



**BIE** | Bureau  
Indépendant  
d'Évaluation  
Programme des Nations Unies pour le Développement

# ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS **BURUNDI**



**BIE** | Bureau  
Indépendant  
d'Évaluation  
Programme des Nations Unies pour le Développement

# ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS BURUNDI

DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité  
Réactivité Gestion axée sur les résultats Pertinence Coopération et développement  
COORDINATION HUMAINE Efficience Partenariat Durabilité APPROPRIATION NATIONALE  
Pertinence COORDINATION AND Partenariat Durabilité Développement humain Pertinence  
DÉVELOPPEMENT HUMAIN EFFICACITÉ COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité  
Réactivité Gestion axée sur les résultats Pertinence Coopération et développement  
COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité APPROPRIATION NATIONALE efficacité  
Pertinence COORDINATION AND PARTENARIAT Durabilité Développement humain Pertinence  
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité  
Réactivité Gestion axée sur les résultats Pertinence Coopération et développement  
COORDINATION Efficience Partenariat Durabilité APPROPRIATION NATIONALE efficacité



## RAPPORTS PUBLIÉS SOUS LA SÉRIE DES EIPP

Afghanistan (République islamique d')	Congo (République du)	Koweït	République démocratique populaire lao
Albanie	Costa Rica	Libéria	République dominicaine
Algérie	Côte d'Ivoire	Libye	Rwanda
Angola	Croatie	Macédoine du Nord	Sao Tomé-et-Principe
Argentine	Cuba	Malaisie	Sénégal
Arménie	Djibouti	Malawi	Serbie
Azerbaïdjan	Égypte	Maldives	Seychelles
Bahreïn	El Salvador	Mali	Sierra Leone
Bangladesh	Émirats arabes unis	Maroc	Somalie
Barbade et OECO	Équateur	Mauritanie	Soudan
Bélarus	Eswatini	Mexique	Soudan du Sud
Bénin	Éthiopie	Moldova (République de)	Sri Lanka
Bhoutan	Gabon	Mongolie	République arabe syrienne
Bolivie (État plurinational de)	Géorgie	Monténégro	Tadjikistan
Bosnie-Herzégovine	Ghana	Mozambique	Tanzanie
Botswana	Guatemala	Namibie	Tchad
Brésil	Guinée-Bissau	Népal	Thaïlande
Bulgarie	Guinée équatoriale	Nicaragua	Timor-Leste
Burkina Faso	Guyana	Niger	Togo
Burundi	Honduras	Nigéria	Tunisie
Cabo Verde (République de)	Îles du Pacifique	Ouganda	Türkiye
Cambodge	Inde	Ouzbékistan	Ukraine
Cameroun	Indonésie	Pakistan	Uruguay
Chili	Iraq	Panama	Viet Nam
Chine	Jamaïque	Papouasie-Nouvelle-Guinée	Yémen
Colombie	Jordanie	Paraguay	Zambie
Congo (République démocratique du)	Kenya	Pérou	Zimbabwe
	Kirghizistan	Philippines	
	Kosovo		

---

### Évaluation indépendante du programme de pays : Burundi

Copyright © PNUD, juillet 2023

Document élaboré aux États-Unis d'Amérique.

L'analyse et les recommandations du présent rapport ne reflètent pas nécessairement le point de vue du Programme des Nations Unies pour le développement, son Conseil d'administration ou des États Membres de l'Organisation des Nations Unies.

Il s'agit d'une publication indépendante du Bureau indépendant d'évaluation du Programme des Nations Unies pour le développement.

# REMERCIEMENTS

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) tient à remercier tous ceux qui ont contribué à cette évaluation.

## ÉQUIPE DU BIE

**Direction :** Alan Fox (directeur par intérim) et Vijayalakshmi Vadivelu (directeur adjoint par intérim)

**Cheffe de la section EIPP :** Fumika Ouchi

**Évaluateur principal :** Amanuel Zerihoun

**Membres du comité consultatif d'évaluation :** Nombeko P. Mbava, Morné Oosthuizen

**Consultants en évaluation :** Blaise Bikandou, Christian Joly, Eloi Kwizerau

**Publication et diffusion :** Kate Pond

**Appui administratif :** Sonam Choetsho

Le BIE n'aurait pas pu mener à bien l'évaluation sans le soutien des personnes suivantes :

## PARTIES PRENANTES ET PARTENAIRES

**Le personnel et les parties prenantes du bureau-pays du PNUD au Burundi :** M. Mathieu Ciowela (représentant résident), M. Jonas Mfouatie (représentant résident adjoint), M. Pascal Mukanya (responsable du suivi et de l'évaluation) et tout le personnel du bureau de pays du PNUD au Burundi qui a consacré son temps pour soutenir la conduite de cette évaluation.

**Autres parties prenantes et partenaires :** les représentants du gouvernement burundais, des organismes des Nations Unies, de la société civile, des organisations non gouvernementales et les partenaires au développement bilatéraux et multilatéraux.

# AVANT-PROPOS

J'ai le plaisir de présenter l'évaluation du programme indépendant de pays du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) au Burundi. Le partenariat du PNUD avec le Burundi a débuté en 1975 et il s'agit de la première évaluation au niveau des pays réalisée par le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du PNUD. Cette évaluation couvre le travail du PNUD dans le pays de 2019 à fin 2022.

Le Burundi a été confronté à de nombreux défis tout au long de son histoire, notamment de multiples crises et conflits internes qui ont affaibli sa capacité de développement. Le Burundi a traversé une crise politique et sécuritaire profonde et durable en 2015 qui a perturbé les progrès réalisés en matière de développement pendant près d'une décennie de stabilité et conduit à la mise en œuvre de sanctions internationales de la part de ses principaux partenaires au développement. Ajoutant à ce fardeau, le Burundi a été classé parmi les 20 pays du monde les plus vulnérables aux effets du changement climatique, qui exacerbent une situation environnementale déjà fragile marquée par la dégradation des terres et la déforestation accélérées par une croissance démographique accrue et la dépendance de l'économie du pays à son capital naturel. La pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine ont affecté la reprise de l'économie burundaise après la crise de 2015, l'interruption du commerce et la fermeture des frontières ayant particulièrement pesé sur ce pays enclavé.

Le programme du PNUD Burundi couvert par cette évaluation a été élaboré pour répondre à ce contexte national et se concentre sur trois domaines clés : la croissance inclusive et le développement local, la gouvernance et la cohésion sociale, et la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation au changement climatique. Ce rapport d'évaluation souligne le rôle important joué par le PNUD à travers son soutien pertinent et continu aux autorités nationales dans la promotion des priorités nationales de développement avant, pendant et après la crise de 2015, et dans un contexte difficile pour le financement du développement. L'évaluation met en évidence d'importantes contributions à l'appui de la planification du développement et de la fourniture de services aux populations vulnérables dans les domaines de la justice, des services administratifs, de l'accès aux moyens d'existence et de la gestion communautaire des risques de catastrophes naturelles.

Malgré des défis persistants, des développements récents au Burundi ont vu la levée des sanctions internationales en 2022 et la reprise progressive de la coopération avec les principaux partenaires au développement. Alors que le PNUD se prépare à son nouveau cycle de programmation de pays et s'efforce d'approfondir son appui au développement, il est particulièrement bien placé pour aider les autorités nationales à intensifier les interventions de développement et à adopter les réformes structurelles nécessaires pour consolider les progrès dans les voies du développement durable.

Je voudrais remercier le Gouvernement burundais, les parties prenantes nationales, les collègues du bureau de pays du PNUD au Burundi, ainsi que le Bureau régional pour l'Afrique, d'avoir permis à l'équipe d'évaluation de mener à bien son travail. Je suis convaincu que les recommandations de l'évaluation, qui ont toutes été approuvées par le bureau de l'évaluation, contribueront à renforcer la formulation de la prochaine stratégie du programme de pays et à accroître la contribution du PNUD au développement inclusif et durable au Burundi.



**Alan Fox**  
Director, *inter alia*

# TABLE DES MATIÈRES

<b>AVANT-PROPOS</b>	<b>ii</b>
<b>ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS</b>	<b>iv</b>
<b>RÉSUMÉ EXÉCUTIF</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE 1. CONTEXTE ET INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
1.1 But, objectifs et portée de l'évaluation	5
1.2 Méthodologie d'évaluation	5
1.3 Contexte du pays	7
1.4 Programmes du PNUD au Burundi	10
<b>CHAPITRE 2. CONSTATS</b>	<b>13</b>
2.1 Croissance inclusive et développement local	14
2.2 Amélioration de l'accès à des services administratifs, judiciaires et de santé de qualité	21
2.3 Renforcer la résilience aux crises et aux chocs afin de préserver les acquis du développement	35
2.4 Questions transversales	42
2.5 Notation de la performance du programme de pays	49
<b>CHAPITRE 3. CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION</b>	<b>52</b>
3.1 Conclusions de l'évaluation	53
3.2 Recommandations et réponse de la direction	55
<b>ANNEXES</b>	<b>60</b>
<b>ENCADRÉ, GRAPHIQUES ET TABLEAU</b>	
<b>Encadré 1.</b> Questions d'évaluation	5
<b>Graphique 1.</b> Dépenses programmatiques par effets, 2019-2022.	12
<b>Graphique 2.</b> Évolution des budgets et dépenses programmatiques (2019-2022)	12
<b>Graphique 3.</b> Source de financement des dépenses programmatiques	12
<b>Graphique 4.</b> Budget et dépenses : Effet 1, 2019-2020	14
<b>Graphique 5.</b> Budget et dépenses : Effet 2, 2019-2020	22
<b>Graphique 6.</b> Évolution des dépenses des allocations du Fonds mondial au Burundi 2003-2022	24
<b>Graphique 7.</b> Budget et dépenses : Effet 3, 2019-2020	35
<b>Graphique 8.</b> Dépenses programmatiques par marqueur Genre 2019-2022, (sauf Fonds mondial)	42
<b>Graphique 9.</b> Part des dépenses programmatiques par marqueur genre	42
<b>Tableau 1.</b> Notation de la performance des programmes de pays	50

# ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

<b>AGR</b>	Activité génératrice de revenus
<b>BIE</b>	Bureau indépendant d'évaluation
<b>CC</b>	Changement climatique
<b>CDN</b>	Contributions Déterminées au niveau National
<b>CPD</b>	Document de programme de pays
<b>EIPP</b>	Évaluation indépendante des programmes de pays
<b>FEM</b>	Fonds pour l'environnement mondial
<b>GRES</b>	Échelle d'efficacité des résultats en matière de genre
<b>GUP</b>	Guichet unique provincial
<b>MILDA</b>	Moustiquaires imprégnées à longue durée d'action
<b>MPCEA</b>	Microcrédit aux pauvres économiquement actifs
<b>ODD</b>	Objectifs de développement durable
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>OSC</b>	Organisation de la société civile
<b>PADDEL</b>	Programme d'appui à la décentralisation et au développement local
<b>PCDC</b>	Plan communal de développement communautaire
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le développement
<b>RBA</b>	Bureau régional pour l'Afrique
<b>RRC</b>	Réduction des risques de catastrophe
<b>VSLA</b>	Association villageoise d'épargne et de crédit

# RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a mené une évaluation indépendante du programme de pays (ICPE) du PNUD au Burundi en 2022. L'évaluation couvre la période de programmation 2019-2023. Il s'agit de la première évaluation au niveau des pays réalisée par le BIE au Burundi. L'objectif de l'évaluation était de renforcer la responsabilisation vis-à-vis des parties prenantes nationales et du Conseil d'administration du PNUD, de promouvoir l'apprentissage organisationnel et d'éclairer l'élaboration du prochain programme de pays du PNUD.

