectifs affichés et la réalité : 200 AGR devaient être fonctionnelles (il n’y en a aucune aujourd’hui), 80.000 personnes (pas moins que cela) devaient participer aux séances de sensibilisation (ce chiffre dépasse difficilement la centaine), un service d’appui à la MOC devait être ouvert dans 10 communes (pas un seul à ce jour), 3 commune devaient informatiser leur état-civil et leur service comptable (aucune aujourd’hui) ; 10 projets de développement socio-économique devaient être identifiés (aucun ne l’est à ce jour). Et les MDP devaient être mises en place et opérationnelles (elles viennent tout juste d’être mises en place et ne sont pas opérationnelles). De là à mesurer l’impact de ce service sur les services à la population, on reste encore très loin de cet objectif, qui ne pourra être mesuré que dans deux ou trois années !

Par ailleurs, il est très regrettable qu’il n’y ait pas eu d’étude de référence au début du Programme. On aurait alors pu apprécier de façon beaucoup plus précise les changements que le Programme pourrait à terme contribuer à opérer, notamment dans la gestion communale, la maîtrise d‘ouvrage communale, la mobilisation fiscale, ou encore la capacité de mobilisation financière des bénéficiaires des micro-crédits (impacts les plus tangibles du PACTE). A ce jour, l’impact visible et tangible ne peut se mesurer que sur la bénéficiaires des micro-crédits du programme MCPEA, dont les conditions économiques se sont quelque peu améliorées, et encore, à des degrés divers et dans des proportions ne permettant pas d’attester d’une réelle amélioration de leurs conditions de vie, eu égard au très faible montant des crédits alloués..



**Encadré 13 : La question du Genre dans le PACTE, un objectif peu pris en compte**

* Le Burundi est un pays aux traditions laissant encore trop peu de place aux femmes. Cet état de fait a été très peu pris en compte par le PACTE et il n’y a pas eu, à proprement parler d’actions systématiques de sensibilisation et de communication propres à la population féminine. Le nombre de femmes est systématiquement rappelé dans les activités de formation effectuées. Mais un focus particulier n’a pas été réalisé. La culture de la prise en compte du genre n’a malheureusement pas été prise en compte, ni dans la formulation, ni dans la mise en œuvre.
* La seule activité où les femmes auraient pu être privilégiées concerne les micro-crédits aux pauvres économiquement actifs (MCPEA). On peut noter une proportion plus importante de femmes que d’hommes parmi les bénéficiaires des crédits octroyés. Mais ce n’est pas le fruit d’une stratégie déterminée mais bien plus un effet d’aubaine. Les critères privilégiés sont bien plus l’accessibilité, la rapidité à décaisser et la ponctualité des bénéficiaires aux séances de formation et de sensibilisation.
* L’aspect Genre du PACTE est resté faible ; la mise à contribution des OSC spécialisées est très réduite notamment celles actives dans les collines et qui auraient pu servir de relai pour la mobilisation des populations féminines.

Encadré 13 : La question du genre, un objectif peu pris en compte par le PACTE

Mais en l’état, eu égard à l’éparpillement des interventions, il est tout à fait impossible de mesurer un quelconque impact. Aucune méthode ni outil n’a été mis en place pour faire un suivi de l’impact hypothétique du projet sur les bénéficiaires (aux niveaux national, local et communautaire) et le cadre de résultats initial est tellement éloigné des activités effectivement réalisées. Cela renvoie à une nécessaire hiérarchisation et simplification des produits et activités. Quelques illustrations :

* En quoi la réactualisation de quelques PCDC dans quelques communes de quelques provinces du pays pourrait vraiment impacter les conditions de vie des populations cibles ? La meilleure participation des OSC, des femmes et des jeunes dans la planification communale, n’est pas, en soi, une garantie d’un meilleur service aux populations si ce n’est pas assorti d’investissements à caractère économique ?
* Cela nécessite aussi de remettre la problématique DEL au centre des préoccupations (cf. r*ecommandation*s en section suivante). Il n’est plus temps d’appuyer une énième déclinaison d’une stratégie DEL au niveau central (du type localisation de la stratégie nationale au niveau local), ce qui qu’un impact très limité sur les communes, qui plus est, sur un temps long. Il est bien plus utile de rechercher l’impact sur les ménages en se posant la question suivante : « quel est le produit qui rapporte le plus sur un territoire donné ? »). Ainsi, à court terme, les processus d’identification SAFIC devront être assortis d’actions concrètes de relèvement économique et de recherche de Partenariat Public-Privé (PPP) autour de l’identification et du financement par le PACTE de petits projets structurants à impact visible, qui seront identifiés dans le cadre du processus.

# Recommandations

Commentaires.

## Recommandations au niveau de la gestion du programme

Avant tout, il convient de préciser que l’un des obstacles majeurs à la bonne gestion du programme repose dans le manque de clarté et de cohérence de sa formulation. Il est prévu de revoir entièrement la logique du PACTE au plus vite, sous la forme d’une révision du PRODOC qui devra se faire dès la validation de la présente évaluation (cf. section 5.3 en fin de rapport).

Le CTP du PACTE doit se concentrer sur un nombre d’activités stratégiques et veiller à assurer une réelle animation du programme, animation qui a fait défaut jusqu’à présent. Les actions suivantes sont proposées :

1. Mettre en œuvre une série d’outils de suivi du PACTE et les partager au plus vite avec les partenaires ;
2. Fixer un calendrier rétroactif sur l’année pour fixer les grandes orientations et échéances du programme, et les partager avec les bénéficiaires.
3. S’assurer du renforcement des capacités des cadres du Ministère en identifiant un pool de cadres qui seraient à même d’appuyer le Coordonnateur national du PACTE, qui ne saurait assurer à lui seul la charge de travail. Une Responsable Administrative et Financière a été recrutée récemment mais il est nécessaire de s’appuyer sur une équipe plus importante avec une définition précise des tâches, la désignation de cadres référents au sein du MDC par activités spécifiques (par exemple : suivi du FONIC, organisation des missions conjointes du MDC, du FONIC, du CNFAL et du FMCR, renforcement des capacités, etc.) .

D’une façon générale, l**e MDC doit être plus présent et plus actif sur le terrain et le PNUD doit mieux gérer l’ensemble de la démarche**.

**Pour le PNUD, une plus grande rigueur dans le suivi et la gestion du PACTE s’impose**. Les principales recommandations sont les suivantes :

1. **Développer une réelle culture du suivi-évaluation au sein du Programme.** Cela concerne tout aussi bien la tenue de revues trimestrielles et annuelles, l’attention portée à la qualité des rapports selon le modèle élaboré par l’unité S&E (description narrative succincte, orientée sur les résultats, donnant de la lisibilité à l’action et reprenant avec précision le Cadre Stratégique de Résultats). Les précédents rapports annuels établis souffraient d’un manque de rigueur et de précision, avec des informations parfois tronquées, ce qui nuit considérablement à la réputation du Programme. Concomitamment, ces rapports devront être présentés en COPIL pour commentaires, échanges, puis validation une fois les commentaires écrits effectués. Une trace devra être gardée de l’ensemble des commentaires établis sous forme de tableau par acteur.
2. **Faire preuve de la plus grande vigilance dans la gestion budgétaire du PACTE.** Il convient d’améliorer de toute urgence la qualité des dépenses et accélérer l’exécution budgétaire autour des activités prévues avec les partenaires, dans la logique de la mise en œuvre des PTA. Par ailleurs, la gestion devrait se faire au niveau du projet directement (ex : 145% des dépenses sur la gestion du projet, ce qui signifie que des dépenses non planifiées ont été imputées au PACTE). Le nouveau CTP a produit **un « tableau de suivi budgétaire »** de très bonne qualité qui devrait permettre d’avoir enfin une visibilité dans le suivi du programme.
3. **Une gestion du personnel à revoir.** Il convient d’impliquer le personnel administratif du PACTE pour améliorer le suivi des engagements (supervision hebdomadaire, définition claire des tâches et des rôles des assistantes au projet, définition d’un planning trimestriel, mensuel et hebdomadaire et développer une planification stratégique avec un planning où les tâches sont réparties entre les différents partenaires).
4. **La gestion du PACTE avec les partenaires se doit d’être améliorée et rationalisée.** Le PNUD devrait être le chef d’orchestre et mettre en musique les interventions de tous les partenaires. Il est requis plus de rigueur sur le rapportage demandé aux partenaires et sur le suivi de la qualité de ce qui est produit. **Les PTA doivent être négociés dès septembre et finalisés en décembre de l’année N-1.** Là encore, beaucoup d’efforts ont été effectués par le nouveau CTP, comme cela a été vu précédemment (formation des partenaires à l’outil FACE, PTA signé 2 mois après son arrivée, processus de consultation avec les partenaires et réelle gestion partagée, outil de « gestion de qualité du projet », planification stratégique avec les partenaires, plus grande fréquence des réunions). Il est aussi nécessaire **d’accélérer les procédures** en se fixant des objectifs pour les réponses à apporter : délais de correspondance actuels d’un mois, réactivité avec les partenaires, délais pour les commandes, etc.

**Pour le MDC, il est urgent de revoir la gestion et le suivi des activités dont il a la charge.** A ce jour, le Ministère ne met pas les moyens nécessaires pour l’opérationnalisation des MDP. Dans la logique du Ministère et de Mme la Ministre, les « services provinciaux de développement communautaire » se veulent être l’embryon d’un service de coordination du développement. En l’état, le Ministère ne se donne absolument pas les moyens de cette ambition. Les actions prioritaires à mener pour le MDC sont les suivantes :

1. Etoffer l’équipe d’encadrement de la coordination nationale du PACTE en soutien au coordonnateur actuel avec 3 ou 4 cadres, comme évoqué plus haut.
2. Multiplier les descentes de terrain avec des visites mensuelles au minimum.
3. Que le MDC s’engage à respecter ses engagements contractuels. La logistique des véhicules alloués par le PNUD au projet devrait être revue et le Ministère doit s’engager à mettre à disposition les véhicules au niveau des Provinces, et non pas laisser ces véhicules à la discrétion du Cabinet au niveau de Bujumbura. L’engagement pris avec le PNUD n’était pas de cantonner les véhicules à la capitale mais bel et bien d’apporter de façon pilote les moyens nécessaires qu’il manque aux agents du MDC et du FONIC sur place pour assurer leur mission. La contrepartie du MDC pour les équiper (21.000 USD) devrait aussi être très rapidement débloquée, de même que les frais de fonctionnement des MDP. Le PNUD devrait considérer cela comme une condition *sine qua none* à la poursuite de sa collaboration. A défaut, le PNUD devra revoir son appui en conséquence si aucune amélioration n’était constatée d’ici à la fin de l’année.
4. Comme cela a été vu précédemment (section 4.2.3), Les agents locaux du MDC sont encore très peu préparés à leurs nouvelles missions et sont encore cantonnés dans une logique de contrôle a posteriori des communes, ce qui correspond peu à la demande des communes bénéficiaires. Les visites de coordination du MDC et du FONIC sont trop peu fréquentes et l’encadrement méthodologique est trop lâche (pas de plan de travail, pas de suivi-qualité, pas de canevas pour leur rapportage, pas de mission de terrain).

**De son côté, le FONIC fournit un appui technique apprécié dans les 2 provinces visitées mais encore trop éloigné des communes.** Les agents sont compétents mais trop peu nombreux et difficiles à mobiliser. Ce qui revient en l’état à un appui limité car les agents doivent parcourir 10 à 13 communes selon les Provinces. De fait, leurs missions restent inchangées avec les MDP, ils sont juste plus proches des communes, mais les moyens logistiques leur font cruellement défaut.

Les recommandations sont les suivantes :

1. Améliorer les possibilités de déplacement des agents. A ce jour, faute de véhicule, les déplacements sont prévus par le siège, ce qui n’est pas une solution viable sur le long terme. Les agents ne passent en moyenne que 3 à 4 fois par an dans les communes, surtout pour l’analyse des DAO et la réception des travaux.
2. Etendre la panoplie de services à apporter aux communes. Les besoins de celles-ci sont aujourd’hui non satisfaits : dossiers techniques, devis sur les travaux, connaissance sur les coûts de construction, autant de thématiques que les agents du FONIC n’ont pas le temps de traiter.

**La dernière recommandation en termes de gestion concerne le programme SAFIC et l’appui de UNCDF.** Le processus d’identification du potentiel fiscal est une activité qui prend tout son sens si l’on veut aborder de façon concrète le développement économique local et agir sur l’un des seuls leviers dont disposent ces communes rurales : la fiscalité locale. Le tableau 5 dans la section suivante précise les objectifs de ce programme et ce que l’on est en droit d’attendre d’une telle initiative. Mais force est de reconnaître que ce processus prend plus de temps qu’initialement prévu. D’une part, le processus s’inscrit sur du temps long, d’autre part, l’équipe est, pour le moment sous-staffé, le CTP ne pouvant pas gérer le processus seul avec une équipe de 3 consultants externes, qui ne sont d’ailleurs pas mobilisé à plein temps. En vue de rechercher à la fois un réel impact et assurer une économie d’échelle, il serait bon d’envisager que le SAFIC se déploie sur l’ensemble des communes du PACTE, de telle sorte que les appuis ne fassent plus qu’un tout. Des convergences pourraient aussi être trouvées avec les activités du FMCR, ce d’autant que UNCDF dispose d’outils qui pourraient être d’une grande utilité et être mis à profit pour le PACTE dans une approche holistique avec les programmes suivants :

* *Local Financing Initiative*dont l’objectif est de déverrouiller les financements et les orienter vers le secteur privé.
* *Youth Start*: un programme de microfinance pour les jeunes[[12]](#footnote-12).
* *Mobile Banking* : un programme dont l’ambition est de favoriser la participation des petites entreprises au système financier formel par le téléphone portable. Le programme travaille activement avec les banques, les opérateurs de réseaux mobiles, les régulateurs et les utilisateurs dans des marchés difficiles pour aider à atteindre des millions de clients supplémentaires qui sont actuellement exclus financièrement. Ce faisant, MM4P espère prouver que ces services peuvent être fournis de manière responsable, à un coût raisonnable, par des institutions durables dans un environnement bien réglementé[[13]](#footnote-13) .