Le Burundi est un pays enclavé de la catégorie des pays les moins avancés, qui se classe au bas de l'indice de développement humain et a enregistré le PIB par habitant le plus bas au monde en 2020. Le taux de pauvreté – mesuré par la part de la population disposant de moins de 1,90 dollar par jour pour vivre – devrait atteindre environ 87 % d'ici 2021. Le Burundi a connu une histoire difficile marquée par de multiples crises et conflits internes qui ont affaibli sa capacité de développement. Le pays a connu des cycles de violence depuis l'indépendance en 1962, marqués notamment par deux épisodes violents en 1972 et pendant la guerre civile entre 1993 et 2006, qui ont causé des milliers de morts et provoqué des mouvements de population. En 2015, le Burundi a traversé une crise politique et sécuritaire profonde et durable qui a perturbé les progrès réalisés en matière de développement sur une décennie et conduit à la mise en œuvre de sanctions internationales de la part de ses principaux partenaires au développement jusqu'en 2022. Conséquence de l'instabilité interne et régionale, le Burundi a la particularité d'être à la fois une terre de départ et d'accueil pour les réfugiés et les rapatriés des pays voisins suite à l'apaisement des différentes crises. En 2022, il y avait plus de 300 000 réfugiés burundais dans les pays voisins, le pays a accueilli plus de 80 000 réfugiés et plus de 200 000 personnes ont été rapatriées au Burundi depuis 2017. Les phénomènes météorologiques extrêmes ont entraîné la perte de moyens d'existence et provoqué de nouveaux déplacements : 89 % des 75 000 déplacés internes dans le pays en 2022 ont été déplacés en raison d'événements environnementaux. Les effets du changement climatique exacerbent une situation environnementale déjà fragile marquée par la dégradation des terres et la déforestation accélérées par la dépendance de l'économie du pays à son capital naturel et la croissance démographique accrue.

L'actuel programme de pays du PNUD au Burundi (2019-2023) est guidé par le Plan-cadre uni pour l'aide au développement pour la même période, aligné sur les objectifs du Plan national de développement 2018-2027. Le PNUD s'est concentré sur trois résultats : croissance inclusive et développement local ; l'accès à des services administratifs, judiciaires et de santé de qualité ; et la résilience aux crises et aux chocs pour préserver les acquis du développement. Entre 2019 et 2022, les dépenses totales du programme se sont élevées à 181,2 millions de dollars, dont environ 60 % ont été consacrées aux services de santé grâce à la gestion de la subvention du Fonds mondial du pays par le PNUD.

## Principaux constats et conclusions

Le PNUD est reconnu comme un partenaire important des autorités burundaises tant par la pertinence de ses appuis aux priorités nationales et de leur continuité avant, pendant et après la crise politique de 2015, que dans un contexte difficile pour le financement du développement. La mise en œuvre du programme pays a continué d'être marquée par les stigmates de la crise profonde que traverse le Burundi depuis 2015. Au cours de cette période, le PNUD, bien que dans un périmètre réduit dicté par le contexte national, a continué de soutenir les objectifs de développement du pays avec les institutions nationales et a fourni un appui essentiel aux institutions ciblées en vue d'améliorer la fourniture de services aux citoyens dans les divers domaines du programme de pays, y compris l'accès à la justice et aux services administratifs, le développement local,

etc. Cette approche a consolidé le positionnement, le leadership et la relation de confiance du PNUD avec les autorités nationales, reconnus par l'ensemble des partenaires, ce qui a joué un rôle important dans le maintien du dialogue avec les partenaires au développement dans un contexte de redémarrage progressif de la coopération au développement.

Dans le domaine de la **croissance inclusive et du développement local**, le PNUD a aidé les autorités nationales à renforcer les initiatives de développement local en mettant à la disposition des populations rurales des moyens d'existence grâce à un accès individuel et collectif aux actifs productifs financiers et non financiers. La combinaison de ces appuis, lorsqu'ils ont été fournis, a eu un effet positif sur la stimulation des économies locales et leur structuration, notamment par l'introduction d'actifs productifs pour la transformation agricole. Dans le même temps, l'évaluation a révélé que les interventions ne mettaient pas l'accent sur les mesures de suivi destinées à aider les bénéficiaires et les partenaires de mise en œuvre à renforcer l'appropriation et la durabilité des résultats au-delà de l'apport de l'aide, notamment pour assurer le succès des activités génératrices de revenus promues. Outre son appui direct aux populations rurales, le PNUD a également contribué à la mise en œuvre des politiques de décentralisation du pays. Dans ce domaine, le PNUD a soutenu les capacités de planification des municipalités à travers le renforcement des capacités et la participation citoyenne à la conception du plan de développement communautaire, qui a permis d'identifier des interventions adaptées aux besoins des populations et des communautés, tant pour les municipalités que pour les autres acteurs actifs dans les communes. Le processus a permis aux municipalités ciblées d'obtenir des transferts financiers de l'État et de mettre en place des cadres de consultation communautaire pour soutenir le développement inclusif, y compris la représentation des groupes vulnérables au sein des communautés. Toutefois, l'évaluation a noté la lenteur des progrès dans l'effort global de décentralisation, notamment en ce qui concerne le transfert effectif des ressources de l'État aux municipalités et la faiblesse des capacités de mobilisation des ressources, ce qui a eu une incidence sur la mise en œuvre et l'appropriation des plans de développement communautaire.

En ce qui concerne l'accès à des **services administratifs, judiciaires et de santé de qualité**, le PNUD a joué un rôle essentiel en facilitant le financement continu du Fonds mondial pour faire progresser la lutte contre les maladies à potentiel épidémique au Burundi, notamment en intensifiant les efforts de lutte contre le paludisme, principale cause de morbidité et de mortalité dans le pays. Malgré un environnement opérationnel difficile, l'appui à travers la gestion de deux subventions consécutives a contribué à améliorer l'accès aux services de prévention et de traitement et à renforcer la réponse nationale à trois maladies à fort impact au Burundi (paludisme, sida et tuberculose). Cependant, les goulets d'étranglement importants liés aux défis structurels du système de santé et de l'environnement opérationnel global, mais aussi les difficultés internes inhérentes à la charge administrative et au manque de communication entre les principales parties prenantes, ont limité l'efficacité et l'efficience des subventions du Fonds mondial et n'ont pas permis de maximiser la performance programmatique et financière. Malgré un contexte difficile pour atteindre les objectifs en matière d'état de droit fixés à la suite du retrait des opérations de maintien de la paix en 2014, le PNUD a continué à soutenir à la fois la demande et l'offre d'accès à la justice par la sensibilisation juridique et l'accès à l'aide juridique, tout en aidant les autorités judiciaires à atteindre les justiciables dans les zones rurales du pays. Le soutien dans le domaine de l'aide juridique a notamment été élargi grâce à des initiatives de médiation au niveau communautaire qui ont démontré leur efficacité pour appuyer le renvoi des affaires civiles devant les tribunaux et contribuer à la cohésion sociale au niveau communautaire. En outre, le PNUD a poursuivi son engagement en faveur des réformes administratives en facilitant la délivrance de documents administratifs en dehors de la capitale afin de renforcer l'accès des citoyens aux droits. Ce mode de soutien s'est avéré parfaitement complémentaire à l'aide plus traditionnelle en matière d'accès à la justice, car il a été constaté que l'appui étendu à la certification foncière au niveau municipal réduisait l'arriéré d'affaires devant les tribunaux locaux et les autorités administratives, les questions foncières constituant la majeure partie des affaires qui encombrant les tribunaux.

Dans le domaine de la **résilience aux crises et aux chocs**, le PNUD a aidé les systèmes nationaux et décentralisés de gestion et de prévention des risques à mettre en place et à renforcer des systèmes d'alerte précoce au niveau communautaire qui ont permis de mettre à jour le plan national d'urgence et les plans d'urgence des provinces et des communes ciblées. Si ces plans tiennent compte des nouveaux risques socioéconomiques et de leur impact, par exemple, sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'évaluation a révélé que les différentes plateformes aux niveaux national, provincial et communal n'avaient pas encore les capacités de prendre des mesures préventives – ces mesures dépendent en partie de la mise en place et de la gestion efficaces des mécanismes d'alerte précoce qui, malgré le soutien de divers projets, n'étaient pas opérationnels au moment de la présente évaluation. En complément de cet appui aux capacités de prévention, le PNUD a apporté diverses réponses aux besoins de stabilisation des populations sinistrées par des catastrophes à travers des activités de réaménagement du territoire et d'accès aux moyens d'existence, ou à l'aide de solutions de logement durable. Enfin, bien qu'à un stade précoce, le PNUD a renforcé son positionnement dans le domaine de la transition énergétique en promouvant le développement de solutions d'énergie solaire hors réseau pour réduire la pression exercée sur les ressources nationales, favoriser l'accès des populations vulnérables à l'énergie et répondre aux besoins de renforcement des capacités productives au niveau local. Le programme de pays avait l'ambition d'intégrer les questions de genre dans tous ses extrants. Cette ambition ne s'est pas nécessairement concrétisée dans la mise en œuvre de toutes les interventions. Toutefois, le programme accorde une attention particulière à la réduction des vulnérabilités – en ciblant les populations déplacées, les rapatriés, les Batwa et les personnes handicapées – et, dans une certaine mesure, à l'intersectionnalité dans le ciblage des bénéficiaires et la ventilation des indicateurs de résultats du programme. Bien qu'il reste encore des efforts à faire pour changer durablement la situation, les interventions ont montré qu'elles tenaient compte des besoins différenciés des communautés les plus vulnérables et ont mis en pratique l'objectif qui consiste à ne laisser personne de côté.

## Recommandations

**Recommandation 1 :** Dans le contexte plus large de la reprise de la coopération par les principaux partenaires de développement du pays, affirmer le rôle de catalyseur du PNUD en orientant son appui vers le renforcement des capacités institutionnelles et en repositionnant son soutien en aval vers la mise à l'essai de solutions reproductibles.

**Recommandation 2 :** Ancrer les interventions du PNUD en aval dans une approche par zone en vue de renforcer les synergies entre ses différents programmes et de maximiser sa contribution au développement rural compte tenu des ressources limitées disponibles.

**Recommandation 3 :** Poursuivre ses efforts de collecte de données et de suivi et évaluation avec les partenaires nationaux et renforcer la dimension qualitative de son cadre de résultats afin de mieux informer sur l'expérience des usagers des services et des bénéficiaires en vue d'adapter ses interventions.

**Recommandation 4 :** Mobiliser activement les parties prenantes concernées du secteur de la santé et du Fonds mondial pour élaborer et établir une feuille de route pour la transition progressive de la gestion des subventions, en précisant les critères et les conditions, par rapport à des jalons de performance prédéterminés.

**Recommandation 5 :** Soutenir la numérisation en donnant la priorité au fonctionnement de l'administration publique et des services administratifs, ainsi qu'aux capacités nationales de coordination de l'effort de numérisation et au principe qui consiste à ne laisser personne de côté.

# CHAPITRE 1

# CONTEXTE ET INTRODUCTION



Le présent chapitre expose le but, les objectifs et la portée de l'évaluation ainsi que la méthodologie appliquée. Il décrit le contexte de développement du Burundi avant de présenter le programme de pays du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

## 1.1 But, objectifs et portée de l'évaluation

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du PNUD mène des évaluations indépendantes des programmes de pays (EIPP) afin de recueillir des données probantes et de démontrer la contribution du PNUD aux résultats de développement au niveau national, ainsi que l'efficacité de la stratégie du PNUD dans la facilitation et la mobilisation des efforts nationaux pour atteindre les résultats de développement. L'évaluation vise également à identifier les facteurs qui affectent la performance du PNUD. Les EIPP sont des évaluations indépendantes réalisées dans le cadre des dispositions générales énoncées dans la politique d'évaluation du PNUD<sup>1</sup>.

Cette EIPP concerne le programme actuel du PNUD au Burundi pour la période 2019-2023, bien que certains des projets examinés aient pu être lancés avant cette période. Elle couvre les trois domaines de résultats décrits dans le document de programme de pays (CPD). Cette EIPP a été réalisée en 2022 vers la fin du cycle de programme actuel du PNUD de 2019-2023, en vue de contribuer à la préparation du nouveau programme du PNUD, qui débutera en 2024. Conformément aux termes de référence (annexe 1, disponible en ligne), la portée de l'EIPP comprend toutes les activités menées par le PNUD dans le pays, quelle que soit leur source de financement, et donc celles financées par les ressources ordinaires du PNUD, les bailleurs bilatéraux et par le gouvernement. L'EIPP couvre par ailleurs tous les projets et activités du cycle de programmation précédent qui se sont poursuivis ou se sont terminés au cours du cycle actuel (voir l'annexe 2 pour la liste de projets).