## Améliorer la qualité de la présence de l’UGP sur le terrain

Il est attendu du programme qu’il soit plus en mesure de **s’adapter au contexte différencié des communes.** Un effort d’appui de proximité plus soutenu d’explication, d’écoute et d’accompagnement individualisé des communes est souhaité. Il est nécessaire d’intensifier et d’améliorer la qualité de la présence de l’équipe de gestion du programme sur le terrain tout en privilégiant le recours plus systématique aux STD et/ou s’assurer de leur meilleure implication dans différentes activités de leurs secteurs respectifs, comme « agents développeurs » au niveau local, ou à défaut étoffer l’appui aux communes en assistance technique ponctuelle. Ceci implique que le personnel manquant (notamment les VNU) soit remplacé par de l’expertise nationale de courte ou de moyenne durée. Quelques recommandations :

1. **La présence de l’UGP doit être plus marquée sur le terrain** (des équipes à étoffer au niveau des communes pilotes[[14]](#footnote-14))**.** L’ensemble des partenaires rencontrés ont regretté l’éloignement du projet au niveau local (cf. recommandations au niveau en section suivante). **Des descentes de suivi-évaluation devraient être organisées tous les mois** avec l’un ou des partenaires concernés (MDC, FONIC, FMCR, UNCDF, CNFAL et dans une moindre mesure, ABELO) pour mieux se rendre compte du climat de travail et des besoins des équipes. Il n’est pas possible de se contenter des rapports semestriels/annuels des partenaires. Les assistantes au projet devraient aussi être régulièrement associées à ces visites de terrain afin de mieux les impliquer aux réalités du terrain et leur faire prendre conscience des difficultés que les retards de gestion peuvent avoir sur les conditions de travail au niveau local.
2. **Cet appui local dans les 3 provinces pourrait prendre plusieurs formes :**

* Des équipes PNUD/PACTE sur le terrain. Face au refus du MDC de mettre en place des équipes de VNU, il est possible de mettre en place un appui au niveau des 3 provinces avec des consultants nationaux. Mais à la condition d’avoir négocié un « contrat d’objectifs » clair avec le MDC afin que celui-ci s’engage concrètement pour la réussite de cette initiative. Le MDC ayant refusé l’option initialement prévue, doit assumer pleinement sa responsabilité et s’engager dans la réussite de la mise en place des MPD.
* Poursuivre l’appui aux communes dans la mobilisation fiscale et appuyer des réflexions sur la mise en place d’un service fiscal communal, en dehors du service de la comptabilité. **L’équipe SAFIC pourrait physiquement intégrer le dispositif** **et intervenir de concert avec les missions du FONIC et du MDC.** Cela créerait une émulation entre les équipes d’encadrement nationales et permettrait de faire remonter les besoins en temps réel. L’intégration des équipes SAFIC et la montée en puissance des équipes d’encadrement au niveau local devront être planifiées et budgétisées pour 2018.
* Enfin, fournir un appui logistique (équipement informatique, groupes électrogènes ou équipement solaire) et humain (appui d’un BeT sur le modèle de la Coopération Suisse) supplémentaire aux communes pour mieux mettre en application les formations dispensées.

1. **Il conviendra de réaliser une évaluation conjointe PNUD/MDC dans les MDP d’ici 5 mois et en tirer les conséquences pour l’année 2018.** Il serait sans doute aussi utile de m**odifier** l’intitulé de ces « maisons »,le contexte n’est plus approprié pour cette appellation de « développement et de la paix », un titre quelque peu ronflant pour les services effectivement prodigués. Dans le même temps, il est nécessaire de revoir les TdR de ces « maisons » (le document actuel qui a circulé sans d’ailleurs jamais être distribué officiellement aux agents des MDP est d’une ambition sans commune mesure avec les activités réelles de celles-ci). Si l’on considère que l’essentiel des services attendus repose sur l’appui à la maîtrise d’ouvrage communale (MOC) et au DEL et à l’appui au PPP, une appellation plus conforme à ces intentions devrait être proposé, du type « maisons de développement économique » ou « maisons d’appui aux initiatives économiques locales ». Cette question pourrait être soulevée lors du prochain COPIL.
2. Enfin, la mission propose de responsabiliser les partenaires du PACTE autour d’un contrat de performance (plus on délivre, plus on reçoit) **selon un processus concurrentiel et qualitatif** entre les partenaires. Si les communes sont évaluées annuellement, pourquoi ne pas en faire autant avec les partenaires qui bénéficient des appuis extérieurs ?

## Quel avenir pour le PACTE ?

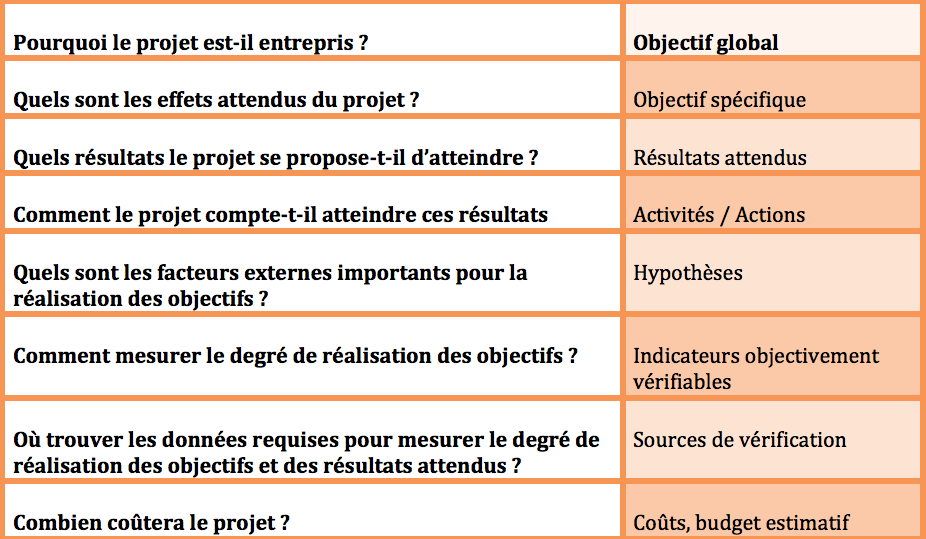
De l’avis général, les chances pour le PACTE d’avoir un impact significatif sur les populations cibles est, en l’état, très compromis. Les multiples raisons évoquées dans ce rapport en attestent. Néanmoins, la dynamique collective avec les partenaires existe et mériterait d’être appuyée. Pour cela, il est urgent et capital de revoir totalement la logique du programme. Les incohérences de la programmation initiale devraient être gommées et un recadrage autour d’objectifs clairs, simples et tangibles s’avère incontournable.

### Une révision du PRODOC s’impose

**En premier lieu, la nécessité de revoir entièrement la logique du programme s’impose.** L’analyse de la pertinence et de la cohérence du PACTE dans le présent rapport l’atteste de façon évidente :

* D’une part, le champ lexical (l’usage et le choix des termes dans le PRODOC) devrait être simplifié et clarifié au regard des nouveaux résultats. De façon logique, cela appelle aussi la définition d’une théorie du changement claire : à quoi le PACTE veut-il aboutir en deux ans, quatre ans et six ans ?
* Cela signifie qu’une réorientation stratégique doit être menée dans les mois qui viennent, une fois la validation du présent rapport par exemple. Il est proposé de **planifier une mission de reformulation avec l’appui de consultants internationaux** avant la négociation des PTA pour l’année prochaine (septembre ou octobre au plus tard). **Une assistance technique perlée pourrait aussi être envisagée pour appuyer l’équipe PACTE du PNUD** sur cet exercice et sur la mise en œuvre opérationnelle du PTA qui découlera de la reformulation pour toute l’année 2018.
* En termes de méthode, il serait temps **d’adopter une logique plus conforme à la gestion de cycles de projet** selon le modèle suivant :

Tableau 5 : Mettre en place une logique conforme à la gestion de cycle de projet

****

### Proposition de nouveaux piliers d’intervention du PACTE

**En préambule, il est important de préciser que la planification classique PCDC n’est pas une fin en soi.** Elle n’a de sens que si elle est couplée avec le potentiel économique d’un territoire donné. Dès lors, la question de fond qui se pose est la suivante : quel impact peut-on attendre d’un appui aux PCDC dans quelques communes du pays dans un contexte de raréfaction des ressources des PTF en sachant que le PNUD ne sera pas en mesure d’assurer le financement à un niveau national ? Même les plus grands soutiens de cette logique dans le pays conviennent des limites de l’exercice. Ainsi, selon l’évaluation de la GIZ (source : *Programme ADLP II, rapport annuel 2016*), les PCDC connaissent des « difficultés de mise en œuvre » en raison de « l’insuffisance des recettes communales pour les mettre en œuvre, une faible contribution de la population dans la mise en œuvre, l’absence de financement extérieur et un leadership dans la coordination des interventions qui n’est pas assuré ».

Une mission de révision du PRODOC et de reformulation des objectifs devra être réalisée rapidement. Ce n’est pas l’objet de la présente mission de reformuler le PACTE. Mais la question a été soulevée par l’ensemble des partenaires rencontrés et cette question a aussi été évoquée dans les TdRs. Sans préjuger des résultats de cette mission de révision, quelques pistes sont proposées dans les pages suivantes pour guider les premières réflexions à venir.

**La mission propose de limiter le nombre de produits autour de trois thématiques privilégiées :**

* 1. **DEL :** (i) appuyer les communes sur des secteurs porteurs : création d’emploi, développement local, appui au secteur privé, microfinance, (ii) identifier les logiques économiques propres à chaque territoire et appuyer le secteur privé en tant que tel.
  2. **Maîtrise d’ouvrage communale :** si l’on veut défendre la MOC, des choix sont à faire. Cela nécessite de s’inscrire dans un temps long, d’apporter un renforcement de capacités tant à l’échelon local que national et de proposer une approche qui laisse le temps de faire la différence. En d’autres termes, que peut-on attendre d’une intervention sur 4 ans dans un domaine aussi vaste ?
  3. **Appuyer la mobilisation fiscale.**

**DEL**

**MOC**

**FISCALITE LOCALE**

**Encadré 14 : Nouveau triptyque d’intervention proposé**

Encadré 14 : Nouveau triptyque d’intervention proposé

**Axe 1 : Mettre l’accent sur le DEL avec un appui plus direct aux communes**

La logique DEL est très peu documentée au Burundi. Il n’y a pas de base légale pour mettre en œuvre ce type de politiques au niveau des communes. Il serait très utile de documenter les expériences de PPP dans le pays, de les illustrer, et de mettre en avant les bonnes pratiques. Une première étude de capitalisation pourrait être rapidement effectuée.

Pour le PNUD, il est nécessaire **de passer d’un appui à la formulation de stratégies DEL à un appui à la promotion du DEL au niveau local**en tant que tel. Le temps des études a sonné, il est temps d’agir concrètement dans les communes bénéficiaires. Cela peut passer par un faisceau de stratégies complémentaires :

* Le **relèvement des revenus des ménages apparait comme une condition *sine qua none* de toute intervention autour du DEL** dans les provinces concernées par le PACTE. Contexte difficile : la compréhension de ce qu’est le DEL et les PPP est quasi inexistante dans les communes. On part de loin !
* Le contexte change et de plus en plus d’acteurs refusent d’entendre parler de dons et de gratuité. Il est **nécessaire pour le PNUD** dans un contexte tourmenté **de montrer sa valeur ajoutée potentielle** en agissant sur les questions de redevabilité sociale au niveau des communes.
* L’urgence c’est **d’appuyer les communes sur des secteurs porteurs :** la création d’emplois, le développement local, une planification communale clairement orientée sur les avantages comparatifs des communes, de leur potentiel économique et, avant tout, sur leurs capacités de mobilisation endogènes d’activités économiques porteuses.
* Certains PTF interviennent avec des résultats encourageants dans le pays, au premier rang desquels se trouvent la Coopération Suisse et la GIZ :
* GIZ : appui au pilotage du DEL au niveau des communes (initiative PPP au marché d’ITABA, espace artisanal à GITEGA) et appui aux chaînes de valeur (approche « value links » avec les acteurs micro et mezzo où l’on aide à la structuration d’un marché ou d’une filière).
* Coopération Suisse : interventions sur des infrastructures économiques génératrices de revenus et développement de « projets concurrentiels » dans les communes en jaugeant le potentiel économique de chaque commune en fonction des capacités du secteur privé local.

**Axe 2 : Appuyer la Maîtrise d’Ouvrage Communale (MOC)**

Dans le processus de décentralisation au Burundi, les communes constituent le point d’ancrage du développement. Leur capacité à jouer le rôle d'acteurs privilégiés du développement local constitue l'un des paris de la décentralisation et une nouvelle donne pour les politiques de développement dans le pays. Elles doivent en effet **témoigner de leur aptitude à faire, à partir de demandes sociales de base (éducation, santé, hydraulique etc…), le plus souvent pressantes, des choix cohérents et appropriés.** Egalement de leur aptitude, en dépit de leurs déficits en expertise et en technicité, à les traduire de façon maîtrisée en réalisations tangibles…et durables. Rappel de quelques principes pour appuyer une telle démarche :

* En fait, l'exercice de la maîtrise d'ouvrage se situe au cœur de la problématique du développement des collectivités décentralisées, car, avec la maîtrise d'ouvrage, on passe sur un **registre à la fois technique et politique :** celui de la liberté et de la latitude de décision dont disposent les communes dans leurs domaines de compétences et qu'elles assument effectivement.
* **Cela signifie pour la commune** l'exercice de choix : **choix des réalisations** (légitimés par et fondés sur la programmation, ainsi que sur les capacités de financement), **choix des modes opératoires de réalisation entre faire directement et faire faire**. Ces choix doivent en toute hypothèse être assortis de capacités de gestion/suivi efficace et de contrôle.
* Evoquer la maîtrise d'ouvrage de la commune revient donc à évaluer dans quelle mesure ses élus sauront choisir, préparer, gérer puis contrôler un ensemble de tâches techniques et contractuelles, la collectivité devant recourir à des compétences extérieures (prestations techniques de services, de travaux ou de fournitures) ou à des délégations de compétences, **qui mal utilisées peuvent se solder par une perte de responsabilité pour la collectivité et/ou des réalisations insatisfaisantes pour les populations**. D'autant que le pouvoir local ne se conforme pas uniquement à des rationalités techniques.

**Axe 3 : Appuyer la mobilisation fiscale des communes en démultipliant l’approche SAFIC**

Commentaire :

* Cet axe faire partir du Développement Economique Locale comme l’indique la Stratégie National du DEL, la quatrième sphère « Développement Financier ». Donc, il serait mieux de mettre cet axe à l’axe 1 : Mettre l’accent sur le DEL avec un appui plus direct aux communes.
* A cet effet, la révision du document de projet pourra s’appuyer sur les axes 1 et 2.
* **Appuyer les communes dans l’analyse de leur potentiel fiscal constitue une priorité** dans le contexte contraint que connaît le Burundi. D’ailleurs, la plupart des PTF ont travaillé sur ces questions ces dix dernières années dans le pays, avec des résultats plutôt mitigés, il faut le reconnaître. Le PNUD aurait tout intérêt à utiliser les diagnostics réalisés par le SAFIC (à partir de septembre 2017) pour alimenter la reformulation du programme. De fait, la poursuite du SAFIC s’impose dans la mesure où elle a soulevé beaucoup d’attentes dans les communes.
* **La mission propose donc d’étendre les activités du SAFIC à l’ensemble des communes du PACTE** en vue d’avoir un réel effet levier à moyen terme. Cela nécessitera logiquement une réallocation de la répartition budgétaire à partir de 2018 afin de permettre à UNCDF de recruter des agents locaux (de préférence à des BeT) qui pourraient rayonner au niveau de chaque province (les modalités devront être affinées lors de la reformulation du PACTE).
* Reste à **réfléchir sur les objectifs en fonction du temps imparti et planifier ensuite une enveloppe budgétaire en cohérence avec les résultats attendus**. Il sera particulièrement attendu de UNCDF de proposer des objectifs réalisables en un temps délimité et qui soient assortis d’effets tangibles à impact économique tangible. A noter que c’’est aussi la demande de Mme la Ministre du MDC qui a précisé à la mission la nécessité de *« viser des activités à impact visible et rapide, sortant de la liste des besoins habituels des PCDC ».* Il faudra sans doute réfléchir à mettre plus de personnel à disposition du SAFIC et des communes et s’assurer de la disponibilité d’un pool d’experts tant auprès du MDC que de bureaux d’étude spécialisés.
* D’une manière plus générale, les modalités de gestion administrative des communes comme maitres d’œuvre doivent être totalement acquises par les exécutifs locaux. Pour réussir cette acquisition l’équipe du PACTE devra appuyer les communes dans la recherche d’un cadre budgétaire administratif adéquat, dans la mise en place de différentes étapes budgétaires sous la responsabilité des élus (budget primitif, budget additionnel et comptes administratifs).
* Sur ce volet spécifique, le programme devrait se focaliser principalement sur le **renforcement du potentiel fiscal des communes, tel que prévu dans le cadre du SAFIC** : accompagnements des agents locaux concernés par la mobilisation des recettes (internes et externes) des communes ; accompagnement soutenu sur le moyen-terme dans l’identification, l’analyse de l’assiette fiscale et l’optimisation de la collecte (avec des objectifs mesurables) ainsi qu’un encadrement/accompagnement dans l’exercice de planification budgétaire (élaboration et suivi du budget).

**En parallèle, des pistes d’intervention complémentaires dans le domaine du relèvement économique et à fort impact méritent d’être poursuivies et/ou explorées :**

* **Microfinance rurale :** le programme PMCEA est unanimement apprécié. Il serait intéressant de monter en puissance et permettre une montée progressive des montants de crédits avec un accompagnement pour des AGR. Certains outils au FMCR pourraient être développés avec l’appui du PACTE : le refinancement, l’éducation financière, les fonds de garantie pour l’agro-élevage. On pourrait aussi envisager d’appuyer les IMF déjà appuyés par le FMCR (TWITEZIMBERE, KAZOKA, etc).
* **Des actions spécifiques sur l’autonomisation économique des femmes** en acheminant les crédits par l’intermédiaire de fonds dédiés aux femmes. Il existe un certain nombre de fonds dédiés aux femmes, solidement établis, qui ont l’expérience d’administrer des subventions d’un faible montant et sont capables d’atteindre des organisations locales. Parmi eux, apparaissent Mama Cash, le Fonds mondial pour les femmes, l’African Women’s Development Fund, le Central American Women’s Fund et l’Urgent Action Fund for Women’s Human Rights.
* Il est aussi important de pouvoir agir sur les questions de redevabilité sociale au niveau des communes autour de groupement de petites organisations paysannes (ce que le pouvoir en place appelle aujourd’hui la « société civile locale »).

Annexes

ANNEXE 1 : termes de référence 51

ANNEXE 2: Cadre des ressources et des résultats du PACTE 61

ANNEXE 3 : ANALYSE COMPARATIVE DES PTA DEPUIS 2014 : DES OBJECTIFS ET DES ACTIVITES EN PERPETUEL CHANGEMENT 72

ANNEXE 4 : Matrice d’evaluation DU PACTE 76

ANNEXE 5 : Management response matrix 85

# ANNEXE 1 : termes de référence

**INDIVIDUAL CONSULTANT PROCUREMENT NOTICE**

**IC – Recrutement d’un consultant international en charge de l’évaluation du «Programme d’appui à la mise en convergence territorial et l’engagement pour le développement humain au Burundi, PACTE ».**

**Lieu de la mission:** A Bujumbura + missions sur terrain (voir TDR)

**Durée de la mission:** Consultant International – **30** jours calendaires prestés pour remise du livrable final requis.

**Description** : Evaluation à mi-parcours du «Programme d’appui à la mise en convergence territorial et l’engament pour le Développement Humain au Burundi » PACTE

**Nom du projet:** «Programme d’appui à la mise en convergence territorial et l’engament pour le Développement Humain au Burundi, PACTE»

1. **Contexte et Justification de la mission d’évaluation**

Le Gouvernement du Burundi s’est engagé dans un processus participatif d’élaboration de documents de planification pour le développement. Une vision nationale ‘Burundi 2025’ a été adoptée vers la fin 2010, et le Gouvernement a élaboré le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP II) en 2012. A cet effet, le Système des Nations Unies en général et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) Burundi en particulier se sont respectivement alignés aux résultats du CSLPII à travers l’UNDAF et le Country Programme Document (CPD). C’est dans ce contexte que le Gouvernement du Burundi et le PNUD ont proposé le Programme Cadre d’Appui à la mise en Convergence Territoriale et l’Engagement pour le développement humain (PACTE) pour le développement humain, qui vise à établir les fondements de la transition du relèvement communautaire vers le développement local durable qui puisse conduire à la croissance économique, à l’égalité sociale, à la construction/consolidation de la paix et à la protection de l’environnement à l’échelon local.

Le PACTE a été approuvé en juillet 2014 et un cadre stratégique des résultats allant d’août 2014 à décembre 2016 a été élaboré pour définir ses effets et ses produits escomptés. Les effets du PACTE sont (1) Appui à l’amélioration de la qualité de vie de la population au niveau local à travers la participation active des citoyens dans les affaires des institutions locales (2) améliorer la qualité des services publiques au niveau des communes et des Provinces ainsi que développer des stratégies de développement économique au niveau local pour la création d’emploi et la réduction des conflits. Les produits escomptés sont (a) Maisons de Développent et la Paix (MDP) sont mises en place, des point focaux pour l’appui à la maîtrise d’ouvrage communales au niveau local sont institutionnalisés (b) Capacités des Comités Communales (CCDC) et Provinciaux de Développement (CPD) renforcées (c) Élaboration des plans stratégiques des Provinces pilotes y compris les lignes directrices pour la coopération internationale (d) Evaluation des bonnes expériences associatives et des PME de la dernière phase du 3x6 (e) Comité National de Bonne gouvernance (CNBG) créé et capacités des cadres nationaux renforcés (f) Des projets stratégiques de développement d’amélioration des conditions de vie de la population des Provinces ciblés sont lancés (gouvernance DEL, sociaux, environnementaux) (g) Mise en place d’une stratégie de DEL au niveau provincial-local en appui à la stratégie national du DEL (h) Mobilisation des expériences de développement des services territoriaux de la coopération décentralisée, sud-sud et triangulaire (i) Evaluation de la démarche territoriale ainsi que des initiatives stratégiques du territoire (j) Diffusion, scaling-up, provincial national-international.

En effet, la première phase du programme PACTE (2014/2016) visé à accélérer le processus de décentralisation et à mettre en place la stratégie de développement économique au niveau local. Le but du PACTE était de lutter contre la pauvreté à travers des institutions locales plus fortes, et des citoyens mieux informés sur les possibilités offertes par l’administration locale en termes de services sociaux et de développement économique.

Pour ce faire, L’approche stratégique proposée est le P6, composée des 3 phases du relèvement communautaire: Pluralité, Participation et Production, et 3 phases vers le développement local durable: Pacte Territorial, Partenariat et Politique publique. En outre, le PACTE a adopté une approche basée sur le principe « do no harm » dans le but de garantir l’inclusion sociale dans les zones d’intervention du projet et le respect des droits humains des bénéficiaires du projet.

La période de mise en œuvre du Projet va de 2014 à 2016 et les provinces pilotes sont Makamba, Rumonge et Bujumbura Rural. Toutefois, à cause de la crise au Burundi, le PACTE a été mis en œuvre pendant un an et demi, avec une mise en œuvre timide dans la province de Bujumbura Rural. Le projet est mis en œuvre selon la modalité d’exécution Direct (DIM). Dans la mise en œuvre de ces activités, le PNUD a travaillé en étroite collaboration et en partenariat avec les acteurs principaux de développement local (tel que cités auparavant) qui appuient la Stratégie Nationale de décentralisation, en particulier l’ancien Groupe d’appui à la décentralisation, la Coopération Technique Belge (CTB), le Programme Gutwara Neza de l’Union Européenne, la coopération Suisse, l’UNICEF ainsi que la Coopération allemande (GIZ). Le PNUD Burundi a compté aussi avec l’appui de l’Initiative ART du PNUD Bruxelles en ce qui concerne la mise en application de l’approche territorial de développement.

Il est stipulé dans le document du projet PACTE que le PNUD effectuera une évaluation externe à mi-parcours sur une base conjointe avec le Ministère de Développement Communal. En outre, cette évaluation trouve son fondement dans le respect de la conformité de la politique d’évaluation et des exigences en matière de planification du PNUD.

Les leçons apprises, les conclusions et les recommandations de cette évaluation devront contribuer substantiellement à l’analyse diagnostic du contexte actuel aboutissant à de propositions pertinentes et novatrices pour la réorientation stratégique du PACTE pour sa phase d’extension (du janvier 2017 à décembre 2019).

1. **Objectifs de la mission**

En vue d’apprécier les résultats atteints, à travers une analyse de la pertinence, l’efficacité, l’efficience, les effets/impacts et la durabilité, au cours de cette phase du projet 2014 à décembre 2016 « PACTE» le PNUD a décidé, d’organiser cette évaluation.

Pour ce faire, sous la supervision de l’unité Suivi-Evaluation du Bureau du PNUD (M&E) et collaboration la responsable de l’unité Développement Durable et Création d’Emploi le Consultant devra :

* Evaluer dans quelle mesure le projet a contribué à répondre aux besoins et à résoudre les problèmes des populations bénéficiaires identifiés pendant la phase de conception et déterminer si les besoins à l’origine du projet ont été satisfaits ou s’ils existent toujours. L'évaluation cherchera aussi à savoir si le projet est la meilleure solution pour relever les défis dans le contexte actuel et surtout de donner des éléments stratégiques à considérer dans la nouvelle phase ;
* Mesurer le degré de mise en œuvre du projet, son efficacité, son efficience et la qualité des produits et des réalisations par rapport à ce qui a été prévu initialement tout en mettant en exergue sa cohérence et articulation avec les priorités provinciales et nationales ;
* Mesurer dans quelles conditions le projet a obtenu les résultats de développement pour la population ciblée, les bénéficiaires et les autres participants, qu'il s'agisse d'individus, des communautés, d'institutions ou autre ;
* Identifier et documenter les grands enseignements tirés et les bonnes pratiques sur les sujets spécifiques :
* Fournir les informations nécessaires pour la planification et les décisions futures tout en donnant les orientations sur la nécessité ou non de poursuivre l’action ;
* Apprécier dans quelle mesure la stratégie et le contenu des interventions sont-ils en adéquation avec les problèmes posés ;
* Juger la perception qu’ont les parties prenantes (bailleurs, personnel du projet, bénéficiaires, les membres de la communauté, les partenaires de mise en œuvre, les autorités locales,) sur les activités du projet ;
* Apprécier les chances de survie des actions, la capacité à se poursuivre lorsque l’appui aura cessé et d’appropriation nationale ;
* Formuler des recommandations pour améliorer la conception et la mise en œuvre de la prochaine phase du PACTE.

**En cas de mission de terrain :**

Le consultant devra prévoir dans son offre les frais nécessaire à la réalisation d’une mission de terrain à : Rumonge, Makamba et Bujumbura Rural pour une durée n’excédant pas 9 jours.

1. **Résultats attendus de la mission**

Au terme de mission du consultant, les résultats attendus sont :

Tous les rapports de l’évaluation sont disponibles ;

Toutes les données et les informations sur le processus d’évaluation sont disponibles.

1. **Questions de l’évaluation**

L’évaluation portera sur tous les aspects du projet durant sa mise en œuvre de 2014 à août 2017. L’évaluation couvrira l’ensemble des activités, produits et résultats du projet, dans ses provinces d’intervention.

Dans la conduite de cette évaluation, l’équipe d’évaluation devra examiner la performance globale du projet en répondant, notamment aux questions suivantes :

1. **Pertinence du projet et des résultats**

* Le projet était-il pertinent dans le contexte de la République du Burundi ?
* Quelle est la pertinence et comment les acteurs principaux s’alignent-ils au Document de Programme original ?
* Chaque produit escompté répondait-il à des besoins faisant partie des priorités nationales ? Etaient-ils spécifiques pour répondre aux problèmes identifiés ?
* Quelle est la pertinence du projet par rapport au contexte du moment de l’élaboration du projet ainsi qu’au mandat du PNUD ?
* Les moyens mis en œuvre ont-ils été à la hauteur des besoins identifiés ?
* Le choix des partenaires institutionnels a-t- il été rationnel et pertinent ?
* L’approche choisie et les moyens utilisés pour atteindre ces objectifs ont-ils été pertinents ? Quelle est la pertinence de la composition de l’équipe du projet ?
* L’équilibre entre les volets du projet a-t-il été pertinent face aux enjeux ? L’opérationnalité du cadre logique, compte tenu du temps et des ressources disponibles, a-t-elle été pertinente ?
* L’aspect genre dans l’identification des bénéficiaires est-il respecté ?

1. **Efficacité du projet**

* Quelle est la performance globale du projet dans la réalisation des produits et effets attendus ?
* Dans quelle mesure les principaux produits et activités du projet ont été réalisés ? quels facteurs ont favorisé ou atténué, voire empêché leur réalisation ?
* Les stratégies et les outils (y compris le M&E) utilisés étaient-ils efficaces dans la mise en œuvre du projet ?
* Des partenariats techniques et des synergies ont-ils été établis et ont-ils favorisés la réalisation des produits et l’atteinte des effets ?
* Quel est le degré de réalisation des objectifs du projet à travers un bilan de toutes les activités en liaison avec les résultats attendus ?
* Les mécanismes de pilotage et de suivi des activités mis en place ont-ils fonctionné de manière à permettre une coordination efficace ? Dans quelle mesure le PNUD a pu établir des partenariats solides dans la mise en œuvre des activités ?
* La transition entre la première phase du programme et la nouvelle phase 2017-2019, a-t-elle été effectuée de manière à garantir l’atteinte des résultats escomptés ?
* Quels sont les problèmes et contraintes rencontrés dans l’exécution du projet et comment ont-ils influé sur le résultat final ?
* Quelle a été le niveau de collaboration entre l’équipe du projet et les Ministère et Institutions nationales et locales concernés par le projet ?