## 1.2 Méthodologie d'évaluation

L'EIPP s'articule autour de quatre questions d'évaluation principales (encadré 1). Une matrice d'évaluation (annexe 3) – structurée autour des critères d'évaluation du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD de l'OCDE), ainsi que de questions, sous-questions, indicateurs et sources de données – a été conçue pour guider le processus d'évaluation. Cette matrice a été utilisée pour organiser les données probantes disponibles par question d'évaluation, attribuer une note de performance au bureau de pays (BP) pour chaque indicateur de la matrice et aider l'équipe d'évaluation à tirer des conclusions et des recommandations bien étayées.

L'efficacité du programme de pays du PNUD a été analysée par le biais d'une évaluation des progrès accomplis pour la réalisation des produits attendus et de la contribution de ces produits aux objectifs définis dans le CPD. Pour mieux comprendre la performance du PNUD et la durabilité des résultats dans le pays, l'EIPP a examiné les facteurs spécifiques qui ont influencé – de façon positive ou négative – la performance du programme de pays. La capacité du PNUD à s'adapter à l'évolution du contexte et à répondre aux besoins et priorités de développement national a été examinée.

### > ENCADRÉ 1. Questions d'évaluation

1. Quels étaient les objectifs du programme de pays du PNUD pendant la période concernée ?
2. Dans quelle mesure le programme a-t-il atteint (ou est-il susceptible d'atteindre) les objectifs prévus ?
3. Dans quelle mesure le PNUD a-t-il pu s'adapter à la pandémie de COVID-19 et soutenir le processus de préparation, de réponse et de relèvement du pays ?
4. Quels sont les facteurs qui ont contribué ou entravé la performance du PNUD et la durabilité des résultats ?

<sup>1</sup> Voir <http://web.undp.org/evaluation/policy.shtml>

La méthodologie d'évaluation a adhéré aux normes et règles du Groupe d'évaluation des Nations Unies<sup>2</sup>. L'évaluation a également appliqué une approche d'évaluation tenant compte des sexes pour la collecte et l'analyse des données. Les données relatives au genre ont été utilisées pour analyser les dépenses des programmes sexospécifiques et pour évaluer le niveau d'engagement du BP en faveur de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes. Lorsqu'elles étaient disponibles, les données ventilées par sexe ont été évaluées par rapport aux résultats du programme. L'échelle d'efficacité des résultats en matière de genre (GRES) du BIE a été utilisée pour mesurer la qualité et le niveau d'atteinte des résultats par rapport aux objectifs du programme. Le GRES classe les résultats en matière de genre en cinq catégories : négatif, insensible, ciblé, sensible et transformatif<sup>3</sup>.

L'évaluation a permis de recueillir, d'analyser et de recouper des données qualitatives et quantitatives provenant de sources primaires et secondaires afin d'assurer la validité de ses constats, conclusions et recommandations. L'évaluation s'est appuyée sur les sources et les méthodes suivantes :

- Un examen des documents stratégiques et de programme du PNUD, des documents de projet et des rapports de suivi, des rapports/documents/publications d'évaluation, des documents de recherche<sup>4</sup> et d'autres publications relatives au pays a été effectué. Les principaux documents consultés par l'Équipe d'évaluation sont énumérés à l'annexe 5.
- Une analyse du portefeuille de programmes du PNUD étendue aux programmes du cycle précédent (2014-2018) a permis d'identifier et de comprendre l'évolution des projets mis en œuvre et des orientations stratégiques du PNUD énoncées dans le CPD.
- Des entretiens semi-structurés ont été menés dans le cadre d'une mission à Bujumbura du 3 au 15 juillet 2022 auprès de 153 parties prenantes aux programmes du PNUD, dont des représentants du gouvernement (50 %), du personnel du système des Nations Unies, y compris le PNUD (20 %), des organisations de la société civile (20 %) et des partenaires de développement (10 %). Les femmes représentaient environ un tiers (29 %) des parties prenantes interrogées dans tous les groupes. Les entretiens ont été utilisés pour : collecter des données et évaluer la perception qu'ont les parties prenantes de la portée et de l'efficacité des interventions du programme ; déterminer les facteurs qui affectent la performance ; et identifier les forces et les faiblesses du programme du PNUD. La liste complète des personnes interrogées est disponible à l'annexe 4.
- Une visite de terrain de 10 jours a été réalisée du 22 août au 2 septembre 2022 dans les provinces de Rumonge, Makamba, Rutana et Ruyigi pour évaluer les résultats des initiatives sélectionnées et conduire des discussions de groupe avec 85 bénéficiaires directs des interventions du PNUD. Cet exercice a permis, non seulement, d'inclure les autorités locales de ces régions dans l'échantillon des parties prenantes interrogées pour cette évaluation, mais également de procéder à des observations *in situ* et de consulter les bénéficiaires finaux des interventions menées au niveau communautaire. Les provinces cibles pour les visites de terrain ont été sélectionnées en prenant en compte la concentration des interventions du PNUD et la représentation de ses différents portefeuilles d'interventions mises en œuvre au niveau local.
- Un atelier de présentation des constats préliminaires a été organisé au mois de novembre 2022 afin de valider les observations initiales de l'équipe d'évaluation avec le personnel du bureau de pays et de recueillir d'autres informations.

<sup>2</sup> Voir le site web du Groupe d'évaluation des Nations Unies : <http://www.unevaluation.org/document/detail/1914>.

<sup>3</sup> [https://erc.undp.org/pdf/GRES\\_French.pdf](https://erc.undp.org/pdf/GRES_French.pdf)

<sup>4</sup> Seize évaluations décentralisées ont été réalisées au cours de la période concernée. La documentation relative aux projets et programmes a été recueillie en compilant la base de données du PNUD, puis complétée par le bureau de pays.

Le projet de rapport de l'EIPP a fait l'objet d'une procédure d'assurance qualité comprenant un examen externe par les pairs et un examen interne par les évaluateurs du BIE. Le rapport a ensuite été soumis au bureau de pays et au Bureau régional pour l'Afrique (RBA) pour relever les erreurs factuelles et pour commentaire, et enfin partagé avec le gouvernement et les autres partenaires nationaux.

**Limites de l'évaluation.** Le Burundi connaît un contexte socioéconomique et politique difficile depuis la crise politique de 2015 marqué par un régime de sanction international et caractérisé par un isolement diplomatique, même si des signes d'ouverture ont émergé depuis 2021. Une des conséquences de ce contexte pour la conduite de cette évaluation du programme de pays a été le manque général de données et d'études empiriques sur les différents secteurs de mise en œuvre du PNUD pendant la période en cours, qui auraient permis d'estimer de manière plus globale les progrès sectoriels et la contribution du PNUD à ces différentes améliorations. En effet, la plupart des ressources documentaires et études disponibles datent d'avant la crise de 2015. En outre, la conduite des entretiens s'est faite en fonction de la disponibilité des parties prenantes et de leur bonne volonté, malgré l'appui et la facilitation du bureau de pays. Dans l'ensemble, ces contraintes ont cependant pu être atténuées en adaptant le calendrier de collecte de données, et notamment le calendrier des visites de terrain en dehors de Bujumbura qui ont été conduites ultérieurement. Malgré des efforts concertés, la parité hommes/femmes n'a pas pu être respectée dans la consultation des parties prenantes de cette évaluation puisque deux tiers des personnes rencontrées étaient des hommes, particulièrement pour les entretiens organisés auprès de l'administration. Bien que cette dimension échappe à son contrôle direct, l'équipe d'évaluation a redoublé d'efforts pour étendre la participation d'associations de femmes à ses consultations et pour organiser des discussions de groupe spécifiques avec des groupements de femmes lors des visites de terrain, ce qui a permis d'accroître de près de 20 % la participation des femmes aux consultations de l'évaluation.

### 1.3 Contexte du pays

Le Burundi est un pays enclavé d'Afrique de l'Est et une économie à faible revenu de la catégorie des pays les moins avancés des Nations Unies. Avec une population jeune estimée à 11,9 millions d'habitants en 2020<sup>5</sup>, dont 45,3 % ont moins de 15 ans, le Burundi affichait le PIB par habitant le plus bas (239 dollars) au monde en 2020<sup>6</sup>. Il occupe la 187<sup>e</sup> place sur 189 pays dans l'indice de développement humain 2021<sup>7</sup>, avec un IDH de 0,426 qui diminue de près de 30 % lorsque les inégalités sont comptabilisées. Le taux de pauvreté, mesuré par la part de la population qui dispose de moins de 1,9 dollar par jour pour vivre, s'élevait à environ 87 % en 2021<sup>8</sup>. L'accès aux services de base tels que l'assainissement ne s'est pas amélioré au fil des décennies (45,8 % en 2003 contre 45,7 % en 2020)<sup>9</sup>. Le taux d'emploi est passé de 83,3 % à 76,8 % entre 2000 et 2020<sup>10</sup> et 80 % de la population active travaille dans le secteur agricole<sup>11</sup>, qui contribue à près de 50 % de la croissance économique du pays. Le Burundi enregistre de faibles performances sur les mesures mondiales du capital humain, avec le taux de malnutrition chronique le plus élevé au monde (56 %) et un taux de fécondité élevé (5,5 enfants par femme)<sup>12</sup>. Si le taux de scolarisation dans l'enseignement primaire a progressé, le taux d'achèvement du primaire est resté faible ; et on estime que seulement 4,6 % des Burundais âgés de 25 ans et plus ont fait des études secondaires<sup>13</sup>.

Le Burundi a connu une histoire douloureuse marquée par de nombreuses crises et des conflits internes qui ont affaibli ses capacités de développement. Le pays a connu des cycles de violence depuis son indépendance en 1962, déclenchés par des tensions ethniques et politiques. Ces tensions ont conduit notamment à deux

<sup>5</sup> Indicateurs du développement dans le monde, 2022 : l'estimation pour 2020 était de 11 890 781 personnes au Burundi.

<sup>6</sup> Données de la Banque mondiale : [https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PCAP.CD?locations=BI&most\\_recent\\_value\\_desc=false](https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PCAP.CD?locations=BI&most_recent_value_desc=false)

<sup>7</sup> Rapport IDH 2020

<sup>8</sup> <https://www.banquemondiale.org/fr/country/burundi/overview>

<sup>9</sup> Indicateurs du développement dans le monde, 2020, tiré de la base de données du BIE

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> <https://www.banquemondiale.org/fr/country/burundi/overview>

<sup>12</sup> Banque mondiale 2019, Cadre de partenariat pays pour la République du Burundi pour la période 2019-2023

<sup>13</sup> Banque mondiale, Indice du capital humain, note par pays

épisodes violents qualifiés de génocides en 1972 et pendant la guerre civile qui a frappé le pays entre 1993 et 2006<sup>14</sup>, causant des milliers de morts, de personnes déplacées et de réfugiés. Pour mettre fin à la guerre civile, les partis politiques ont signé en 2000 l'Accord d'Arusha qui, après une période de transition, a conduit à l'adoption d'une nouvelle constitution en 2005 et a permis au pays de connaître sa plus longue période de stabilité depuis son indépendance.

En 2014, la décision du président en exercice de se présenter pour un troisième mandat en 2015, malgré les dispositions constitutionnelles fixées par l'Accord d'Arusha, a plongé le pays dans une grave crise politique et sécuritaire avec un nouveau cycle de violence, marqué notamment par une tentative de coup d'État en mai 2015. La population a manifesté pendant des mois et s'est heurtée à une campagne de répression qui n'était pas sans rappeler les événements de 1972 et la violente guerre civile de 1993<sup>15</sup>. Dans son rapport final de 2016, une commission d'enquête indépendante des Nations Unies indique que plus de 1 000 personnes ont été tuées et que des milliers d'autres ont subi des actes de torture et des détentions illégales. Cette commission précise qu'il est impossible de quantifier les violations déjà perpétrées et celles qui sont en cours au moment de la présentation de son rapport<sup>16</sup>. Un an après le début de cette crise, le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR) indiquait que 286 036 personnes avaient trouvé refuge dans les pays voisins<sup>17</sup> ; et en 2017, le nombre de Burundais ayant quitté leur pays suite à la crise<sup>18</sup> était estimé à plus de 400 000.