1. **Efficience des résultats**

* Les activités étaient-elles réalisées de manière efficiente ? Le processus d'obtenir des résultats étai-il efficace ?
* La stratégie utilisée pour réaliser chaque produit était-elle la plus appropriée au regard des ressources disponibles ?
* Les ressources mises à la disposition du projet sont-elles à la hauteur des attentes pour permettre la réalisation des produits et atteindre les effets tels que ambitionnés ? Sont-elles consacrées de façon proportionnée à la réalisation des activités par rapport au coût global du projet ?
* Les résultats réels ou attendus (outputs et outcomes) justifient-ils les ressources engagées ?
* Y avait-il d’autres voies et moyens plus efficients de fournir de meilleurs résultats avec les ressources disponibles ?
* Les structures de gestion et de redevabilité du projet étaient-elles efficientes ?

1. **Durabilité, appropriation nationale et pérennisation des actions**

* Le projet a réussi à respecter les principes clés du développement notamment l'appropriation nationale, et assurer la durabilité des résultats ?
* De quelle manière et à quel niveau les acteurs nationaux ont-ils été associés à la définition et à la mise en œuvre du projet ?
* Le projet permet-il aux autorités politiques, administratives et communales d’acquérir les capacités nécessaires pour initier et piloter des projets d’appui à la décentralisation et en mobiliser les ressources externes et internes ?
* Quelle est la portée de la durabilité des résultats obtenus tant en renforcement des capacités humaines et techniques qu’en matière décentralisation et développement local ?
* Les mécanismes de pérennisation des résultats du projet ont-ils été mis en place ? Sont-ils fonctionnels ?
* Quelles sont les facteurs qui pourraient favoriser ou non la durabilité des résultats atteints ?
* Quelles sont les recommandations pour les interventions similaires dans la nouvelle phase ?

1. **Impact du projet**

* Quels sont les changements induits par le projet sur le processus de décentralisation et développement local au niveau de l’administration territorial au Burundi ?
* Quel est l'impact global du Projet sur le développement local au Burundi ?

1. **Méthodologie de l’évaluation**

Une méthodologie plus spécifique d’évaluation ainsi qu’un plan de travail (y compris une matrice de conception par question principale d’évaluation) seront présentés par le consultant. La méthodologie proposée devra s’appuyer sur la conduite de diverses activités permettant d’établir une triangulation des données quantitatives et qualitatives et avoir des réponses aux questions évaluatives, issue notamment :

* De la revue documentaire en utilisant toutes les sources disponibles au sein du PNUD, Documents de Programme, plans de travail annuels, rapports d’activités, accords, notes conceptuelles, rapports d’évaluations précédentes, etc…
* Des entretiens structurées ou semi-structurées, les focus groupes avec les parties prenantes y compris les bénéficiaires, les bailleurs des fonds, le Ministère de Développement Communal, les partenaires d’exécution (FONIC, FMCR, CNFAL, ABELO, l’UNCDF), le groupe d’appui à la décentralisation (Coopération Suisse, GIZ, l’UNICEF, la CTB), les communes et provinces concernées de Makamba, (OSC impliquées dans la mise en œuvre du projet et autres.) etc
* Des visites de terrain dans les zones d’intervention.

Le consultant sera libre de proposer tout autre outil ou approche pertinente dans la réalisation de cette évaluation. Il sera libre aussi de prendre contact avec toute personne ou institution susceptible de contribuer à la réalisation de son mandat. Le PNUD-Burundi devra dans la mesure du possible lui faciliter la prise de contact avec les parties prenantes identifiées.

1. **Livrables et date de leur remise.**

Les principaux produits attendus du Consultant sont :

**Produit 1**: **Un rapport initial d’évaluation**. Un rapport initial doit être préparé par le consultant international avant d’entrer dans l’exercice de collection de données d’évaluation à part entière. Il doit détailler la compréhension du consultant par rapport aux éléments qui sont évalués et pour quelle raison ils sont évalués, en indiquant comment chaque question de l’évaluation obtiendra une réponse à l’aide de : méthodes proposées, sources proposées de données et procédures de collecte des données. Le rapport initial doit inclure un programme détaillé des tâches, activités et prestations. (*Une réunion de briefing sera organisée avec toutes les parties prenantes au projet 3**jours après le démarrage de la mission)*

**Produit 2** : **Un *draft* du rapport d'évaluation**, 4 jours après la réunion de débriefing, en français et ne comptant pas plus de 30.000 (à l'exception du résumé exécutif et des annexes). Les parties prenantes auront un maximum de 4 jours pour réagir au rapport provisoire et faire des commentaires, et observations. Voir annexe 7 au <http://web.undp.org/evaluation/handbook/documents/english/pme-handbook.pdf> pour le modèle du Rapport de rapport d’évaluation

**Produit 3**: **Un rapport final d’évaluation**, ne comptant pas plus de 30.000 mots (à l'exception du résumé exécutif et des annexes) en français. 3 jours après réceptions des observations.

**Produit 4 : Une présentation Power Point**, des principales conclusions et des grandes recommandations de l’évaluation à toutes les parties prenantes du projet.1 jours

**Produit 5**. **Une version anglaise du rapport synthèse de l’évaluation**. 4 jours après la présentation du rapport final.

Le consultant International produira un rapport final d’évaluation comptant au maximum 30 pages (à l'exception du résumé exécutif et des annexes) en français et en anglais qui permettra de faire le bilan du projet dans une perspective de redevabilité vis-à-vis du gouvernement du Burundi et de tirer des enseignements qui alimenteront les interventions futures dans le même domaine.

1. **Critères de qualité**

* Une bonne compréhension de la mission
* Une méthodologie pertinente et un calendrier réaliste de mise en œuvre des activités
* Délais et qualité de production des livrables

– validation du rapport de la mission par le PNUD.

**Date de remise des livrables**:

* Rapport initial de l’évaluation : Première semaine de la mission
* *Draft* du Rapport de l’évaluation : 25 jours après le début de la mission
* Rapport final : 10 jours après la fin de la mission
* Présentation PowerPoint des principales conclusions et des grandes recommandations de l’évaluation à toutes les parties prenantes du projet au cours d’un atelier : 10 jours après la fin de la mission
* version anglaise du rapport synthèse de l’évaluation : 10 jours après la fin de la mission

1. **Qualifications**

**Qualification académique :**

* Diplôme universitaire supérieur du niveau de maîtrise en Gestion des programmes ou tout autre domaine équivalent, complété par une formation avancée dans l’évaluation des projets de développement.

**Expérience professionnelle :**

* Expérience minimale de 6 ans dans le domaine de la gestion et de la conduite des évaluations de projets et de programmes au niveau international dans un contexte de développement et/ou post conflit ;
* Expérience avérée en matière d'évaluation des appuis en matière de développement local, ainsi que des questions liées à la décentralisation, le développement économique locale et le développement communautaire ;
* Une vaste expérience dans l’utilisation de méthodologies innovatrices, celles basées sur les résultats en particulier et l’évaluation des résultats (Produits, Effets et Impacts) en l’absence d’évidences / de données empiriques rigoureuses pour démontrer les liens de causalité ;
* Maîtrise des thèmes transversaux tels que la prise en compte du genre dans les projets / programmes.
* Familiarité avec le Système des Nations Unies serait un atout.

**Compétences et aptitudes :**

* Bonnes aptitudes interpersonnelles et de travail en équipe ;
* Excellente communication orale et écrite en français et en anglais
* Excellent leadership et compétences managériales
* Très motivé avec une habilité à travailler avec un minimum de supervision ;
* Maitrise de la langue française et bonne connaissance de l’anglais ;
* Bonne maitrise des outils informatiques.
* Connaissance de l’Afrique en général et du Burundi en particulier serait un atout ;
* Excellentes capacités de facilitation avec l’utilisation de certaines méthodes participatives.

1. **Documents à fournir dans le dossier de candidature**

Les dossiers de soumission devront comprendre les éléments ci-après :

**Une proposition technique**

* Note explicative sur la compréhension des TDRs et les raisons de la candidature ;
* Offre technique développée - approche méthodologique et organisation de la mission envisagée ;
* Curriculum Vitae incluant l'expérience acquise dans des projets similaires et au moins 3 références et leurs contacts ;
* Formulaire P11 dûment rempli et signé du consultant International.

**Une proposition financière**

* La proposition financière complète doit être soumise sur la base de l’approche forfaitaire (lump sum) et libellée en USD ou toute autre monnaie convertible. Tous les couts liés à cette mission seront considérés par le consultant, le PNUD ne prendra pas de frais additionnels en charge.

Afin de faciliter la comparaison des offres financières par le service demandeur, il est recommandé aux candidats de fournir une ventilation de ce montant forfaitaire. Les consultants doivent spécifier dans cette ventilation budgétaire **TOUS** les frais logistiques (frais de mission lors des descentes sur terrain, communication, location véhicule, carburant, etc. si cela fait partie du terme de références ) et les honoraires, en tenant compte du nombre de jours de travail prévus, ainsi que du nombre de descentes, conformément à ce qui aura été décrit dans la proposition technique. Le PNUD ne prendra en charge aucun frais supplémentaires.

Le réalisme des coûts indiqués pour les descentes sur terrain pourra être vérifié par le PNUD en effectuant une comparaison indépendante avec les prix du marché. Le PNUD n'accepte pas les frais de mission excédant les taux en vigueur au sein du SNU. Le PNUD se réserve le droit de négocier l’offre retenue dans les limites budgétaires et dans le cadre de référence.

Toute dépense non prévue par les TDR ou explicitement inscrite à l’offre financière telle qu’acceptée par le PNUD, quelle qu’en soit la nature, doit être convenue par écrit entre le Bureau du PNUD et le consultant individuel à l’avance, sous peine de ne pas être remboursée.

Par ailleurs, les candidats voudront bien noter que les paiements ne pourront être effectués que sur la base des produits livrés, c'est à dire sur présentation du résultat des services spécifiés dans les TDR et après validation de ces livrables par le responsable désigné par le PNUD.

Les candidats consultants seront évalués sur base de la méthodologie suivante :

Analyse cumulative : Le contrat sera accordé au consultant dont l’offre aura été évaluée et confirmée comme:

* + En adéquation avec les Termes de Référence de la mission
  + Ayant obtenu le plus haut score à l’évaluation combinée de l’offre technique et financière.

\* Evaluation Technique : 70 %

\* Evaluation financière : 30 %

Seuls les candidats obtenant un minimum de 70 points seront considérés pour l’évaluation financière.

**Grille Evaluation :**

|  |  |
| --- | --- |
| **Critères** | **Max. Point/ 100** |
| * Diplôme de niveau Maîtrise au moins dans une discipline liée à l’objet de la consultance | Critère exclusif |
| * Jouir d’une expérience pertinente d’au moins 6 ans dans l’évaluation des projets. * Avoir une expérience professionnelle d’au moins 6 ans dans plusieurs secteurs techniques pertinents à savoir : Justice, aide juridique et judiciaire, sécurité communautaire, Violences basées sur le genre, domaines similaires ; | / 25 |
| * Avoir déjà effectué au moins 4 missions d’évaluation des projets dans le domaine de l’état de droit ou projets similaires. | / 35 |
| * Avoir une expérience dans la production et /ou la traduction des rapports en anglais. | /10 |
| * Avoir une compréhension avérée de l’intégration de la dimension genre dans l’évaluation des projets. | / 10 |
| * Présentation de la compréhension de la mission, de l’approche méthodologique et de l’organisation de la mission envisagée – Inclus les journées maximales de missions de terrain. | /20 |

|  |  |
| --- | --- |
| Préparés par : Eta Kelvin, Chef de projet | Le ………/04/2017 |
| Revus par Pascal MUKANYA, Unité Suivi- Evaluation | Le ………/04/2017 |
| Approuvés par : Marie Ange KIGEME, Chef d’Unité DDCE | Le ………/04/2017 |
| Autorisés par Adama SOKO, Directeur Pays, a.i | Le ………/04/2017 |

# ANNEXE 2: Cadre des ressources et des résultats du PACTE

**(Août 2014 – Décembre 2016)**

**Source : PRODOC signé le 24.07.2014**

**Impact Escompté tel que défini dans le cadre des résultats et ressources du programme du pays:**

**Indicateurs d’Impact tel que définis dans le cadre des résultats et ressources du programme du pays, y compris les bases de données et les objectifs**