Les multiples accusations de violations de droits de l'homme perpétrées par les forces de sécurité ont favorisé l'isolement du pays sur la scène internationale avec la mise en place dès 2015 de sanctions budgétaires à l'encontre du gouvernement du Burundi par ses principaux partenaires de développement. Des mesures controversées mises en place par les autorités nationales en 2018 portant sur le financement et le contrôle des organisations non gouvernementales nationales et internationales ont encore accentué l'isolement du pays avec notamment le départ d'ONG internationales et la fermeture de la représentation du Bureau des Nations Unies pour les droits de l'homme. La crise politique s'est poursuivie jusqu'en 2020, avec la conduite d'élections présidentielles, législatives et municipales et le décès soudain du président en exercice. L'élection d'un nouveau président en 2020 a favorisé l'apaisement des tensions internes, la reprise du dialogue diplomatique et la levée progressive des sanctions internationales en 2021 et 2022. Cependant la situation du pays demeure fragile, marquée par divers incidents sécuritaires et la situation des droits humains demeure préoccupante<sup>19</sup>.

La crise politique de 2015 a eu un effet significatif sur la situation socioéconomique du pays et l'a plongé dans un état de récession économique et de crise humanitaire<sup>20</sup>. L'économie du pays a connu une forte contraction comme en témoigne la chute de la croissance de son PIB, passée d'une moyenne de 5 % entre 2004 et 2014 à -3,9 % en 2015<sup>21</sup> en raison de la fermeture des commerces, de la perturbation des chaînes de valeurs et de la baisse de la productivité agricole, du tourisme et des investissements étrangers. En particulier, l'aide au développement qui représentait près de 9 % du PIB en 2014 ne représentait plus que 2,4 % du PIB en 2016. Entre 2015 et 2019, les déficits budgétaires atteignaient en moyenne 6,5 % du PIB par an avant d'être contenus grâce aux progrès réalisés dans la mobilisation des recettes et la réduction des dépenses sociales. Alors que le pays se relevait progressivement de cette crise avec une reprise modeste de la croissance en 2019, la pandémie de COVID-19 en 2020 puis les effets de la guerre en Ukraine en 2022 ont mis un coup d'arrêt à la relance économique du pays en créant des difficultés d'approvisionnement et une dégradation des termes de l'échange du pays, qui à leur tour ont entraîné une hausse de l'inflation et un ralentissement des efforts de réduction du déficit fiscal du pays.

<sup>14</sup> La qualification des événements de 1993 en tant que génocide sera établie en 1996 par le rapport (S/1996/682) de la Commission internationale d'enquête des Nations Unies créée par la Résolution 1012 (1995) du Conseil de sécurité. En 2021 dans son rapport d'étape, la Commission vérité et réconciliation du Burundi qualifie les événements de 1972 de génocide.

<sup>15</sup> <https://africacenter.org/fr/spotlight/le-burundi-la-crise-oubliee-brule-toujours/>

<sup>16</sup> A/HRC/33/37, Rapport de l'enquête indépendante des Nations Unies sur le Burundi menée en vertu de la Résolution S-24/1 du Conseil de droits de l'homme

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> HCR, « *Regional Update - Burundi Situation* », juin 2017

<sup>19</sup> Conseil des droits de l'homme, Rapport de la Commission d'enquête sur le Burundi (A/HRC/48/68)

<sup>20</sup> Conseil des droits de l'homme, Rapport de la Commission d'enquête sur le Burundi (A/HRC/39/63)

<sup>21</sup> Banque mondiale (2021). Burundi. Tiré de : <https://data.worldbank.org/country/burundi>

Si la situation politique connaît une certaine stabilité depuis les événements de 2015, l'indice Mo Ibrahim pour l'évaluation de la gouvernance en Afrique classait tout de même le Burundi à la 43<sup>e</sup> place sur 54 en 2021, c'est-à-dire en dessous de la moyenne continentale et légèrement au-dessus de la moyenne régionale. Depuis 2012, l'indice montre certes une progression des indicateurs relatifs au développement humain et aux fondements des opportunités économiques, mais aussi une détérioration des indicateurs concernant d'une part, la sécurité et l'état de droit, et d'autre part, la participation, les droits et l'inclusion. Ces différents scores donnent lieu à une baisse de la moyenne globale du pays sur l'indice entre 2012 et 2021<sup>22</sup>.

Le Burundi est confronté aux défis liés aux mouvements récurrents des populations dus aux conflits internes et à l'instabilité régionale et présente la caractéristique d'être à la fois terre de départ, terre d'accueil de réfugiés, et de rapatriements des réfugiés des pays voisins suite à l'apaisement des différentes crises. Ainsi, selon le HCR, 322 900 Burundais étaient réfugiés ou demandeurs d'asile dans les pays voisins en 2022, plus de 200 000 personnes ont été rapatriées depuis 2017 et le pays accueillait lui-même 88 265 réfugiés et demandeurs d'asile<sup>23</sup>. Ces mouvements de population récents se superposent à d'autres mouvements plus anciens, qui tous ont pour origine les événements violents que le pays a subis, en particulier en 1993-1994. À l'heure actuelle, le Burundi connaît un mouvement de retour des réfugiés qui avaient fui en 2015, mais aussi des déplacements internes dus aux catastrophes naturelles.

En 2021, le Burundi figurait parmi les 20 pays les plus vulnérables au monde aux effets du changement climatique, occupant la 163<sup>e</sup> place sur 181 pays<sup>24</sup>. Le Burundi a connu une augmentation des phénomènes météorologiques extrêmes, notamment des inondations, des glissements de terrain et des sécheresses<sup>25</sup>, qui ont provoqué des déplacements de population et des pertes de moyens d'existence, puisque la majorité de la population dépend du secteur agricole. En 2022, le pays comptait environ 75 000 personnes déplacées internes, dont 89 % l'ont été en raison d'événements environnementaux<sup>26</sup>. Les effets du changement climatique exacerbent une situation environnementale déjà fragile marquée par la dégradation des sols et la déforestation accélérées par une croissance démographique accrue (estimée à 3,1 % par an) et par la dépendance de l'économie du pays vis-à-vis de son capital naturel. En effet, on estime que le Burundi a perdu un tiers de ses forêts entre 1990 et 2005, qu'il ne disposait que de 6,6 % de ses zones forestières en 2017 et que 38 % des terres étaient considérées comme très dégradées en 2014<sup>27</sup>. La combustion de bois de chauffage demeure la source d'énergie la plus utilisée<sup>28</sup> et, bien que l'accès à l'électricité ait connu une amélioration significative, seulement 11 % de la population avait accès à l'électricité en 2019<sup>29</sup>. Avec un ratio de densité de 442 personnes par km<sup>2</sup>, le Burundi est l'un des pays les plus densément peuplés au monde<sup>30</sup>. Les effets cumulés de la structure de l'économie, de la croissance démographique, des mouvements de population, de la dégradation environnementale et du changement climatique font de l'accès et de la gestion des terres un enjeu majeur de développement et un moteur des conflits au Burundi<sup>31</sup>.

Le Burundi présente une situation contrastée en matière d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes. En 2022, il occupait la 26<sup>e</sup> place sur 156 pays dans le monde et la 4<sup>e</sup> place pour les pays d'Afrique subsaharienne de l'indice sur l'écart entre les sexes dans le monde du Forum économique mondial<sup>32</sup>, mais se classait seulement

<sup>22</sup> Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique (IIAG) <https://iiag.online/fr/locations/bi.html> - Le pays obtient un score de 40,4 sur 100,0 en Gouvernance globale est se classe 43<sup>e</sup> sur 54 en Afrique. Le pays obtient un score inférieur à la moyenne continentale (48,9) et supérieur à la moyenne régionale en Communauté des États Sahélo-Sahariens (39,1).

<sup>23</sup> « *Burundi Situation: Population of concern to UNHCR* », le 30 novembre 2022

<sup>24</sup> Indice de l'adaptation aux effets du changement climatique ventilé par pays, Notre Dame Global Adaptation Initiative, 2021

<sup>25</sup> Land Portal, Burundi : <https://landportal.org/fr/node/100712>

<sup>26</sup> OIM Burundi, *Matrice de suivi des déplacements*, octobre 2022

<sup>27</sup> Banque mondiale, 2017.

<sup>28</sup> IRENA, *profil du Burundi (en anglais)* : [https://www.irena.org/IRENADocuments/Statistical\\_Profiles/Africa/Burundi\\_Africa\\_RE\\_SP.pdf](https://www.irena.org/IRENADocuments/Statistical_Profiles/Africa/Burundi_Africa_RE_SP.pdf)

<sup>29</sup> Our World in data : <https://ourworldindata.org/energy/country/burundi>

<sup>30</sup> <https://www.banquemondiale.org/fr/country/burundi/overview>

<sup>31</sup> Une estimation de 2012 indiquait que les droits sur 15 à 20 % de toutes les parcelles de terre étaient contestés et représentaient environ 72 % de toutes les affaires soumises à la justice.

<sup>32</sup> [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2022.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2022.pdf)

à la 127<sup>e</sup> place de l'index d'inégalité de genre du PNUD en 2021<sup>33</sup>. La Constitution du Burundi garantit un bon niveau de participation des femmes au sein des institutions politiques<sup>34</sup>. En revanche, la condition de la femme reste, surtout en zone rurale, marquée par l'exclusion culturelle dans la prise de décision au sein du ménage, par des inégalités en ce qui concerne l'héritage et les droits de propriété et par le confinement à des tâches ménagères et/ou peu rémunératrices. La violence fondée sur le genre reste un défi, puisque 22,1 % des femmes âgées de 15 à 49 ans ont déclaré avoir subi des violences physiques et/ou sexuelles de la part d'un partenaire intime. Les femmes burundaises souffrent également d'un accès limité à la terre, alors que les activités agricoles représentent leur principal moyen d'existence<sup>35</sup>.

## 1.4 Programmes du PNUD au Burundi

Le partenariat entre le PNUD et le Burundi a officiellement débuté en 1975 avec la signature de l'Accord-cadre de base standard, qui constitue la base juridique des relations entre le gouvernement et le PNUD. Le PNUD et le système des Nations Unies ont joué un rôle important dans l'appui aux efforts de consolidation de la paix du pays. Depuis les années 2000, les programmes du PNUD ont été déployés dans le contexte des mandats conférés par le Conseil de sécurité des Nations Unies aux différentes opérations de maintien de la paix qui se sont succédé entre 2004 et 2014 pour appuyer la mise en œuvre des accords d'Arusha.

Entre 2004 et 2007, l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB), constituée de personnels civils et militaires, a été déployée pour appuyer la mise en œuvre de l'Accord d'Arusha et notamment le respect des accords de cessez-le-feu, et soutenir les efforts de désarmement et la protection des civils. Le Gouvernement burundais a demandé que la situation dans le pays soit inscrite à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix (CLP) en 2006, et elle y figure toujours<sup>36</sup>. À la fin du mandat de l'ONUB en 2007, le Conseil de sécurité a instauré le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB)<sup>37</sup> afin d'appuyer la mise en œuvre des accords conclus entre le nouveau gouvernement burundais élu en 2005 et le dernier groupe armé qui n'avait pas pris part aux précédents accords de paix, et de soutenir l'avancement de réformes clés visant la consolidation des efforts de paix, notamment un appui à l'état de droit, à la bonne gouvernance, aux réformes du secteur sécuritaire et à la réintégration des anciens combattants.