**Zone de Résultats Clés Applicables (du Plan Stratégique de 2014-16):**

**Stratégie de Partenariat**

**Nom du Programme et ID (ATLAS Award ID):**

***NB: Les chiffres présentés dans le tableau ci-dessous sont arrondis au dixième près.***

| **Outcomes** | **Outputs (résultats escomptés)** | **Cibles annuels**  **(Indicateurs)** | **Activités indicatives** | **CALENDRIER** | | **BUDGET (USD)** | | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **1/15** | **16/29** | **Bailleurs de fonds** | **Coopération Décentralisée** | **Gouvernement Burundi** | **PNUD** | **Total** |
| **1) Appui à l’amélioration de la qualité de vie de la population au niveau local à travers la participation active des citoyens dans les affaires des institutions locales***.* | 1) Maisons de Développent et la Paix (MDP) sont mises en place, des point focaux pour l’appui à la maîtrise d’ouvrage communales au niveau local sont institutionnalisés. FONIC et Intercommunalité | -6 points focaux travaillent sur la maîtrise d’ouvrage.  -2 maisons de développement sont mises en place et deviennent les lieux de coordination territoriale | Organigramme fonctionnelle de la MDP adapté aux besoins du territoire : 3 ingénieurs FONIC (Marchés publiques), 1 Représentante du Plan (MDC), 1 Représentante DEL et Agriculture. Points focaux de la coopération internationale.  Création du groupement des communes | **X** |  |  |  | 170.000 | 130.000 | **300.000** |
| Aménagement des MDP et mise en place des sites web provinciaux | **X** |  |
| Officialisation de la création des points focaux pour l’appui aux communes (Maitrise d’œuvre) | **X** | **X** |
| 2) Capacités des Comités Communales (CCDC) et Provinciaux de Développement (CPD) renforcées | - Capacités opérationnelles et techniques de 10 CCDC renforcées  - 3 CPD fonctionnelles (élus, société civile et acteurs de l’état  - 4O personnes intègrent les CPD  - min. 30 personnes par province ont participé aux formations (dont min. 35% femmes) | Cycle de Formation aux acteurs locaux et nationaux: planification stratégique. Création des Agents de Développement local | **X** |  |  | 200.000 | 30.000 | 150.000 | **380.000** |
| Formation en gestion de projets à travers l’implémentation des projets d’impact en coordination avec la coopération décentralisée | **X** |  |
| Cycle de concertation citoyenne, société civile, communale, provinciale, nationale et internationale. Formation des élus pour la démocratie locale. | **X** |  |
| 3)Élaboration des plans stratégiques des Provinces pilotes y compris les lignes directrices pour la coopération internationale | -4 commissions thématiques par Provinces mises en place  -un atelier par Province avec la présence des communes ayant les PCDC pilotes réalisés sur la définition des priorités  - au moins 30 participants/ atelier ; au moins 35% des participants sont des femmes  - un document par Province publié (Kir-Ang-fr)  un atelier de synthèse par Province pilote réalisé  - au moins 100 participants/atelier  - au moins 35% des participants sont des femmes  - Une page web mise en ligne (plus de 3000 visites pour la première année) | Élaboration de la composition des commissions thématiques (élus, société civile, services déconcentrés). | **X** |  |  |  |  | 450.000 | **450.000** |
| Réalisation d’un atelier de définition des priorités du territoire sur les 4 axes thématiques. | **X** |  |
| Réalisation des Forums des Communes | **X** |  |
| Réalisation de Forum de la société civile. | **X** |  |
| Réalisation d’un Plan intégré provincial de tous les projets de la CI dans le territoire qui s’articulera au Plan Intégré de la Province | **X** |  |
| Mise en place d’une page web sur les actions de la coopération internationale au niveau du pays; |  | **X** |
| Envoi des documents plans stratégiques des Provinces aux partenaires du Programme |  | **X** |
| 4) Evaluation des bonnes expériences associatives et des PME de la dernière phase du 3x6 | -20 associations 3x6 participent pendant la phase d’élaboration de la stratégie provinciale de développement.  - Etude de faisabilité stratégie DEL élaboré | Ateliers avec associations 3x6 pour discuter leur potentiel de développement économique au niveau provincial. | **X** |  |  |  |  | 35.000 | **35.000** |
| Etude de faisabilité des stratégies de DEL sur la base des projets du 3x6 | **X** |  |
| **2)** **a*méliorer la qualité des services publiques au niveau des communes et des Provinces ainsi que développer des stratégies de développement économique au niveau local pour la création d’emploi et la réduction des conflits.*** | 1) Comité National de Bonne gouvernance (CNBG) créé et capacités des cadres nationaux renforcés | - 1 plateforme nationale mise en place.  - Au moins 6 Ministères articulés autour du CNBG  - Deux unités de suivi dans les deux ministères clés sont opérationnelles (MDC, Vice-présidence)  - 1 accord entre l’EBF et le PNUD pour la mise en place d’une stratégie de renforcement des capacités 20 personnes au niveau national sont formés au moins 50% des femmes. | Création d’une plateforme nationale de Coordination et d’un système de gouvernance interministériel avec le Gouvernement. | **X** |  |  |  |  | 170.000 | **170.000** |
| Réalisation d’un cycle national de formation des formateurs en décentralisation et développement local; Ecole Nationale de Formation |  | **X** |
| Renforcement des capacités opérationnelles et techniques des Ministères concernés. | **X** | **X** |
| Intégration des projets stratégiques au niveau territorial dans le budget national d’investissement ministériel. | **X** | **X** |
| Achat de matériel technique et informatique | **X** |  |
| 2) Des projets stratégiques de développement d’amélioration des conditions de vie de la population des Provinces ciblés sont lancés (gouvernance DEL, sociaux, environnementaux) | -8 projets stratégiques mis en œuvre dans les Provinces pilotes, faisant partie des Plans d’investissement de l’état  - 10 associations locales travaillent en partenariat public, privé  - 1300 bénéficiaires directs des projets. (50% sont des femmes)  - 40 institutions ou organismes appuient la mise en place des projets d’impact (PDR et PID)  -Les projets sont cofinancés à travers de multi partenariat. | Atelier de proposition des projets d’impact entre les collectivités locales et la société civile. | **X** |  | 2.000.000 | 200.000 |  | 1.300.000 | **3.500.000** |
| Approbation des projets stratégiques (Modèles de gestion) et formulation par une équipe mixte d’acteurs locaux (société civile, UN et CL) | **X** |  |
| Mise en place de l’équipe de gestion du programme | **X** |  |
| Mise en œuvre des 8 projets modèles de gestions | **X** |  |
| Ateliers de renforcement des capacités des associations. | **X** |  |
| Évaluation des capacités des associations. | **X** |  |
| Signature des contrats avec les associations. | **X** |  |
| Évaluation des projets stratégiques (Modèles de Gestion) |  | **X** |
| 2.1) Mise en place d’une stratégie de DEL au niveau provincial-local en appui a la stratégie national du DEL | - Stratégie du DEL au niveau provincial mise en place  - 1 modèle économique au niveau provincial est opérationnel et mis en place dans une province pilote.  -Une étude sur les possibilités de développer des outils DEL au niveau du territoire est développée  -Une formation sur le DEL est développée ; 30 personnes sont formées dont 50% femmes. | Mise en place d’un service d’accompagnement technique pour la mise en œuvre des stratégies DEL durables (gouvernance DEL, accès au crédit, chaine des valeurs, de l’accompagnement technique). | **X** | **X** |  |  |  | 1.000.000 | **1.000.000** |
| Mise en réseau des services économiques pour la réussite de l’initiative (premières discussion sur le partenariat) | **X** |  |
| Réalisation d’une assistance technique ART-LED | **X** |  |
| Réalisation d’une étude sur les mécanismes DEL existantes en Burundi | **X** |  |
| Mise en place des outils pour la possible création des ADEL |  | **X** |
| Réalisation d’un module de formation en DEL pour les Provinces | **X** |  |
| 3) Mobilisation des expériences de développement des services territoriaux de la coopération décentralisée, sud-sud et triangulaire | - 4 missions de mobilisation de la coopération décentralisée sont réalisées  - Au moins 10 acteurs de la coopération décentralisée sont mobilisés.  - Au moins 8 projets avec l’appui de la coopération décentralisée mis en place  - 3 échanges entre les acteurs burundais et d’autres pays ayant des ADEL sont réalisés.  - Au moins 4 innovations en matière de gestion des compétences services, au niveau local sont échangées entre la Coopération Décentralisée et les Provinces burundaises. | Envoie des documents stratégiques des Provinces au réseau de coopération décentralisée de l’initiative ART |  | **X** |  |  |  | 950.000 | **950.000** |
| Réalisation de 4 missions en Europe de présentation des stratégies des Provinces pour la mobilisation de la coopération décentralisée | **X** | **X** |
| Formulation conjointe et mise en place des projets avec la coopération décentralisée (Modèles de gestion) |  | **X** |
| Réalisation des échanges de compétences, connaissances et savoir faire entre la coopération décentralisée et les Provinces burundaises | **X** | **X** |
| 4) Evaluation de la démarche territoriale ainsi que des initiatives stratégiques du territoire.  5) Diffusion, scaling up, provincial-national- international | -La méthodologie et les outils du programme sont transférés dans les Provinces restantes  -Un système de monitoring local-national est mis en place grâce à la plateforme de Réintégration et développement local du PNUD | Élaboration d ‘un guide de capitalisation de l’expérience et des outils des mécanismes sur les projets stratégiques et modèles de gestion au niveau local | **X** | **X** |  |  |  | 315.000 | **315.000** |
| Création d’un système permanent l'évaluation et le monitoring sur les impacts du Programme au niveau local et sur l’appui de ce dernier aux processus nationaux. Fonctionnement de la plateforme de Développement Local. | **X** | **X** |
| Réalisation d’une évaluation externe du programme |  | **X** |
| **Subtotal O1** |  |  |  |  |  |  | **200.000** | **200.000** | **765.000** | **1.165.000** |
| **Subtotal O2** |  |  |  |  |  | **2.000.000** | **200.000** |  | **3.735.000** | **5.935.000** |
| **TOTAL** |  |  |  |  |  | **2.000.000** | **400.000** | **200.000** | **4.500.000** | **7.100.000** |
| **%** | | | | | | **28,17%** | **5,63%** | **2,82%** | **63,38%** | **100,00%** |

**Plan de travail annuel (Août-Décembre 2014)**

| **Résultats escomptés** | **Cibles annuels** | **Activités indicatives** | **Responsables** | **Intrants** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Résultat 1: Des mécanismes de planification stratégique, d’appui à la maitrise d’ouvrage au niveau des Provinces pilotes sont mis en place**  **Indicateur de résultat:**  Cadre juridique spécial de la création des maisons de développement et la paix de Développement. Intercommunalité. Approbation institutionnelle du fonctionnement des fonctionnaires e techniques des MDP.  **Données de référence :** pas de mécanismes de planification territoriale durables ; des expériences précédentes existantes. pas de Tors des mécanismes proposés. | Cible(s) 2014  2 Mécanismes de planification et de Concertation territoriales sont mis en place  Institutionnalisation des unités de maitrise d’ouvrage au sein des Provinces – Intercommunalité-FONIC  2 Maisons de développement et de la paix mises en place. | **1.1. Mise en place de l’équipe de services aux communes ainsi que deux Maisons du développement et de la paix.**  Organisation d’un atelier régional-provincial-communal pour la définition des besoins d’appui des services au niveau communal.  Définition d’une équipe de travail au sein de la MDP.  Développement de termes de références claires pour l’équipe technique de la MDP ainsi qu’une proposition de gestion durable.  Réalisation des TDR et fonctionnement de la Maison du développement.  Mise en place de la Maison du Développement au sein des administrations provinciales. | PNUD  MDC, Provinces, Communes, Agences de UN ; Associations  Coopération décentralisée  ABELO | Deux Areas managers locaux à engager:  60 000 US$  Ateliers :  40 000 US$  Acquisition de matériel pour les Maisons du Développement et la Paix:  100 000 US$  **Total Résultat 1**:  **200 000 US$** |

| **Résultats escomptés** | **Cibles annuels** | **Activités indicatives** | **Responsables** | **Intrants** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Résultat 2: Renforcement des capacités des acteurs nationaux et locaux en matière de décentralisation, de planification stratégique. Gestion de la connaissance.**  **Indicateur de résultat**:  Nombre de formations réalisées, campagnes de sensibilisation organisées par les organisations de la société civile  **Données de référence** :  Nombre des formations sur la décentralisation avec l’Ecole National de Formation  Nombre des formations réalisées au niveau local par d’autres acteurs du développement. | Cible(s) 2014 :  1 formation des formateurs au niveau national en coopération décentralisée et décentralisation Planification stratégique.  1 Cycle de Formation Local est lancé avec 8 ateliers-formations au niveau des  90 cadres, élus et fonctionnaires de l’administration formés.  12 organisations de la société civile mises à niveau (3x6). | **2.1 Organisation d’un cycle de formation des formateurs en décentralisation, et gestions des affaires locaux.**  Définition des modules de formation.  sélection des intervenants  Sélection des participantes en respectant l’équité de genre. 50% hommes et 50% femmes.  Organisation de 8 ateliers- Formations sur gouvernorats sur Droits et devoirs, la planification stratégique, fiscalité locale, l’approche genre, coopération décentralisée, formulation des projets, mise à niveau des ONG, communication et plaidoyer, évaluation et monitoring.  Assistance technique au profit d’organisations sélectionnées de la société civile pour qu’elles puissent développer des capacités pour accompagner le développement local. | PNUD  ENF  Société Civile  Universités  ABELO  CD Pays de la Loire | Formation des formateurs: Contrat  Ecole National de Formation  100 000 US$  Ateliers au niveau local :  50 000 US$  Impression :  20 000 US$  **Total Résultat 2:**  **170 000 US$** |

| **Résultats escomptés** | **Cibles annuels** | **Activités indicatives** | **Responsables** | **Intrants** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Résultat 5: Comité National de Bonne gouvernance (CNBG) crée et capacités des cadres nationaux renforcés**  **Indicateur de résultat:**  Mise en convergence des politiques publiques au niveau local  **Données de référence :**  Pas de cadre national de planification stratégique territoriale et d’articulation des acteurs | Cible 2014  Mise en convergence des politiques publiques et acteurs à travers le Comité de Bonne gouvernance du programme | **5.1. Mise en place d’un mécanisme de bonne gouvernance du programme au niveau national pour permettre la mise en convergence des politiques publiques au niveau local à travers le Pacte Territorial**  Etablissement d’un Comité National de Bonne gouvernance spécifique pour développer la stratégie du nouveau programme à court terme et une instance nationale durable à long terme.  Renforcement des capacités techniques et matérielles du Ministère du Développement Communale. (Direction de Développement économique et direction d’appui à la décentralisation)  Organisation des ateliers nationaux et régionaux pour le partage des connaissances sur les stratégies de développement du territoire.  . | PNUD  Vice présidence  MDC  Min. de l’Intérieur,  Autres Ministères  Coop. Bilatéral,  Agences UN | Cycle national de formation des formateurs; courses renforcement des capacités MDC:  40 000 US$  Matériel Secrétariat Comité de Bonne gouvernance:  30.000 USS  Réunions du CBG :  5 000 US$  Ateliers :  15.000 US$  **Total résultat 5:**  **90.000 US** |

| **Résultats escomptés** | **Cibles annuelles** | **Activités indicatives** | **Responsables** | | **Intrants** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Résultat 7: Gestion, coordination et communication efficaces du programme PACTE assurées.**  **Indicateur de résultat**:  Unité de gestion du projet  Experts techniques en Méthodologie Territorial et en communication, administration et finances et Experts pour la planification stratégique au niveau local.  **Données de référence :**  Capacités nationales  Unités du PNUD | Cible (s) (2014)  Une unité de gestion du programme | **7.1 Etablissement d’une unité de gestion du projet, des connaissances et de la communication**  Recrutement des animateurs des ateliers au niveau local et des formateurs.  Création d’un site web | PNUD | | Equipment et Website:  10 000 US$  Missions:  30 000 US$  **Total Résultat 7:**  **40 000 US$** |
| **GRAND TOTAL** | | | | **500.000,00 US$** | |

# ANNEXE 3 : ANALYSE COMPARATIVE DES PTA DEPUIS 2014 : DES OBJECTIFS ET DES ACTIVITES EN PERPETUEL CHANGEMENT

**Rappel :**

Présentation de l’objectif général, des objectifs spécifiques, des résultats escomptés et des produits

(Source : *PRODOC du PACTE signé le 24 juillet 2014*)

|  |
| --- |
| **Objectif général** |
| Le Programme Cadre PACTE pour le développement humain du Burundi a comme objectif général de promouvoir un processus de relèvement communautaire vers le développement local durable qui puisse aboutir à la croissance économique, à l’égalité sociale, à la construction/consolidation de la paix et à la protection de l’environnement à l’échelon local |
| **Objectifs spécifiques et résultats** |
| **OS1 : *amélioration de la qualité de vie de la population au niveau local à travers la participation active des citoyens dans les affaires des institutions locales*** |
| R1 : Maison de Développement et de la Paix mises en place |
| R2 : Capacités des Comités Communales et provinciaux de Développement renforcées |
| R3 : Plan stratégique de mise en convergence provincial élaboré |
| R4 : Bonnes expériences associatives et des PMEs appuyés par la coopération internationale |
| **OS 2 : améliorer la qualité des services publics au niveau des communes et des Provinces ainsi que développer des stratégies de développement économique local pour la création d’emploi et la réduction des conflits** |
| R5 : Comité national de Bonne Gouvernance du programme mis en place |
| R6 : Des projets stratégiques de développement humain au niveau territorial sont lancés (modèles de gestion des services): DEL, gouvernance, sociaux et environnementaux |
| R7 : Expériences de développement des services territoriaux de la coopération décentralisée, de la coopération sud-sud et de la coopération triangulaire mobilisées |
| **OS 3 : Analyser les modèles de gestion des services du territoire (sociaux et économiques) à la lumière d’une transformation en politiques publiques de développement en consolidation de la paix. Réplication des modèles réussis dans les Provinces restantes** |
| R8 : Démarche territoriale ainsi que des projets stratégiques du territoire évalués |
| R9 : Diffusion et « scaling-up »communal-provincial – national – international promu |

**ANALYSE COMPARATIVE DES RESULTATS ET ACTIVITES**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **PTA 2014**  **Jamais signé** | **PTA 2015**  **Signé en novembre 2015** | **PTA 2016**  **Signé le 28 juin 2016** | **PTA 2017**  **Signé le 3 avril 2017** |
| **RESULTATS** | **1 seul résultat :** Appui au processus de développement local au Burundi à travers la mise en place de mécanismes nationaux et locaux de bonne gouvernance (inclusive et participative) | **1 seul résultat dont l’intitulé a changé:** Appui à l’amélioration de la qualité de vie de la population au niveau local à travers la participation active des citoyens dans les affaires des institutions locales | **3 résultats :**  - **Résultat 1 :**Elaboration des plans stratégiques des provinces pilotes  - **Résultat 2 :** Appui au processus de développement local à travers des mécanismes nationaux et locaux de bonne gouvernance stratégique  - **Résultat 3 :** Unité de gestion du projet (mise en place, suivi, ajustement) et de gestion de la connaissance (communication, diffusion) opérationnelle | La terminologie des résultats a fait place à celle de « produits »  **4 produits :**  - **Produit 1**: MDP mises en place  - **Produit 2 :** Capacité des acteurs locaux, CCDC et CPD améliorés  - **Produit 3 :** Mise en place d’une stratégie DEL  - **Produit 4 :** projets stratégiques de développement  - **Produit 5 :** Elaboration des plans stratégiques des Provinces pilotes |
| **ACTIVITES** | **3 activités :**  - **Activité 1**:CNBG créé et capacités des cadres renforcés  - **Activité 2 :** Deux MDP sont mises en place et des points focaux pour l’appui à la MOC sont affectés au niveau local  - **Activité 3 :** Capacités des acteurs nationaux et locaux en matière de décentralisation, planification stratégique, résilience communautaire et bonne gouvernance améliorées  - **Activité 4 :** Unité de gestion du projet (mise en place, suivi, ajustement) et de gestion de la connaissance opérationnelle | **3 activités**:  - **Activité 1**:Deux MDP sont mises en place et des points focaux pour l’appui à la MOC sont affectés au niveau local  - **Activité 2 :** Elaboration des plans stratégiques des provinces pilotes à partir des diagnostics communaux (PCDC, projets de services et autres)  - **Activité 3 :** Unité de gestion du projet (mise en place, suivi, ajustement) et de gestion de la connaissance opérationnelle | **6 activités :**  - **Activité1 :** Redynamisation de l’économie locale et augmentation des revenus de la population  - **Activité 2 :** Renforcement des services locaux pour la connaissance et le recensement de la population  - **Activité 3 :** Opérationnalisation d’un système de coordination territoriale entre acteurs  - **Activité 4 :** Formation, encadrement et sensibilisation des populations locales et des fonctionnaires publics  - **Activité 5 :** Analyse des données territoriales et identification des projets pilotes pour le DEL  - **Activité 6 :** Gestion du projet | **6 activités :**  - **Activité 1**:Mettre en place les MDP  - **Activité 2**: Renforcer les capacités des comités communaux et provinciaux  - **Activité 3**: Mise en place d’une stratégie DEL au niveau provincial-local  - **Activité 4 :** Appuyer la mise en œuvre des projets stratégiques de développement  - **Activité 5 :** Elaborer les plans stratégiques des provinces  - **Activité 6**: Gestion du projet |

**ANALYSE COMPARATIVE DES INDICATEURS**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **PTA 2014**  **Jamais signé** | **PTA 2015**  **Signé en novembre 2015** | **PTA 2016**  **Signé le 28 juin 2016** | **PTA 2017**  **Signé le 3 avril 2017** |
| **INDICATEURS** | **Activité 1**:  - Nbre d’institutions et organisations adhérant au processus de constitution du CNBG/COPIL  **Activité 2 :**  - Nombre d’accords signés avec des partenaires stratégiques pour l’appui au fonctionnement des MDP  **Activité 3**:  - Nbre d’accords de subventions signés pour la réalisation des formations  **Activité 4**:  - Nbre de contrats signés et équipements achetés | **Activité 1 :**  - Nombre d’accords signés (LOA, MOU, Grant) avec des partenaires de mise en œuvre du PACTE  - Dossier d’installation des équipements dans les MDC  **Activité 2 :**  - Nbre d’ateliers de formation, encadrement et coaching pour l’informatisation des services  - Nbre de communes équipées en informatique  **Activité 3 :**  - Nbre de missions et rapports de suivi | **Output 1 :**  - Nbre d’AGR créés et % de la population bénéficiaire ayant accès à des revenus stables  **Output 2**:  - Nbre d’espaces de dialogue mis en place dans les 3 provinces d’intérêt  - Nbre d’OSC participant au débat publics sur la décentralisation  - Effectivité du partenariat stratégique pour la coordination du processus de décentralisation  - Un système d’appui à la MOC favorise la transparence et l’efficacité des services communaux  - La population et les autorités locales sont sensibilisées sur les thèmes d’intérêt du projet (micro-finance, résilience, genre, durabilité)  - Les services locaux disposent d’une BDD (état civil et fiscalité) complet et informatisé  - Les PCDC sont analysés, des projets prioritaires sont identifiés et mis en œuvre à partir des 6 diagnostic territoriaux effectués  **Output 3 :**  - L’équipe de gestion du projet est opérationnelle  - Le projet respecte toutes les procédures de suivi/évaluation du PNUD | **Produit 1 :**  - Nbre de points focaux travaillant sur la maîtrise d'ouvrage  - Nbre de maisons de développement fonctionnelles  **Produit 2 :**  - Nbre de CCDE renforcées de façon opérationnelles et techniques  - Nbre de CPD fonctionnelles (élus, société civile et acteur de l'état)  - Nbre de personnes qui intègrent les CPD  - Nbre de personnes formées (% femmes)  - Nombre d'outils de contrôle et de transparence mis en place  - Nombre de projet des OSC appuyés  **Produit 3**:  - Existence d'une stratégie DEL  - Nbre de bénéficiaires (50% de femmes)  **Produit 4 :**  - Nbre de projets stratégiques mis en œuvre dans les Provinces pilotes  - Nbre d'associations locales qui travaillent en partenariat public-privé.  - Nbre de bénéficiaires directs des projets (% de femmes bénéficiaires)  **Produit 5 :**  - Existence de commissions thématiques par provinces  - Existence d'un guide d'intégration du genre dans les PCDC  - Nombre des OSC, des femmes, des jeunes, et des personnes des catégories vulnérables ayant participé dans le processus d'élaboration des PCDC  - Nbre de PCDC actualisés intégrant les besoins pratiques et stratégiques des femmes  - Nbre d'ateliers de synthèse réalisés |

**ANALYSE COMPARATIVE DES CIBLES**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **PTA 2014**  **Jamais signé** | **PTA 2015**  **Signé en novembre 2015** | **PTA 2016**  **Signé le 28 juin 2016** | **PTA 2017**  **Signé le 3 avril 2017** |
| **CIBLES** | **Activité 1 :**  - 1 cadre de coordination des acteurs nationaux, internationaux et locaux et orientation des stratégies de mise en œuvre  **Activité 2 :**  - 1 convention cadre est signée pour le démarrage des diagnostics territoriaux  - 2 espaces qui hébergeront les MDP sont identifiés et équipés  **Activité 3 :**  - 1 cycle de formation locale est identifié et les formateurs sont identifiés  **Activité 4 :**  - Une unité de gestion du programme est active | **Activité 1 :**  - 1 cadre de partenariat est validé entre le PNUD et le MDC  - Les Tdr pour l’affectation des RH aux MDP sont adoptés par les institutions partenaires (FONIC, MDC, ABELO)  **Activité 2 :**  - Recrutement et équipement d’une équipe de terrain UNCDF  - Recrutement d’un BeT pour faire les diagnostics communaux  - 3 projets de services sont élaborés par 3 communes pilotes  - 3 communes pilotes ont informatisé l’état-civil et le service comptable  - 4 personnes de l’ABELO formées en gestion du logiciel comptable communal  **Activité 3 :**  - 4 rapports de suivi trimestriels produits  - 2 voitures achetées | **OUTPUT 1 :**  - 200 AGR fonctionnelles dans 2 communes (1600 bénéficiaires, 900 femmes)  - 60% du groupe pilote a amélioré son accès à des revenus stables  - Sensibilisation de 6 communes et de 36 institutions provinciales sur l’accès au crédit pour les personnes vulnérables économiquement actives  **OUTPUT 2 :**  - 3 espaces de concertation territoriale sont ouverts dans les provinces cibles  - 2 MDP sont mises en place et opérationnelles  - Un service d’appui à la MOC est ouvert au profit de 10 communes  - 80.000 personnes participent aux séances de sensibilisation  - 80 fonctionnaires et représentants des STF formés  - 3 communes pilotes ont informatisé l’état-civil et le service comptable  - 6 diagnostics communaux réalisés  - 3 projets de service sont élaborés par 3 communes pilotes  - 10 projets de développement socio-économique identifiés  **OUTPUT 3 :**  - 4 rapports de suivi trimestriels produits  - 10 missions de suivi réalisées  - 1 bureau de travail réhabilité  - 4 réunions de comité de pilotage | **Produit 1 :**  - 6 points focaux travaillant sur la maîtrise d'ouvrage  - 2 maisons de développement fonctionnelle  **Produit 2 :**  - 10 CCDE renforcées de façon opérationnelles et techniques  - 3 CPD fonctionnelles (élus, société civile et acteur de l'état)  - 40 personnes qui intègrent les CPD  - 30 personnes formées (35% de femmes)  - 10 outils de contrôle et de transparence mis en place  - 10 projet des OSC appuyés  **Produit 3 :**  - 1 stratégie DEL en place  -16.800 bénéficiaires (50% de femmes)  **Produit 4 :**  - 8 projets stratégiques mis en œuvre dans les Provinces pilotes  - 10 associations locales qui travaillent en partenariat public-privé.  - 1300 bénéficiaires directs des projets (50% de femmes)  **Produit 5 :**  - 4 commissions thématiques par provinces  - 1 guide d'intégration du genre dans les PCDC  - 4 OSC, 200 femmes, 200 jeunes, 200 personnes exclues  - 29 PCDC actualisés (Kir-Ang-Fr)  - 3 ateliers de synthèse réalisés (100 participants, 30% de femmes) |