Après la fermeture du BINUB en 2011, le Conseil de sécurité a autorisé la poursuite, dans une moindre mesure, des opérations de maintien de la paix par le biais du Bureau des Nations Unies au Burundi (BNUB)<sup>38</sup> pour aider le gouvernement à renforcer l'indépendance, les capacités et les cadres juridiques des principales institutions nationales, en particulier les pouvoirs judiciaire et parlementaire ; promouvoir le dialogue entre les acteurs nationaux ; lutter contre l'impunité ; et protéger des droits humains. Le mandat du BNUB a pris fin en décembre 2014 et ses responsabilités ont été transférées à l'équipe de pays des Nations Unies.

Le programme de pays du PNUD 2014-2016, prolongé jusqu'en 2018 suite à la prolongation du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) 2012-2016<sup>39</sup> et du Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté (CSLP II), a été adopté dans la continuité du mandat du BNUB avec une priorité donnée au renforcement des capacités des institutions nationales, à la lutte contre l'impunité, aux réformes judiciaires et sécuritaires, à la justice transitionnelle et à la transformation économique. Les principaux domaines prioritaires

<sup>33</sup> PNUD, Rapport sur le développement humain 2021 : <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/BDI>

<sup>34</sup> Lors des élections de mai 2020, les femmes ont remporté 40 % des sièges à l'Assemblée nationale et 45 % au Sénat.

<sup>35</sup> ONU Femmes : <https://data.unwomen.org/country/burundi>

<sup>36</sup> PBF 2021, Évaluation du portefeuille du Fonds pour la consolidation de la paix (PBF) au Burundi 2018-2021. Le Burundi est l'un des deux premiers bénéficiaires du soutien du PBF et le deuxième plus grand bénéficiaire, avec un budget total approuvé de 86 171 480 dollars entre 2006 et 2021.

<sup>37</sup> Résolution 1719 du Conseil de Sécurité

<sup>38</sup> Résolution 1959 du Conseil de sécurité

<sup>39</sup> Le PNUAD 2012-2016 était composé de 3 axes prioritaires : (i) renforcement de l'état de droit, consolidation de la bonne gouvernance et promotion de l'égalité du genre ; (ii) transformation de l'économie burundaise pour une croissance soutenue et créatrice d'emplois ; (iii) amélioration des taux d'accès et de la qualité des services de base et renforcement du socle de la protection sociale.

du programme de pays précédent portaient sur un appui en amont pour l'élaboration de politiques et stratégies nationales, la poursuite et la mise en œuvre des réformes structurelles du secteur de la justice, de la sécurité, de l'administration publique, le renforcement des capacités nationales en matière de gestion des risques de catastrophe, la paix et la résilience communautaire. Toutefois, et malgré quelques avancées, l'appui programmatique en amont pour la mise en œuvre des réformes et l'élaboration de politiques favorables aux pauvres a été mis à rude épreuve par le début de la crise politique en 2015 qui a mis à l'arrêt certains axes de travail, en particulier pour la gouvernance, l'état de droit et la consolidation de la paix, sans oublier la protection des droits humains<sup>40</sup>.

Le PNUAD 2019-2023<sup>41</sup> et le programme du PNUD pour la même période ont été élaborés en conformité avec le Programme national de développement (PND) 2018-2027, mis au point et adopté par le gouvernement. L'objectif principal du PND 2018-2027, qui fournit un diagnostic socioéconomique du pays, est de transformer structurellement l'économie burundaise, pour une croissance robuste, durable, résiliente et inclusive, en créant des emplois décents pour tous et en améliorant le bien-être social. Le PND définit trois priorités majeures : (i) une croissance soutenue et inclusive pour une résilience économique et un développement durable ; (ii) une gouvernance axée sur les principes démocratiques et la sauvegarde de la souveraineté nationale ; et (iii) l'efficacité des mécanismes de mobilisation des ressources et de capitalisation de la coopération.

Le programme de pays du PNUD 2019-2023 s'est articulé autour de trois axes d'interventions à savoir : (i) développer les moyens d'existence ruraux non agricoles pour la croissance économique locale ; (ii) améliorer l'accès et la qualité des services administratifs, judiciaires et de santé ; et (iii) renforcer la résilience des communautés au changement climatique et aux catastrophes. Plus précisément, le descriptif de programme de pays prévoit de contribuer à trois des six résultats du PNUAD 2019-2023 :

1. d'ici à 2023, les femmes, les jeunes et les groupes les plus vulnérables sont autonomes sur le plan socio-économique et politique et bénéficient d'une protection sociale (résultat 2 du PNUAD) ;
2. d'ici à 2023, les femmes et les hommes de tout âge, et en particulier les groupes vulnérables, accèdent équitablement aux services des institutions qui garantissent la responsabilité, la paix, l'égalité des sexes, la justice et le respect des droits humains de manière efficace, indépendante et transparente (résultat 1 du PNUAD) ; et
3. d'ici à 2023, les autorités nationales et décentralisées adoptent et appliquent des mécanismes de gestion et de prévention des risques de catastrophe, de gestion durable des ressources naturelles (eau, terres, forêts), d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements et de protection des écosystèmes pour assurer une meilleure résilience des communautés (résultat 4 du PNUAD).

Le descriptif de programme de pays du PNUD dispose d'un budget estimé à 203 millions de dollars, soit environ 25 % du budget estimatif global du PNUAD pour la même période. En février 2023, les dépenses de programme du bureau de pays ont atteint 181,2 millions de dollars depuis 2019. Le résultat 2 mobilise la majeure partie des dépenses (82,5 % des dépenses), tandis que le reste est réparti presque à égalité entre le résultat 1 (environ 9 %) et le résultat 3 (8,5 %).

98 % des dépenses de programme enregistrées entre 2019 et 2022 dépendaient principalement du financement provenant de fonds verticaux (65 % des dépenses de programme) et des ressources de base du PNUD (32 % des dépenses de programme), ainsi que de donateurs bilatéraux/multilatéraux (3 % des dépenses de programme). Le PNUD soutient les autorités nationales qui agissent en tant que principal bénéficiaire de la subvention versée

<sup>40</sup> PNUD Burundi, 2017, Évaluation à mi-parcours du programme de pays (CPD) et de son alignement sur le plan stratégique 2014-2017 – voir conclusions.

<sup>41</sup> Le PNUAD a été conçu avec un budget estimé à 784,4 millions de dollars pour soutenir la mise en œuvre du PND, à savoir : a) la mise en place d'une gouvernance inclusive et équitable ; b) l'amélioration des déterminants de la santé ; c) l'amélioration de l'accès, de la rétention et de la qualité de l'éducation ; d) l'autonomisation des femmes, la prévention et la résilience aux chocs anthropiques et aux catastrophes naturelles ; et e) le renforcement des capacités de gestion stratégique et opérationnelle du secteur de l'environnement. Des solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) et l'assistance aux réfugiés et aux rapatriés seront également envisagées. Actuellement, le système des Nations Unies au Burundi est composé de 14 organismes, fonds et programmes résidents et non-résidents.

au PNUD depuis 2018 par le Fonds mondial pour la lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme. Au départ, la subvention couvrait les trois composantes de la subvention (VIH/sida, tuberculose et paludisme), puis elle a été élargie à la prise en charge de la réponse à la COVID-19 (C19RM). Cette subvention a représenté 60 % des dépenses totales enregistrées entre 2019 et 2021. La mise en œuvre du programme a également bénéficié du financement d'autres fonds verticaux thématique comme le Fonds pour l'environnement mondial (3,5 %), et le Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix (2,3 %). Si l'on exclut le financement du Fonds mondial, les fonds propres du PNUD ont été la principale source de financement programmatique, représentant approximativement 83 % des dépenses programmatiques associées aux trois effets attendus du programme de pays.

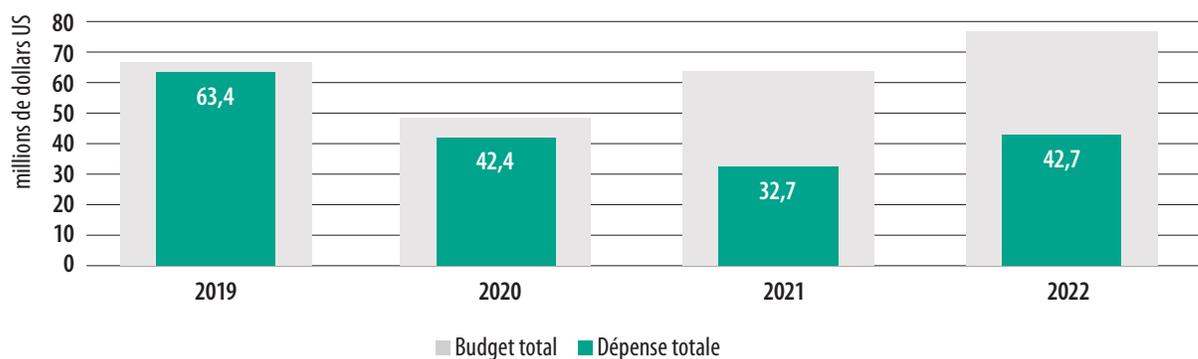
### GRAPHIQUE 1. Dépenses programmatiques par effets, 2019-2022

Dépenses par effets (millions de dollars US)



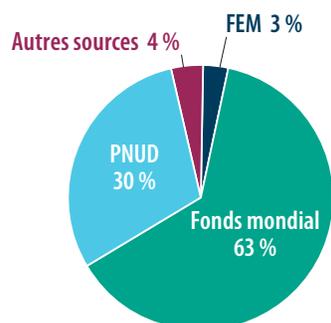
Source : PNUD Donnée Atlas, Extrait en février 2023.

### GRAPHIQUE 2. Évolution des budgets et dépenses programmatiques (2019-2022)



Source : PNUD Donnée Atlas, Extrait en février 2023.

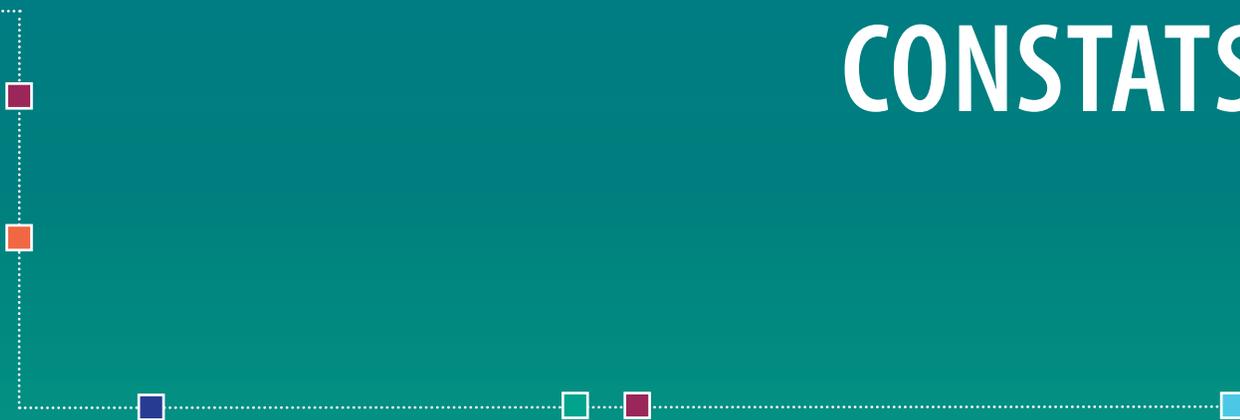
### GRAPHIQUE 3. Source de financement des dépenses programmatiques



Source : PNUD Donnée Atlas, Extrait en février 2023.

# CHAPITRE 2

# CONSTATS



Ce chapitre présente les résultats de l'analyse des effets, ainsi qu'une évaluation des questions transversales. Les principaux facteurs qui ont influencé la performance du PNUD et ses contributions aux résultats sont également décrits dans cette section. L'évaluation repose sur une analyse de la corrélation entre les résultats des projets, leur contribution aux produits attendus dans le cadre de chaque résultat et, par conséquent, aux objectifs globaux de l'effet.

## 2.1 Croissance inclusive et développement local

**EFFET 1 DU CDP :** d'ici à 2023, les femmes, les jeunes et les groupes les plus vulnérables sont autonomisés sur les plans socioéconomique et politique et bénéficient d'une protection sociale

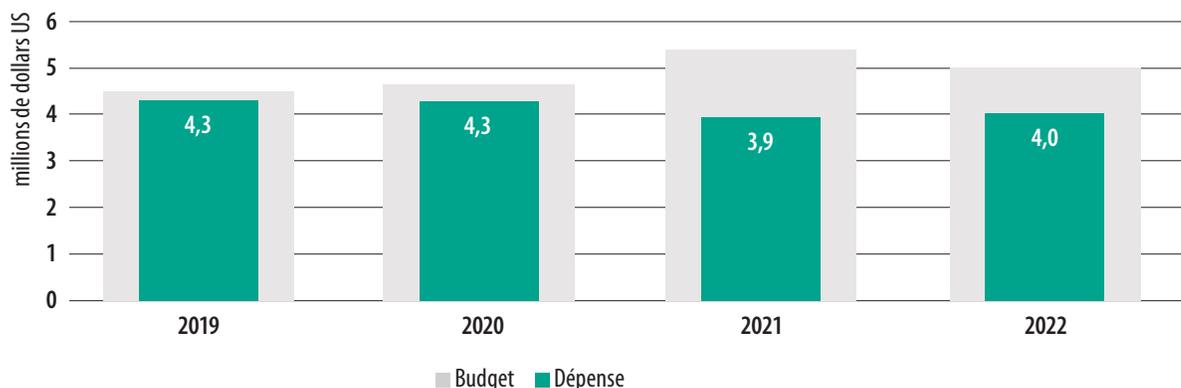
### Produits connexes

**Produit 1.1 :** Les femmes, les jeunes, les personnes déplacées, les rapatriés, les Batwa et les personnes handicapées ont les moyens d'acquérir des actifs financiers et non financiers pour se doter de capacités de production, de transformation et de négoce et de moyens d'existence durables

**Produit 1.2 :** Les administrations centrales et locales améliorent leurs capacités techniques et opérationnelles afin de prendre en compte systématiquement les questions d'égalité des sexes et de promouvoir un développement local inclusif

Les interventions menées au titre de cet effet visaient à (i) renforcer l'accès aux actifs financiers et non financiers avec la perspective de fournir des moyens de subsistance durables aux populations vulnérables ciblées (femmes, jeunes, personnes déplacées, rapatriés, Batwa et personnes handicapées) ; et (ii) renforcer les capacités de l'administration centrale et locale dans la promotion d'un développement local inclusif et la prise en compte des questions de genre. Le budget et les dépenses totales pour la période 2019-2022 s'élevaient à 19,4 millions de dollars et 16,4 millions de dollars, respectivement, ce qui représentait un taux d'exécution de près de 85 % en février 2023.

**GRAPHIQUE 4. Budget et dépenses : Effet 1, 2019-2020**



Source : PNUD Donnée Atlas, Extrait en février 2023.

La concrétisation de ces objectifs s'est réalisée à travers la mise en œuvre de trois projets, le projet Programme d'appui à la décentralisation et au développement local (PADDEL) pour 60% des dépenses enregistrées au titre de l'Effet 1, les projets d'autonomisation des jeunes (8 % des dépenses au titre de l'Effet 1) et d'autonomisation des femmes (19 % des dépenses). Deux autres projets financés par le PBF, initiés durant le cycle de programme pays précédent, ont aussi été mis en œuvre au titre de cet effet au cours de cette période afin d'appuyer la réintégration durable des rapatriés et des personnes déplacées. Les données annuelles sur le programme du PNUD entre le cycle précédent et le cycle en cours montrent une tendance à la hausse, le programme actuel représentant presque le double du budget et des dépenses du cycle précédent. Les fonds propres du PNUD (12,2 millions de dollars) ont constitué la principale source de financement de l'Effet 1 pour le cycle en cours, suivis des financements bilatéraux et multilatéraux (1,0 million de dollars).

**Constat 1 : Les différentes interventions en appui aux moyens d'existence ont eu des effets positifs sur le dynamisme et la structuration de l'économie locale et des ménages vulnérables. La combinaison des mesures de soutien aux activités économiques locales articulées autour de l'accès aux actifs financiers et non financiers individuels et collectifs des bénéficiaires génère des bénéfices évidents, même si un accompagnement accru est nécessaire pour garantir la durabilité et l'appropriation des acquis.**

Conformément aux priorités fixées dans le document de programme de pays, le PNUD a élaboré plusieurs interventions destinées à renforcer les moyens d'existence des populations vulnérables grâce à l'amélioration de l'accès à des actifs financiers et non financiers. Cet objectif a été repris dans plusieurs projets ciblés sur divers groupes de population rurale, dont le projet PADDEL, un projet d'autonomisation des femmes, un projet d'autonomisation des jeunes, ainsi que dans ses interventions visant le relèvement et la stabilisation des victimes de catastrophes et des rapatriés.

Dans la composante développement local du PADDEL, le PNUD a soutenu le Fonds de microcrédit rural (FMCR) dans la mise en œuvre d'une approche de microcrédit aux pauvres économiquement actifs (MCPEA) dans 25 communes des cinq provinces d'intervention du projet (Rumonge, Makamba, Rutana, Ruyigi, Kirundo). Déjà intégrée dans les stratégies d'amélioration de l'accès aux finances des populations rurales du FMCR, l'approche MCPEA permet aux personnes pauvres économiquement actives d'accéder au crédit par le biais d'un crédit solidaire progressif<sup>42</sup>. Ce programme est déployé dans le cadre d'un partenariat stratégique avec le ministère de l'Intérieur, du Développement communautaire et de la Sécurité publique, et de façon opérationnelle avec le Fonds national pour l'investissement des communes (FONIC), le Fonds de microcrédit rural (FMCR) et certaines organisations de la société civile<sup>43</sup>.

De 2019 à 2022, le projet a permis à 35 753 personnes, dont 72 % de femmes<sup>44</sup>, d'accéder aux actifs financiers. Parmi les bénéficiaires, 2 % sont des personnes handicapées, 5 % sont des autochtones (Batwa), 4 % sont des rapatriés et 8 % sont des victimes de violences fondées sur le genre<sup>45</sup>. L'accès à ces actifs financiers a aussi intégré les communes dans la gestion des systèmes d'encadrement et de remboursement, avec une allocation de 1 % pour 9 % d'intérêts de crédit remboursés. Le projet a aussi permis un transfert d'actifs non financiers constitué d'équipements pour les unités de transformation agroalimentaire (trois moulins, trois machines pour mouliner les noix de palme et fabriquer du savon, huit entrepôts de stockage des produits agricoles et du matériel pour le complexe de transformation agroalimentaire de Ruyigi). Les bénéficiaires de ces actifs non financiers sont généralement les personnes aux besoins spécifiques (Batwa et personnes handicapées), les jeunes, les femmes

<sup>42</sup> L'accès aux services financiers via l'approche MCPEA consiste en un accès à un crédit solidaire progressif d'un montant de 50 000 francs burundais à un taux différé, sur quatre cycles de 6 mois successifs.

<sup>43</sup> Dans l'optique de ne laisser personne pour compte, ce projet a mis en place des interventions spécifiques pour les populations autochtones (Batwa) en partenariat avec l'organisation représentative des Batwa (Unissons-nous pour la promotion des Batwa (UNIPROBA), les personnes handicapées en partenariat avec l'Union des personnes handicapées du Burundi (UPHB) et les femmes rapatriées en partenariat avec l'Association des femmes rapatriées du Burundi (AFRABU), afin de cibler plus particulièrement ces groupes.

<sup>44</sup> PNUD Burundi 2021, Évaluation à mi-parcours du programme PADDEL.

<sup>45</sup> *Ibid.*

ainsi que les communes (cinq entrepôts de stockage). Les jeunes ont bénéficié d'un appui en équipement pour la transformation des noix en huile de palme dans la province de Makamba, tandis que des femmes rapatriées ont pu disposer de quatre moulins et quatre entrepôts de stockage dans quatre communes de trois provinces (Rutana, Makamba, Kirundo).

Dans le cadre du projet d'autonomisation des femmes déployé dans quatre provinces (Rutana, Cankuzo, Mwaro, Karuzi), le PNUD a mis en place des transferts monétaires de relèvement, d'abord sous la forme de six transferts réguliers de 20 000 francs burundais à 5 371 femmes vulnérables, puis dans le cadre d'activités économiques ciblées sur des groupes, des sous-groupes ou des personnes. Ces interventions ont aussi permis de renforcer les capacités de gestion financière, d'épargne et de crédits de ces femmes en les regroupant dans 220 associations villageoises d'épargne et de crédit (VSLA)<sup>46</sup>, ainsi que les capacités entrepreneuriales de plus de 67 %<sup>47</sup> des membres de ces associations, soit 3 599 femmes. Les retombées de ce projet ont ainsi amélioré l'activité économique individuelle et collective de ces VSLA, voire celle de sous-groupes au sein des VSLA. En effet, 41 % des bénéficiaires soutenues ont développé des AGR<sup>48</sup>. Selon des informations recueillies sur le terrain, 220 VSLA ont des AGR collectives qui dynamisent l'économie locale. Les entretiens ont permis de relever plusieurs bénéfices qualitatifs de cette intervention pour les femmes soutenues, notamment en ce qui concerne leur autonomisation et l'amélioration de l'estime de soi grâce à leur participation économique et sociale accrue dans la vie du ménage et à l'émergence d'un esprit entrepreneurial.

Dans le cadre du projet d'autonomisation des jeunes, le PNUD a aussi facilité l'accès aux fonds de crédits de 627 groupes composés en moyenne de 25 jeunes membres, qui couvrent toutes les collines de la province Ruyigi<sup>49</sup>. Par ce programme, le PNUD accompagne le lancement d'un modèle de mobilisation communautaire pour un développement local. En effet, ces 627 coopératives de jeunes se sont regroupées en une fédération provinciale pour créer, ensemble, un système de transformation agroalimentaire. Cette mobilisation a permis la mise en place d'infrastructures pour la transformation agricole de façon endogène. L'appui en équipement du PNUD a favorisé l'installation d'un complexe de transformation agroalimentaire sur un terrain de cinq hectares accordé à la fédération par le ministère de l'Agriculture, dans des locaux d'une valeur de 266 000 000 francs burundais autofinancés par les coopérateurs. Cette initiative, bien qu'encore en phase préparatoire, sert d'exemple de modèle de développement agroalimentaire et attire l'attention d'autres acteurs comme les banques de jeunes.

D'une manière générale, les entretiens et visites sur le terrain ont mis en avant la pertinence des interventions par rapport aux besoins des bénéficiaires, en mettant l'accent sur les populations rurales qui n'ont pas de garantie et sont donc exclues de l'accès aux financements. Ces interventions multiples interviennent aussi dans un contexte difficile de dégradation de l'économie des ménages qui fait suite à la pandémie de COVID, à l'effondrement du commerce de bétail en raison de difficultés sanitaires<sup>50</sup> et à la détérioration de l'accès aux engrais agricoles<sup>51</sup>, autant de facteurs qui confirment la pertinence des activités de diversification économique et de transformation agricole appuyées par les différents projets. En particulier, l'amélioration de l'accès aux financements conjuguée à des transferts monétaires et/ou d'actifs non financiers, comme les unités de transformation ou les entrepôts de stockage, permettent de renforcer les acquis du projet et contribuent à la résilience

<sup>46</sup> L'approche des associations villageoises d'épargne et de crédit (VSLA) a été vulgarisée par l'ONG CARE et constitue une de ses approches programmatiques phares depuis 1991.

<sup>47</sup> Source : Rapport annuel du projet « Projet d'appui à l'autonomisation socio-économique des femmes au Burundi » (00118697 et produit : Autonomisation socio-économique (00115393), 2019-2023

<sup>48</sup> PNUD Burundi 2021, Évaluation à mi-parcours du projet d'autonomisation des femmes.

<sup>49</sup> Sur le plan administratif, le Burundi est découpé en provinces, communes et collines, qui désignent à la fois une division administrative et géographique.

<sup>50</sup> Entre mai et septembre 2022, le Burundi a été frappé par une épidémie bovine appelée « la fièvre de la vallée du Rift ». Durant cette période, le commerce de bétail, principale activité de subsistance des populations rurales, a été interdit.