# ANNEXE 4 : Matrice d’evaluation DU PACTE

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Question d’évaluation nº1:Pertinence** | | |
| ***La pertinence des objectifs du PACTE par rapport aux problèmes, besoins et priorités des groupes cibles et si le projet, tel qu’il a été conçu, est en mesure d´atteindre ses objectifs.*** | | |
| **Analyse de la conception du programme** | | |
| **Sous-questions** | **Indicateurs objectivement vérifiables (IOV) des résultats obtenus** | **Sources et moyens de vérification** |
| L'intervention est-elle en phase avec les problèmes, les besoins et les priorités des bénéficiaires ? | Le PRODOC, les annexes techniques, le « social environment template », les programmes de travail et les rapports du projet sont conformes. | Analyse du PRODOC et des documents nationaux relatifs au DEL et à la décentralisation |
| Le projet était-il pertinent dans le contexte de la République du Burundi ? Dans quelle mesure les parties prenantes ont-elles participé à la nouvelle conception du programme ? | Cohérence entre les buts, la logique d’intervention et les principes du programme, et la Stratégie Nationale du Développement Local (SNDL) et autres documents stratégiques nationaux du pays bénéficiaire  Le MDC et les autres partenaires ont alimenté le projet lors de sa formulation et des documents de travail ont été produits | Révision des documents existants, entretiens avec les parties prenantes (ministère, institutions ministérielles concernées, PTF)  Comptes rendus des réunions du comité de suivi et rapports d’activités. |
| * 1. Quelle est la pertinence du projet par rapport au contexte du moment de l’élaboration du projet ainsi qu’au mandat du PNUD ? | Degrés d’intégration explicite / implicite PACTE dans les CPAP / UNDAF  Intégration des objectifs du PACTE dans la programmation du PNUD et des activités en cours sur cette période | Révision des documents existants, en particulier les rapports d’évaluation du CTP |
| * 1. Les moyens mis en œuvre ont-ils été à la hauteur des besoins identifiés ? | Analyse du Budget ATLAS  Décomposition du budget par objectifs, moyens et type d’appuis | Révision budgets annuels, des rapports annuels, des comptes rendus des COPIL |
| * 1. Le PACTE est-il cohérent avec une approche favorisant la complémentarité avec les autres acteurs pertinents travaillant sur le même thème ? | Programmations des principaux partenaires associés au PACTE | Révision des documents existants, entretiens avec les parties prenantes (ministère, institutions ministérielles concernées, FMCR, FONIC,, PTF, UNCDF) |
| * 1. Le choix des partenaires institutionnels a-t-il été rationnel et pertinent ? | Etude baseline, le cas échéant | Entretiens directifs et semi-directifs avec les parties prenantes |
| * 1. L’approche choisie et les moyens utilisés pour atteindre ces objectifs ont-ils été pertinents ? Quelle est la pertinence de la composition de l’équipe du projet ? | Degré de réalisation des objectifs après 18 mois d’activité du programme  Les TdRs et fiches de poste définies sont en adéquation avec les objectifs du programme et répondent aux attentes des partenaires | Entretiens directifs et semi-directifs avec les membres de l’équipe  Interview Skype de l’ancien CTP  Entretiens avec les partenaires et les bénéficiaires du PACTE |
| * 1. L’équilibre entre les volets du projet a-t-il été pertinent face aux enjeux ? L’opérationnalité du cadre logique, compte tenu du temps et des ressources disponibles, a-t-elle été pertinente ? | Le PRODOC définit une stratégie de mise en œuvre séquentielle et s’appuie sur des IOV en conséquence | Analyse approfondie du PRODOC, des activités proposées et du choix des IOV  Notes conceptuelles, le cas échéant |
| * 1. Les capacités ont-elles été évaluées au lancement de la mise en œuvre ? Les institutions partenaires bénéficient-elles d'un appui adéquat en vue du renforcement de leurs capacités à s'acquitter de la tâche? | Un programme spécifique de renforcement de capacités est mis en place à la suite d’une étude préalable sur les besoins identifiés | Entretiens directifs et semi-directifs avec les parties prenantes  Etude baseline, le cas échéant |
| * 1. L’aspect genre dans l’identification des bénéficiaires est-il respecté ? | Une identification des besoins sur la question du genre a été spécifiquement menée, assortie d’un cadre de résultats | Rapports d’activités de micro-crédit (FMCR, UNCDF notamment)  Analyse de la répartition des bénéficiaires des activités menées par les FMCR et l’UNCDF |
| **Principales leçons apprises. Actions préconisées par ordre de priorité pour la phase II du PACTE** | 1. …..; | |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Question d’évaluation nº2: Efficacité ou Efficacité Probable du PACTE** | | | | |
| ***Dans quelle mesure pouvons-nous dire que les objectifs du programme ont été ou peuvent être atteints ? Quels sont les principaux facteurs qui ont influencé ou qui peuvent influencer la réalisation ou la non-réalisation de ces objectifs ?*** | | | | |
| **Sous-questions** | | **Indicateurs objectivement vérifiables**  **des résultats obtenus** | | **Sources et moyens de vérification** |
| 2.1. Quelle est la performance globale du projet dans la réalisation des produits et effets attendus ? | | Nb d´institutions qui bénéficient des échanges et qui appliquent les principes du PACTE | | Letter of Agreement (LoA) avec les parties prenantes, rapports des réunions des équipes, rapports annuels des partenaires.  Stratégie de mise en marche du PACTE |
| 2.2. Dans quelle mesure les principaux produits et activités du projet ont été réalisés ? quels facteurs ont favorisé ou atténué, voire empêché leur réalisation ? Tous les outputs ont-ils été fournis dans les délais prévus (et permettront-ils donc la mise en œuvre dans les temps des activités) ? Si des retards se sont produits, des mesures appropriées ont-elles été prises ? | | Nombre d’activités effectivement réalisées par rapport à la programmation initiale  Révision de la programmation par le management du programme  Révision éventuelle du PRODOC  Existence d’un tableau des risques et des mesures correctives | | Entretiens avec les intervenants et l’équipe du PACTE  Les lettres d’entente (LoA) sont appliquées correctement |
| 2.3. Les stratégies et les outils (y compris le M&E) utilisés étaient-ils efficaces dans la mise en œuvre du projet ? | | Système de M&E en place et utilisé  Outils spécifiques de suivi des stratégies validés avec tous les partenaires  Nb de partenaires qui utilisent ces outils pour leurs plans stratégiques et leurs programmes; | | Système de M&E  Stratégie de mise en marche du PACTE  Logiciel ATLAS  Rapports annuels du CTP  COPIL |
| 2.4. Des partenariats techniques et des synergies ont-ils été établis et ont-ils favorisés la réalisation des produits et l’atteinte des effets ? | | Existence d’un cadre d’intervention stratégique et d’un calendrier partagé avec tous les partenaires  Une stratégie de mise en synergie a été discutée avec tous les partenaires en précisant les apports de chacun d’entre eux | | Rapports annuels du CTP et des partenaires  CR du COPIL |
| 2.5. Quel est le degré de réalisation des objectifs du projet à travers un bilan de toutes les activités en liaison avec les résultats attendus ? | | Degré d’utilisation des données du M&E dans les décisions d’investissement  Indicateurs actuels de la progression du projet, rapports informatifs et réguliers  Cadre stratégique de résultats évalué annuellement avec un %age faisant état de l’avancement | | Rapports annuels du CTP et des partenaires |
| 2.6. Les mécanismes de pilotage et de suivi des activités mis en place ont-ils fonctionné de manière à permettre une coordination efficace ? Dans quelle mesure le PNUD a pu établir des partenariats solides dans la mise en œuvre des activités ? | | Une stratégie de mise en œuvre inter-partenaires a été élaborée  Fréquence de la tenue des réunions de COPIL et mise en œuvre effective des recommandations  Evaluation par le coordonnateur national du PACTE du suivi des activités en collaboration avec le CTP | | COPIL  Rapports annuels du CTP et des partenaires |
| 2.7. La transition entre la première phase du programme et la nouvelle phase 2017-2019, a-t-elle été effectuée de manière à garantir l’atteinte des résultats escomptés ? | | La stratégie pour la suite du PACTE a été discutée avec l’ensemble des partenaires et un document cadre a été produit | | Rapports annuels du CTP  Note de cadrage de la prochaine phase  CR du COPIL |
| 2.8. Quels sont les problèmes et contraintes rencontrés dans l’exécution du projet et comment ont-ils influé sur le résultat final ? | | Un état d’avancement analytique a été produit par le CTP  Le tableau des risques et des mitigations des risques a été élaboré et partagé avec tous les partenaires | | Rapports annuels du CTP  Note de cadrage de la prochaine phase  CR du COPIL |
| 2.9. Quel a été le niveau de collaboration entre l’équipe du projet et le Ministère et Institutions nationales et locales concernés par le projet ? | | Réunions fréquentes entre les membres du PNUD, du MDC et les autres partenaires  Rapports sur l’avancement des activités et réunions du CS, préparés conjointement; | | Entretiens avec les partenaires principaux (MDC, FMCR, ABELO, FONIC, UNCDF), l’équipe du PACTE |
| **Principales leçons apprises. Actions préconisées par ordre de priorité** | | 1. …..; | | |
| **Question d’évaluation nº3: Efficience** | | | | |
| ***Comment les activités du PACTE ont-elles réussi à produire les résultats escomptés en termes de quantité, qualité et rapidité à partir des ressources disponibles ?*** | | | | |
| **Sous-questions** | **Indicateurs objectivement vérifiables des objectifs atteints** | | **Sources et moyens de vérification** | |
| 3.1. Les objectifs atteints et les résultats obtenus à l´heure actuelle, justifient-ils le coût du programme ? Quels éléments pourraient être modifiés ou développés ? La stratégie utilisée pour réaliser chaque produit était-elle la plus appropriée au regard des ressources disponibles ? | Les annexes techniques, les modifications des contrats, les plans de travail, la ligne budgétaire et les rapports de projets sont conformes ;  Les fonds libérés concordent avec les quantités perçues ;  La totalité du budget couvre les dépenses et les fonds du PNUD ;  Existence d’une procédure budgétaire intégrale et rapide. | | Annexes techniques, budget, rapports sur l’audit interne ou externe (le cas échéant).  Logiciel ATLAS | |
| 3.2. Les ressources mises à la disposition du projet sont-elles à la hauteur des attentes pour permettre la réalisation des produits et atteindre les effets tels qu’ambitionnés ? L'intervention est-elle gérée de manière économiquement rationnelle, tout en optimisant la qualité et la quantité des outputs ? | Existence d’un cadre d’intervention stratégique et d’un calendrier partagé avec tous les partenaires  Cadre stratégique de résultats évalué annuellement avec un %age faisant état de l’avancement  Le coordonnateur national du PACTE évalue le pilotage et le suivi des activités en collaboration avec le CTP | | Système de M&E  Stratégie de mise en marche du PACTE  Logiciel ATLAS  Rapports annuels du CTP  COPIL | |
| 3.3. Les résultats réels ou attendus (outputs et outcomes) justifient-ils les ressources engagées ? Y avait-il d’autres voies et moyens plus efficients de fournir de meilleurs résultats avec les ressources disponibles ? | Existence d’un cadre d’intervention stratégique et d’un calendrier partagé avec tous les partenaires  Un cadre stratégique de résultats en rapport avec les ressources engagées est évalué annuellement avec un %age faisant état de l’avancement | | Documents et rapports relatifs au programme, discussions avec les partenaires. | |
| 3.4. Tous les partenaires ont-ils contribué au projet comme prévu ? Ces contributions ont-elles été menées à temps et rentrent-elles dans les frais prévus ? | Les annexes techniques, les modifications des contrats, les plans de travail, la ligne budgétaire et les rapports de projets sont conformes ;  Régularité et qualité des rapports écrits ;  Evaluation des apports en nature du PACTE et des autres partenaires par le coordonnateur national du PACTE (MDC) avec l’appui du CTP. | | Comptes rendus des réunions et du CS;  Entretiens avec les partenaires principaux (MDC, FMCR, ABELO, FONIC, UNCDF), l’équipe du PACTE | |
| 3.5. Les structures de gestion et de redevabilité du projet étaient-elles efficientes ? | Processus de décisions et procédures établies et acceptées. | | Documents et rapports relatifs au programme, discussions avec les partenaires. | |
| 3.6. Tous les outputs ont-ils été fournis dans les délais prévus (et permettront-ils donc la mise en œuvre dans les temps des activités) ? Si des retards se sont produits, des mesures appropriées ont-elles été prises ? | Modifications pertinentes apportées aux plans de travail et aux stratégies des équipes-pays du PACTE  Analyse chiffrée de l’engagement des partenaires au PACTE et de leur répartition en activités et en montants alloués  Analyse comparative des taux de décaissement par partenaires et évaluation comparative de leur efficience | | Rapports annuels du CTP et des partenaires  CR du COPIL | |
| 3.7. Les modalités d'exécution encouragent-elles un usage efficient des moyens dont dispose l'intervention ? | Une analyse comparative entre les procédures DIM et NIM a été menée  Des notes de mises en œuvre ont été produites en interne au PNUD | | Rapports annuels du CTP et des partenaires  CR du COPIL | |
| **Principales leçons apprises en termes d’efficience. Les gestionnaires du programme (PACTE, MDC) se sont-ils penchés sur la question ? Si oui, de quelle façon et quelles conclusions en ont-ils tirées ? Dans le cas contraire, un nouveau plan de gestion des connaissances est-il en cours de préparation ?** | 1. …..; | | | |
| **Question d’évaluation nº4: Durabilité ou Durabilité Probable** | | | | |
| ***La probabilité que les résultats perdurent après la finalisation des aides extérieures.*** | | | | |
| **Sous-questions** | **Indicateurs objectivement vérifiables des résultats obtenus** | | **Sources et moyens de vérification** | |
| 4.1. Le projet a-t-il réussi à respecter les principes clés du développement notamment l'appropriation nationale, et assurer la durabilité des résultats ? | Les objectifs du programme s’intègrent aux structures nationales existantes et aux plans d’actions des partenaires  Inventaire des politiques, des stratégies et des outils employés à l´heure actuelle.  Identification des domaines requérant des nouvelles politiques de gestion. | | Dynamique de groupe au sein des réunions officielles, rapports des réunions, rapport initial présenté et entretiens avec les communautés. | |
| 4.2. Le projet permet-il aux autorités politiques, administratives et communales d’acquérir les capacités nécessaires pour initier et piloter des projets d’appui à la décentralisation et en mobiliser les ressources externes et internes ? | Preuves d’accords de coordination et de nouveaux partenariats entre l’Etat et les collectivités  Plateformes thématiques / sectorielles  Initiatives globales / nationales conjointes  Preuve d’enrichissement mutuel entre les programmes | | Analyses du consultant suite aux visites de terrain | |
| 4.3. Quelle est la portée de la durabilité des résultats obtenus tant en renforcement des capacités humaines et techniques qu’en matière décentralisation et développement local ? | Intégration des activités du PACTE aux politiques nationales.  Mécanismes de coordination établis à l’échelle nationale.  Mise en place d’une bonne stratégie de renforcement des capacités. | | Rapports annuels du CTP et des partenaires  CR du COPIL  Analyses du consultant suite aux visites de terrain | |
| 4.4. Les mécanismes de pérennisation des résultats du projet ont-ils été mis en place ? Sont-ils fonctionnels ? | Existence d’un cadre d’intervention stratégique et d’un calendrier partagé avec tous les partenaires | | Documents et rapports relatifs au programme, discussions avec les partenaires | |
| 4.5. Quels sont les facteurs qui pourraient favoriser ou non la durabilité des résultats atteints ? Dans quelle mesure l'intervention est-elle ancrée dans les structures institutionnelles susceptibles de subsister après la fin de l'intervention ? Cet ancrage institutionnel contribue-t-il à la durabilité de l'intervention ? | Inventaire des politiques, des stratégies et des outils employés à l´heure actuelle.  Outils clairs et efficaces en place pour la mise en oeuvre de conduites conformes  Mécanismes de renforcement clairs et applicables, et règles pour la mise en oeuvre des politiques  Initiatives complémentaires du gouvernement | | Notes conceptuelles, le cas échéant  Entretiens directifs et semi-directifs avec les parties prenantes | |
| 4.6. .Le partenaire (MDC) et les parties prenantes locales ont-ils été impliqués dans le processus de planification et de mise en œuvre ? Dans quelle mesure les bénéficiaires ont-ils été impliqués dans la prise de décisions relatives aux bénéfices de l'intervention ? L'intervention est-elle en phase avec une approche d'appui à l'appropriation par le gouvernement partenaire ? | Degré d’utilisation des données et des rapports pour renforcer la base de connaissances des acteurs nationaux  Les objectifs du programme s’intègrent aux structures nationales existantes et aux plans d’actions des partenaires  Inventaire des politiques, des stratégies et des outils employés à l´heure actuelle | | Documents et rapports relatifs au programme, discussions avec les partenaires  Révision des documents existants  Entretiens avec les parties prenantes (ministère, institutions ministérielles concernées, FMCR, FONIC,, PTF, UNCDF) | |
| 4.7. Quelles sont les recommandations pour les interventions similaires dans la nouvelle phase ? | n.a. | | Entretiens semi-directif avec les partenaires | |
| **Principales leçons apprises. Actions préconisées par ordre de priorité.** | 1. ….; 2…..; 3….. | | | |
|  |  | | | |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Question d’évaluation n°5: Impact** | | |
| ***La probabilité que le projet, tel qu’il est exécuté aujourd’hui, atteigne les objectifs fixés. Cela concerne le projet en-soi, mais aussi des objectifs plus larges tels que l’expansion et la reproductibilité (le cas échéant).*** | | |
| **Sous-questions** | **Indicateurs objectivement vérifiables des résultats obtenus** | **Sources et moyens de vérification** |
| 5.1. Des changements au niveau de l'impact sont-ils visibles ou susceptibles de devenir visibles ? Dans quelle mesure les changements au niveau de l'impact sont-ils identifiables et mesurables, et attribuables à l'intervention ? | Degré d’appréciation des changements induits par les partenaires nationaux et locaux  Nombre de bénéficiaires des activités de micro-crédit | Visites de terrain  Entretiens avec les parties prenantes (ministère, institutions ministérielles concernées, FMCR, FONIC,, PTF, UNCDF) |
| 5.2. Le PACTE contribuera-t-il aux objectifs du pays partenaire, tels que visés dans le cadre des résultats au niveau de l'impact ? Des facteurs externes sont-ils susceptibles de compromettre la contribution aux résultats du partenaire ? | Ecarts involontaires par rapport au plan de travail initial;  Résultats et répercussions non envisagés. | Documents relatifs au programme et rapports;  Entretiens avec les parties prenantes (ministère, institutions ministérielles concernées, PTF, UNCDF) |
| 5.3. Quelles méthodes sont employées pour faire un suivi de l’impact du projet sur les bénéficiaires (au niveau local, national et des communautés)? | Outils de suivi mis en place par l´équipe du PACTE;  Liste des activités de suivi de l’impact du programme, planifiées et en cours. | Documents relatifs au programme, et rapports ;  Discussions avec les partenaires. |
| 5.4. Y a-t-il eu ou y aura-t-il des effets positifs ou négatifs inattendus (environnementaux, sociaux, culturels, économiques ou sexospécifiques) pour les bénéficiaires ciblés ou des individus ou des groupes non ciblés ? | Documents, analyses et diffusions de politiques innovantes dans le domaine du DEL et de l’appui institutionnel au Burundi | Documents relatifs au programme, et rapports;  Discussions avec les partenaires au cours de visites sur le terrain. |
| 5.5. Quels sont les changements induits par le projet sur le processus de décentralisation et développement local au niveau de l’administration territorial au Burundi ? Quel est l'impact global du Projet sur le développement local au Burundi ? | Documents, analyses et diffusion des succès et des échecs provenant de facteurs externes (évalués au cours des visites sur le terrain). | Rapports annuels du CTP et des partenaires  CR du COPIL  Entretiens avec les autres PTF intervenant dans le domaine |
| **Principales leçons apprises. Actions préconisées par ordre de priorité.** | 1. ….; ` | |

# ANNEXE 5 : Management response matrix

**EMP PACTE**

Date : juillet 2017

Prepared by : Rémi Stoquart Position :Team Leader Unit/Bureau : PNUD/PACTE

Cleared by : Position : Unit/Bureau :

Input into and update in ERC : Position : Unit/Bureau :

**Commentaires généraux:**

cccccc.