<sup>51</sup> Depuis 2019, le Burundi a interdit l'importation d'engrais chimique pour promouvoir la production nationale, mais celle-ci n'a pas permis de combler la forte demande dans le pays.

des communautés<sup>52</sup>. Fidèles au principe qui consiste à ne laisser personne de côté, les différents projets ont tenu compte de la nécessité d'avoir des approches différenciées pour soutenir, par des transferts d'actifs non financiers, les groupes les plus vulnérables des communautés ciblées, à savoir les populations déplacées, les rapatriés, les personnes handicapées et les Batwa. L'intersectionnalité des vulnérabilités a été prise en compte dans le ciblage des femmes bénéficiaires, et les groupes vulnérables ciblés ont représenté 45 % de l'ensemble des femmes bénéficiaires du projet à mi-parcours<sup>53</sup>.

Certaines limitations ont cependant pu être observées dans l'exécution des différentes interventions, qui méritent une attention particulière. Les interventions du programme PADDEL démontrent des performances variables en fonction des partenaires de mise en œuvre et des bénéficiaires ciblés par le programme. Malgré une intention positive de répondre aux besoins spécifiques des différents groupes de populations, les rapports et évaluations notent une exécution plus limitée pour les activités qui ciblent les groupes les plus vulnérables dans les résultats du programme. En effet, une enquête conduite dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours du programme met en avant la performance de l'approche MPCEA dans l'augmentation des revenus des cibles en comparaison avec les bénéficiaires d'actifs non financiers, et observe qu'en moyenne l'augmentation des revenus des bénéficiaires des MPCEA appuyées par le FMCR était trois fois supérieure aux revenus générés par l'appui fourni par le FONIC et les OSC engagées, à savoir l'Association des femmes rapatriées du Burundi (AFRABU), Unissons-nous pour la promotion des Batwa (UNIPROBA) et l'Union des personnes handicapées du Burundi (UPHB)<sup>54</sup>. Le même rapport permet aussi d'établir une relation entre le niveau de performance et le partenaire d'exécution, qui souligne d'une part l'expérience acquise par les structures gouvernementales comme le FMCR et FONIC, mais aussi les besoins relatifs au renforcement des capacités organisationnelles et de gestion des organisations faïtières (UNIPROBA, UPHB, AFRABU).

En ce sens, bien que la stratégie adoptée par le projet, qui consiste à travailler avec les organisations faïtières citées ci-dessus, ait permis un ciblage plus efficace et une meilleure appropriation par les catégories vulnérables, un soutien et un suivi accrus du renforcement des capacités de ces structures étaient nécessaires pour leur permettre une meilleure exécution des activités. Au niveau de l'approche MPCEA, il n'a pas été possible pour l'évaluation de mesurer les effets durables des crédits octroyés pour les populations, cependant les différents rapports disponibles font ressortir divers obstacles susceptibles d'affecter la durabilité des résultats, comme le taux d'intérêt à 9 % considéré comme élevé, la non-prise en compte du caractère saisonnier des activités économiques par rapport aux échéanciers de remboursement des crédits ou encore la nécessité de poursuivre les efforts de formation, de coaching et d'accompagnement des bénéficiaires<sup>55</sup>. Aussi, bien qu'ils ne fournissent pas plus de détails, les rapports de suivi du bureau de pays ont noté que le nombre de bénéficiaires capables de continuer à obtenir les différents crédits diminuait en raison des difficultés de remboursement.

Par ailleurs, les observations et entretiens sur le terrain ont mis en avant des lacunes dans la mise en œuvre opérationnelle des interventions, notamment en ce qui concerne le transfert d'actifs non financiers nécessitant des activités de construction de petites infrastructures et le transfert d'actifs productifs. En particulier, les entretiens ont fréquemment mis en évidence un manque de participation en amont des administrations communales dans la planification des infrastructures, et de communication avec les différents prestataires de services impliqués. Dans certains cas, cela a affecté le suivi des résultats et la qualité des produits réalisés, et des conflits latents existent entre les bénéficiaires et les prestataires.

<sup>52</sup> Care International 2022, *VSLA By the Numbers: A Comprehensive Analysis of the Impact and ROI of VSLAs* - L'approche des VSLA mise en œuvre par le projet d'autonomisation des femmes est une approche qui a démontré son efficacité et offert un retour sur investissement au-delà de la vie des groupes d'épargne mis en place, et qui a également renforcé la résilience des participants à la suite de la pandémie.

<sup>53</sup> PNUD Burundi, 2021, Évaluation à mi-parcours du projet d'autonomisation des femmes.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> PNUD Burundi 2021, Évaluation à mi-parcours du programme PADDEL.

**Constat 2 :** Le PNUD apporte diverses contributions en faveur de la politique nationale de décentralisation et en appui au rôle important que les communes doivent jouer dans la stratégie de développement national. Cependant, les progrès demeurent limités en raison d'un contexte de mise en œuvre difficile et des défis liés à la mobilisation des ressources.

Le Burundi a adopté une politique de décentralisation qui dote 119 communes d'une autonomie financière, économique et administrative. Les lois et textes réglementaires pour l'effectivité de la décentralisation reposent entre autres sur le transfert des compétences de l'État aux communes, dont la loi a été promulguée en 2015<sup>56</sup>. Plusieurs avancées ont également été réalisées pour favoriser le développement économique local, telles que l'augmentation des transferts de l'État aux communes<sup>57</sup>. Toutefois, les capacités institutionnelles et opérationnelles des communes pour mieux exercer les compétences transférées sont faibles<sup>58</sup>. À cet effet, et en complément de l'appui au développement local, le projet PADDEL a inclus une priorité accordée à l'appui au renforcement des capacités ciblant l'administration locale, le renforcement de la participation citoyenne et l'amélioration du partage des bonnes pratiques sur la décentralisation et le développement économique local.

Les interventions ont permis à 44 communes d'être dotées d'un cadre programmatique et participatif inclusif pour un développement local participatif<sup>59</sup>. Le processus d'élaboration des plans communaux de développement communautaire (PCDC) des 44 communes a permis de faire une analyse participative des forces et des faiblesses, ainsi que des menaces et des possibilités dans le domaine de développement local inclusif et participatif avec des projets spécifiques pour 5 ans. Ces documents de cadrage programmatique des communes, assortis de plans d'investissement, servent de repères aussi bien pour l'identification des interventions adaptées aux besoins des populations et des communautés que pour les communes et les autres acteurs du développement actifs au niveau communal.

Ces plans communaux de développement communautaire ont également servi de repères pour la mise en pratique au niveau local du Plan national de développement (PND) 2018-2027, ainsi que pour le suivi de la concrétisation des objectifs de développement durable (ODD), notamment avec les exercices de localisation des ODD qui ont été soutenus par le PNUD. Comme l'indique l'évaluation à mi-parcours du programme, ces PCDC de 3<sup>e</sup> génération devaient remplacer les précédents qui arrivaient à échéance en 2017 et 2018 pour ces communes et qui sont nécessaires pour obtenir des transferts financiers de l'État. De plus, l'élaboration des PCDC a permis la mise en place de structures consultatives au niveau communal, dont l'Équipe communale de planification (ECP), les Comités de développement collinaires (CDC) et le Comité communal de développement communautaire (CCDC). Ces structures consultatives ont joué un rôle important dans la mobilisation et la participation des communautés à l'élaboration des PCDC, dans une perspective d'accompagnement de la mise en œuvre participative des PCDC. À cet effet, l'appui du PNUD a permis de mettre en avant la participation communautaire dans les PCDC avec la participation de représentants de différents groupes vulnérables, dont les femmes, les jeunes, les Batwa, les rapatriés et les personnes handicapées, dépassant pour certaines catégories les objectifs fixés par le projet au niveau de la participation des associations communautaire (notamment les femmes et les jeunes).

Cependant, la disponibilité et l'ancrage des PCDC dans les activités de développement local se heurtent aux faibles capacités de mobilisation des ressources des communes et à un contexte difficile de mise en œuvre partielle des efforts de réformes nationales de la décentralisation, qui sont largement ressortis des entretiens menés pour cette évaluation. À titre d'illustration, le taux d'exécution des PCDC de deuxième génération qui ont été actualisés en PCDC de troisième génération grâce à l'appui du programme PADDEL dans sa zone

<sup>56</sup> La loi du 25 mai 2015 a donné des compétences importantes à la commune en matière d'urbanisme, de logements sociaux, d'éducation, de santé, d'infrastructures, d'environnement, d'assainissement, de sécurité, de gestion foncière, de voirie et de développement économique, social, culturel, sportif et touristique. La commune est en outre chargée de délivrer les actes administratifs, les actes d'état civil, les actes d'identification et les certificats fonciers.

<sup>57</sup> Le PND 2018-2027 rappelle que le transfert du budget de développement aux communes est passé de 50 millions à 500 millions de francs burundais par commune, pour atteindre aujourd'hui 570 millions de francs burundais.

<sup>58</sup> <http://documents.worldbank.org/curated/en/309361468016838134/pdf/929140FRENCH0W0n0CompleteFrench0web.pdf>

<sup>59</sup> Rapport annuel 2021 du Programme d'appui à la décentralisation et au développement local.

d'intervention reste faible, oscillant entre 24 et 40 %<sup>60</sup>. Malgré les initiatives positives prises par le projet pour pallier cette carence, notamment le développement de projets intercommunaux visant à permettre des économies d'échelle au niveau des investissements, et les travaux en cours sur la collecte des taxes et recettes communales, les entretiens menés pendant cette évaluation se sont fait l'écho de défis déjà soulignés dans l'évaluation à mi-parcours du programme, concernant le niveau de financement effectivement disponible pour les communes et la nécessité d'appuyer la mobilisation de ressources des communes.

De plus, la faible capacité de mobilisation des ressources pour la mise en œuvre des PCDC est accentuée par les retards dans le transfert des fonds de l'État aux communes, qui prend en compte le financement des investissements planifiés au niveau central, ce qui réduit beaucoup l'impact et l'appropriation potentiels des PCDC au niveau communal. En conséquence, le soutien envisagé pour renforcer la budgétisation tenant compte du genre au niveau des communes, spécifiquement identifié parmi les produits du CPD, n'est apparu que plus tard et, au moment de cette évaluation, n'avait été mis en œuvre que dans une seule province (Ruyigi). L'annonce récente d'une refonte de la carte administrative des provinces et des communes, qui se traduira par une réduction importante du nombre de communes et de provinces, pourrait avoir un effet démobilisateur. Enfin, la restructuration récente du gouvernement a fait disparaître le ministère de la Décentralisation et le Centre national de formation des acteurs locaux (CNFAL), dont les prérogatives sont à présent exercées par la direction générale du ministère de l'Intérieur<sup>61</sup>. Bien qu'animé par une recherche d'efficacité avec la réduction du nombre de ministères, le remaniement a pu avoir l'effet indirect d'accroître la confusion entre décentralisation et déconcentration, tandis que la formation insuffisante des administrateurs locaux ne leur permet pas de bien connaître les possibilités offertes par la décentralisation. Il a aussi été noté que la feuille de route destinée à organiser le transfert des ressources et des compétences aux communes n'était toujours pas publiée au moment de l'évaluation.

Ces différents développements ont affecté la stratégie initiale du projet et ont largement concentré les efforts autour des activités de développement local (Constat 1) aux dépens des activités de renforcement des capacités initialement envisagées. À ce titre, l'évaluation à mi-parcours du programme fait état d'une augmentation significative des dépenses budgétaires pour les activités liées au développement local et à la réduction de la pauvreté, qui ont constitué plus de 96 % des dépenses à mi-parcours, bien que ces activités aient bénéficié d'une bonne participation des autorités municipales et des groupes communautaires, et que le développement de l'économie locale contribue aux recettes fiscales.