**Ci-joint les recommandations proposées par l’équipe d’évaluation, distinguant les recommandations au niveau national et au niveau local.**

**Au niveau national :**

**1. Renforcer le rôle du Ministère et mieux internaliser ses compétences**

**2. Capitaliser, diffuser et préparer le retrait du PACTE**

**Au niveau local :**

**3. Améliorer la qualité de la présence de l’UGP sur le terrain**

**4. Mettre l’accent sur le renforcement du potentiel fiscal des communes**

**5. S’assurer d’une meilleure implication des communautés bénéficiaires**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **NIVEAU NATIONAL** | | | | |
| **Recommandation 1 : Améliorer la gestion du PACTE par le PNUD** | | | | |
| **Réponse de la direction :** | Acceptée.   * Cette recommandation est classée à la fois « stratégique » et « urgente » sur la base des observations faites par le l’évaluateur. Cela permettra une amélioration de la qualité de mise en œuvre du projet tel que observé par l’évaluateur. * Cette recommandation est considérée comme une nécessité de clarifier la façon que le projet sera géré et de mettre en place les outils nécessaires, tout en impliquant le personnel du projet. L’évaluateur a également noté qu’il y a des outils qui existent depuis 2017, notamment en rapport avec la gestion budgétaire et la gestion des partenaires. En outre, il y eu cette année une formation des partenaires sur la justification des avances et un atelier d’orientation de mis en œuvre du PTA 2017. Cela permet à ce que la gestion et suivi du projet soit inclusive au niveau des partenaires. * Depuis sa mise en œuvre, les outils de gestion des risques et problèmes ont été utilisés, avec une planification et suivi des activités de suivi/communication dans ATLAS. | | | |
| **Mesures principales** | **Calendrier** | **Groupe(s) responsable(s)** | **Suivi\*** | |
| **Commentaires** | **Statuts** |
| * 1. Développer et mettre en œuvre le plan de suivi et évaluation du Projet | décembre 2017 | Unité Suivi et Evaluation, UDDCE et équipe du projet |  |  |
| * 1. Mettre en œuvre l’outil de gestion budgétaire du PACTE | septembre 2017 | UDDCE[[15]](#footnote-15) et équipe du projet |  |  |
| * 1. Mettre en œuvre l’outil de gestion des partenaires | septembre 2017 | UDDCE et équipe du projet |  |  |
| * 1. Elaborer des plans trimestriels | Chaque trimestre | Equipe du projet |  |  |
| **Recommandation 2 : Renforcer le rôle du Ministère et mieux internaliser ses compétences** | | | | |
| **Réponse de la direction :** | Partiellement acceptée.   * Cette recommandation est classée à la fois « opérationnelle » et « importante à mettre en œuvre » et une partie de cette recommandation doit être mise en œuvre par le Ministère sur la base des observations faites par l’évaluateur. * Le bureau pays à travers le projet a organisé en avril 2017 un atelier d’orientation de mise en œuvre du plan de travail de l’année. L’un des produits de cet atelier est une matrice des rôles/responsabilités des partenaires y compris le Ministère. Le Ministère devra utiliser cet outil pour coordonner la mise en œuvre des activités. En outre, le bureau pays a réhabilité deux maisons du développement et de la paix (MDP). Les équipements pour faire fonctionner ces MDP ont été achetés dans les années passées. Cette année, le bureau pays a transféré trois véhicules au Ministère pour appuyer la coordination et le suivi régulier des activités dans les provinces de Bujumbura, Makamba et Rumonge. * L’évaluateur a noté que le Ministère doit respecter ses engagements contractuels dans la mise en œuvre du projet. * Il ressort de cette recommandation que le bureau pays doit multiplier les cadres d’échange avec le Ministère sur le planification et suivi de mise en œuvre du projet. | | | |
| **Mesures principales** | **Calendrier** | **Groupe(s) responsable(s)** | **Suivi\*** | |
| **Commentaires** | **Statuts** |
| * 1. Organiser des réunions d’échange avec le Ministère | Mensuel | UDDCE et équipe du projet |  |  |
|  |  |  |  |  |
| **Recommandation 3 : Capitaliser, diffuser et préparer le retrait du PACTE** | | | | |
| **Réponse de la direction :** | Acceptée.   * Cette recommandation est classée à la fois « stratégique » et « urgente » sur la base des observations faites par l’évaluateur. * Cette recommandation est considérée comme une nécessité de documenter les leçons apprises seront capitalisées et élaborer une stratégie de sortie du projet. Vu les observations de l’évaluateur sur la description du projet ainsi que sa mise en œuvre, il ressort aussi une nécessité de réviser le document du projet afin de clarifier la logique d’intervention du projet. | | | |
| **Mesures principales** | **Calendrier** | **Groupe(s) responsable(s)** | **Suivi\*** | |
| **Commentaires** | **Statuts** |
| * 1. Mettre en place un outil de capitalisation des leçons apprises | septembre 2017 | Unité Communication, UDDCE et équipe du projet |  |  |
| * 1. Réviser le document du projet actuel | novembre 2017 | Direction PNUD, UDDCE et équipe du projet |  |  |
| * 1. Développer une stratégie de sortie du projet | décembre 2017 | Direction PNUD, UDDCE et équipe du projet |  |  |
|  |  |  |  |  |
| **NIVEAU LOCAL** | | | | |
| **Recommandation 4 : Améliorer la qualité de la présence de l’UGP sur le terrain** | | | | |
| **Réponse de la direction :** | Partiellement acceptée.   * Cette recommandation est classée à la fois « opérationnelle » et « importante à mettre en œuvre » et une partie de cette recommandation doit être mise en œuvre par le Ministère à travers les Maisons du Développement et de la Paix sur la base des observations faites par l’évaluateur. * L’évaluateur a noté que la qualité de la présence peut aussi se faire les actions des partenaires de mise en œuvre et les appuis directs aux communes. * Il ressort de cette recommandation que le bureau pays doit négocier avec le Ministère le remplacement des trois VNU Internationaux qui était affecté sur le terrain par les VNU Nationaux. | | | |
| **Mesures principales** | **Calendrier** | **Groupe(s) responsable(s)** | **Suivi\*** | |
| **Commentaires** | **Statuts** |
| * 1. Recruter un expert national en développement local | novembre 2017 | Ressources Humaines |  |  |
| * 1. Négocier avec le Ministère le remplacement des VNU Internationaux affectés sur le terrain par les VNU nationaux | décembre 2017 | Direction |  |  |
| **Recommandation 5 : Mettre l’accent sur le renforcement du potentiel fiscal des communes** | | | | |
| **Réponse de la direction :** | Partiellement acceptée.   * Les piliers clés proposés pour la nouvelle programmation du projet sont : Développement économique local et l’appui à la maîtrise communale. Il reste maintenant à savoir le cadre des résultats adopté pour le document du projet révisé. * A travers le PACTE, le PNUD a un partenariat avec UNDCF sur le processus SAFIC, l’accord était étendu sans coût jusqu’au mois d’octobre 2017 – date à laquelle les résultats de ce processus seront connus. Le processus SAFIC contribue à la mise en œuvre de la stratégie nationale du développement économique local à travers l’axe du « Développement Financier ». * Par conséquent, il ressort de cette recommandation que le bureau pays doit suivre la mise en œuvre du processus SAFIC pour que les résultats du processus soient connus. | | | |
| **Mesures principales** | **Calendrier** | **Groupe(s) responsable(s)** | **Suivi\*** | |
| **Commentaires** | **Statuts** |
| * 1. Document les résultats du processus SAFIC. | novembre 2017 | UDDCE et équipe du projet |  |  |
|  |  |  |  |  |
| **Recommandation 6 : S’assurer d’une meilleure implication des communautés bénéficiaires** | | | | |
| **Réponse de la direction :** | Acceptée.   * Cette recommandation est classée à la fois « stratégique » et « urgente » sur la base des observations faites par l’évaluateur. * Le processus de planification annuelle du projet tient compte de la voix des bénéficiaires par le biais des Gouverneurs des provinces dans la réunion du Comité de Pilotage. Cela permet l’orientation des actions par rapport aux besoins des populations à la base. * Par rapport aux observations faites par l’évaluateur, il ressort de cette recommandation qu’un effort d’appui de proximité plus soutenu d’explication, d’écoute et d’accompagnement individualisé des communes est souhaité. * L’Unité de Communication du bureau pays avait collecté et publié un article sur les témoignages des bénéficiaires des microcrédits. | | | |
| **Mesures principales** | **Calendrier** | **Groupe(s) responsable(s)** | **Suivi\*** | |
| **Commentaires** | **Statuts** |
| * 1. Organiser les missions de terrain pour écouter les avis des bénéficiaires et collecter les témoignages par rapport à l’appui du projet. Cela sera fait à travers la mise en œuvre du plan de suivi du projet | octobre 2017 | Unité Suivi/Evaluation, UDDCE et équipe du projet |  |  |

1. A noter que cette section constitue le résumé de points d’analyse qui figurent déjà dans le rapport même. Logiquement, des répétitions entre cette section, les points de résumé en début de chaque section et le corps du rapport sont inévitables. [↑](#footnote-ref-1)
2. Le « hand-over » entre les deux CTP aurait résulté, aux dires de l’équipe du PACTE, de la transmission d’un nombre de documents très restreints, la plupart étant des scans pdf des documents originaux. La mission a demandé au CTP de prendre contact avec l’ancien CTP ainsi que de vérifier dans l’ordinateur qu’il utilisait afin de récupérer un plus grand nombre de documents. L’ancien CTP a envoyé un certain nombre de documents par émail à la mission. A ce stade, la mission s’étonne du faible niveau de documentation du projet, en hard-copy, et encore plus en soft : pas de rapports de consultants sur les activités menées, pas de notes conceptuelles, et, d’une manière générale, peu de traces sur l’historique du projet. En outre, le reporting annuel mené par le précédent CTP ne permet pas vraiment d’avoir une vue d’ensemble claire des activités menées et de jauger si les résultats réels ou attendus ont été fournis dans les délais prévus, et conformément au document de projet. [↑](#footnote-ref-2)
3. Des entretiens structurés ou semi-structurés avec les parties prenantes ont été conduits, y compris les bénéficiaires au niveau central, les bailleurs des fonds (GIZ, Coopération Suisse), le Ministère de Développement Communal, les partenaires d’exécution (FONIC, FMCR, ABELO, CNFAL et UNCDF). A noter que le groupe d’appui à la décentralisation (Coopération Suisse, GIZ, l’UNICEF, la CTB) n’étant plus actif depuis quelques temps, la mission n’a pu avoir accès qu’aux derniers comptes rendus de réunion (le dernier date du 6 octobre 2016). [↑](#footnote-ref-3)
4. Ce qui rend la tâche encore plus compliquée pour l’évaluateur est que les résultats (« outcome ») et les produits (« output ») ont eux-mêmes été modifiés, sans que jamais une révision du PRODOC n’ait été effectuée et actée par les partenaires. [↑](#footnote-ref-4)
5. A noter que les TdR des MDP n’ont, à ce jour, pas été transmis officiellement aux agents de la MDP dans les Provinces de Makamba et de Rumonge et de Mutimbuzi. Les agents n’ont pas non plus de fiche de poste précises quant aux missions qui leur sont dévolues. Ces TdR ont pourtant été rédigés dès la fin de l’année 2014, puisqu’ils figurent en annexes du PRODOC. [↑](#footnote-ref-5)
6. La phase 5 du PACTE prévoyait de « *mettre un accent particulier sur le DEL, promouvant la mise en place des mécanismes de concertation public-privé, de l’accès au financement, de la mise en valeur du territoire sur la base de ses potentialités et ses capacités afin de promouvoir la création d’emplois avec une attention prioritaire aux femmes et à la jeunesse*» (p. 8 du PRODOC). [↑](#footnote-ref-6)
7. La mission a eu l’occasion d’analyser ce document et estime qu’il serait d’une grande utilité pour l’ensemble des partenaires. C’est un outil de qualité, bien structuré est très clair quant à ses objectifs.. [↑](#footnote-ref-7)
8. Cf. *Rapport annuel 2015 du PACTE*, 16 pages, Cristino Pedreza Lopez. [↑](#footnote-ref-8)
9. Cf. *Rapport annuel 2016* du PACTE, 16 pages, Cristino Pedreza Lopez. [↑](#footnote-ref-9)
10. Après enquête, il apparaît que le rapport annuel 2016 du CTP a été rédigé avant même de recevoir le rapport d’ABELO. [↑](#footnote-ref-10)
11. Un indicateur de ce changement progressif demeure dans le fait que le PTA 2017 commence à mieux refléter la stratégie DEL de façon plus opérationnelle (136.000 USD en appui aux projets DEL et aux chaines de valeur et une réaffectation de l’enveloppe de 145.000 USD prévue pour l’actualisation des PCDC pour la mise en place de projets de développement économique, dont le contenu reste encore à préciser) [↑](#footnote-ref-11)
12. Pour plus d’informations, voir la page dédiée (en anglais): <http://www.uncdf.org/en/youthstart> [↑](#footnote-ref-12)
13. Cf. le site en anglais : <http://www.uncdf.org/en/mm4p> [↑](#footnote-ref-13)
14. Le projet avait initialement prévu un(e) responsable de zone (Area Manager-VNUs des Nations Unies) et un(e) spécialiste en Développement économique local pour appuyer les MDP. Le personnel prévu a malheureusement quitté le pays au moment de la crise et ne s’est, de fait, jamais déployé sur zone puisque les MDP viennent à peine d’ouvrir leurs bureaux en juin 2017. [↑](#footnote-ref-14)
15. UDDCE : Unité de Développement Durable et Création d’Emplois [↑](#footnote-ref-15)