**Constat 3 : À travers le lancement des semaines de l'innovation, le PNUD contribue à la visibilité de l'entrepreneuriat social innovant des jeunes Burundais, encourage le développement de l'esprit d'entreprise et favorise la vulgarisation de nouveaux modes de promotion de la participation au développement de solutions endogènes.**

Le PNUD, à travers ces différentes mesures de soutien aux moyens d'existence, a inclus des initiatives visant à promouvoir l'entrepreneuriat social et l'innovation. Les activités de transformation économique promues par les différents modes de soutien aux actifs non financiers des projets d'appui aux moyens d'existence – dont le programme PADDEL et les projets d'autonomisation économique des jeunes et des femmes – visent notamment à permettre l'émergence d'un esprit d'entreprise et d'innovation dans l'économie locale des populations rurales. Bien que les initiatives restent à petite échelle, elles répondent au manque de diversification et de compétitivité de l'économie nationale et locale.

Pour capitaliser sur cette dynamique, le bureau de pays organise depuis 2021, en partenariat avec les ministères en charge des technologies de l'information et de la communication, du commerce et de la jeunesse, une semaine annuelle de l'innovation. Il s'agit en fait d'un concours d'innovation qui invite de jeunes entrepreneurs à soumettre leurs idées de projets et à concourir pour l'obtention d'une subvention et d'un accompagnement dans le développement de leurs projets innovants. Les appels à concourir lancés au niveau national et

<sup>60</sup> Source : Rapport de l'évaluation décentralisée à mi-parcours du Programme d'appui à la décentralisation et au développement local, PNUD (2021).

<sup>61</sup> Ministère de l'Intérieur, du Développement communautaire et de la Sécurité publique.

dans la province de Ruyigi en 2021, puis en 2022, ont reçu près de 3 000 candidatures – ce qui démontre un engouement certain pour cette initiative – parmi lesquelles 40 ont été retenues et ont bénéficié de l’accompagnement d’un incubateur pour structurer et préparer leurs projets pour leur participation à la compétition. Pour chaque concours, les 20 premiers projets sélectionnés par le jury remportent une subvention équivalente à 1 600 dollars et la participation à un programme d’incubation pour une période de 3 mois. La semaine de l’innovation est composée du concours, mais aussi de débats sur les défis de l’entrepreneuriat et de l’innovation, et d’un salon de l’innovation qui permet aux entrepreneurs d’exposer leur projet, de réseauter et de promouvoir leur visibilité. Les solutions portées par les entrepreneurs concernent des secteurs porteurs, tels que l’agroalimentaire, l’agriculture et l’élevage, les technologies de l’information et de la communication, la santé, l’environnement et le changement climatique.

Les entretiens et les groupes de réflexion organisés avec les incubateurs et les bénéficiaires du concours et du programme d’incubation subséquent ont mis en avant l’importance et les effets positifs de la participation au concours et de la mise en œuvre de l’évènement. Bien que cette intervention n’implique pas un financement important, les acteurs rencontrés reconnaissent la contribution du PNUD à travers cet évènement pour la promotion de l’entrepreneuriat et de l’innovation dans un environnement où l’emploi dans le secteur public demeure la trajectoire de carrière préférée des jeunes. Le concours et l’initiative elle-même ont bénéficié d’une grande visibilité et même de la participation du Président de la République lors de sa première édition. L’initiative était la première du genre au Burundi, et si l’on en croit les entretiens, elle a généré un engouement positif et encourageant pour l’écosystème local d’entrepreneurs et d’innovateurs sociaux. Les entretiens de l’évaluation ont aussi constaté l’émergence d’initiatives similaires de la part d’autres partenaires au développement, qui adoptent un modèle analogue de compétition à l’innovation. Du point de vue des participants rencontrés par l’équipe d’évaluation, ce concours a permis de renforcer non seulement la visibilité, mais aussi la crédibilité de leurs projets et, dans certains cas, d’ouvrir de nouvelles perspectives de développement de ces activités. Par exemple, lors de la première édition, la participation de la start-up LEAPA, porteuse d’une solution numérique facilitant les paiements en ligne, lui a permis d’étendre son activité, notamment à travers la mise en place de la plateforme en ligne du pays pour le paiement des tests COVID-19 pour les voyageurs qui arrivent au Burundi en partenariat avec le centre des opérations des urgences de santé publique (COUSP).

Cependant, il convient de noter que la visibilité des entrepreneurs et de leurs projets a aussi été une cause de préoccupation évoquée par certains bénéficiaires dont les projets étaient au stade de l’incubation et qui craignaient que leurs idées ne soient reprises en raison de la visibilité acquise auprès du grand public. En effet, au stade observé par l’évaluation, le programme d’incubation mélange des projets qui ont différents niveaux de maturité et présentent donc des bénéfices variés pour les bénéficiaires sur le plan de la communication, de la visibilité et des possibilités de réseautage induites par l’initiative. En outre, l’implication des bénéficiaires qui ne résident pas à Bujumbura, comme ceux de la province de Ruyigi, reste difficile, car les incubateurs demeurent principalement concentrés dans la capitale et ne disposent pas d’antennes dans les régions.

## 2.2 Amélioration de l'accès à des services administratifs, judiciaires et de santé de qualité

**EFFET 2 DU CPD :** d'ici à 2023, les femmes et les hommes de tout âge, en particulier celles et ceux issus de groupes vulnérables, ont accès sur un pied d'égalité aux services assurés par des institutions garantissant la responsabilité, la paix, l'égalité des sexes, la justice et le respect des droits de la personne de manière efficiente, indépendante et transparente

### Produits connexes

**Produit 2.1 :** Les institutions publiques ont plus de moyens techniques et opérationnels pour assurer des services judiciaires et administratifs, et les engagements pris en faveur des droits des femmes sont tenus

**Produit 2.2 :** Les établissements de santé ont davantage de moyens techniques et opérationnels pour assurer des services de qualité à la population et réduire les inégalités de genre dans la fourniture de services

**Produit 2.3 :** Les institutions tertiaires nationales ont davantage de moyens pour améliorer l'aptitude technique des fonctionnaires et des intervenants locaux à prendre en compte la problématique femmes-hommes

**Produit 2.4 :** Les intervenants locaux, en particulier les femmes, ont des connaissances suffisantes en matière d'égalité des sexes et d'exercice de l'autorité pour promouvoir l'utilisation des plateformes communautaires dans la réconciliation, la prévention des conflits et leur règlement pacifique

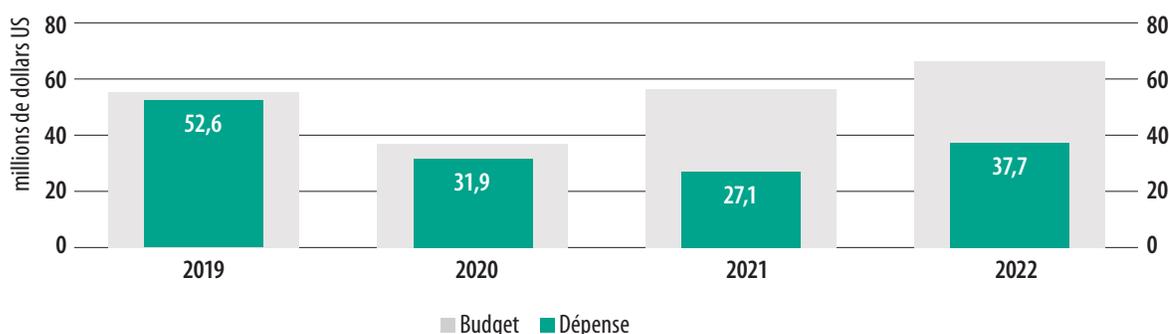
**Produit 2.5 :** Les administrations locales ont amélioré leurs capacités techniques et opérationnelles pour mener à bien des activités de planification, d'exécution, de suivi et de mobilisation des ressources qui tiennent compte des disparités entre les sexes

**Produit 2.6 :** Les institutions nationales de statistique ont davantage de moyens pour suivre et évaluer le plan national de développement (2018-2027) et produire des données ventilées par sexe et par groupe marginalisé

Les interventions menées au titre de l'effet 2 consistaient à renforcer l'accès et l'offre de services à la population à travers le renforcement (i) des services judiciaires (produit 2.1) ; (ii) des services de santé (produit 2.2) ; (iii) de la participation dans les mécanismes locaux de résolution des conflits (produit 2.4) ; (iv) des capacités du personnel de l'administration (produit 2.3) ; et (v) des capacités de planification et de pilotage du développement (produits 2.5 et 2.6). Le budget et les dépenses totales pour la période 2019-2022 s'élevaient respectivement à 218,2 millions de dollars et 113,1 millions de dollars, ce qui représente un taux d'exécution de 52 % en février 2022.

La concrétisation de ces objectifs s'est faite à travers la mise en œuvre de six projets, dont les projets de gestion des allocations du Fonds mondial qui a représenté la majeure partie des dépenses financières, avec 75 % des dépenses au titre de l'effet 2. Le programme d'accès aux droits et aux services (PASD) a représenté 19 % des dépenses, toujours au titre de l'effet 2. Enfin, 3 % des dépenses ont concerné la mise en œuvre du renforcement des mécanismes de résolution des conflits locaux et la lutte contre les violences basées sur le genre, et 1,3 % des dépenses ont porté sur le projet de partenariat stratégique pour le renforcement des capacités de planification nationale.

## GRAPHIQUE 5. Budget et dépenses : Effet 2, 2019-2020



Source : PNUD Donnée Atlas, Extrait en février 2023.

**Constat 4 :** Le PNUD joue un rôle important en facilitant la continuité du financement du Fonds mondial pour la lutte contre les maladies à potentiel épidémique au Burundi, notamment l'extension des efforts de lutte contre le paludisme, principale cause de morbidité et de mortalité. Malgré un contexte d'intervention difficile, le soutien apporté à travers la gestion des deux cycles de financement consécutifs du Fonds mondial a contribué à améliorer l'accès aux services de prévention et de traitement et au renforcement de la réponse nationale contre ces trois maladies à fort impact au Burundi que sont le paludisme, le sida et la tuberculose.

Depuis 2018, à la suite de problèmes liés à la mauvaise gouvernance et aux mauvaises performances de gestion des subventions tant sur le versant programmatique que financier, le secrétariat du Fonds mondial a décidé de transférer la gestion des subventions du ministère de la Santé publique et de la Lutte contre le sida (MSPLS) vers le PNUD. Dans ce contexte, les deux subventions successives (2018-2020 et 2021-2023) du Fonds mondial au Burundi ont été gérées par le PNUD, en tant que bénéficiaire principal. Aligné sur les plans stratégiques nationaux respectifs des trois programmes nationaux (PNLIP, PNLS, PNILT), le PNUD a participé à la mise en œuvre des interventions ciblées et priorisées par le pays et financées par le Fonds mondial (deux subventions pour chacun des deux cycles, 2018-2020 et 2021-2023) pour lutter contre les trois maladies (paludisme, VIH/sida et tuberculose)<sup>62</sup>. Ainsi, le PNUD est responsable de la gestion financière et des activités des trois programmes, sous la direction de l'Instance de coordination nationale. Le montant alloué dans le cadre des subventions du Fonds mondial sur les deux cycles s'élève à 118 944 175 dollars, auquel s'ajoute une subvention pour répondre à la COVID-19 qui porte le montant total à 148 955 593 dollars.

Sur le plan géographique, les activités financées par le Fonds mondial couvrent les 18 provinces et les 47 districts sanitaires. Le financement du Fonds mondial s'étend à l'ensemble des stratégies de lutte contre le paludisme, notamment l'achat de 85 % des produits antipaludiques annuels du pays, le soutien logistique des campagnes de distribution massive de moustiquaires imprégnées d'insecticide et le soutien des pulvérisations à effet rémanent dans quatre districts (pour lesquels l'USAID fournit une assistance technique). Le programme est exécuté en appui aux trois programmes nationaux, qui participent à sa mise en œuvre en tant que bénéficiaires secondaires, tandis que CARITAS, la Croix-Rouge burundaise et la Centrale d'achat des médicaments essentiels du Burundi (CAMEBU) sont des bénéficiaires tertiaires.

Les niveaux de dépenses programmatiques ont représenté un peu plus de 60 % des dépenses totales enregistrées par le programme de pays du PNUD entre 2019-2022, mais aussi la plus grande source de financement unique des programmes du PNUD au Burundi depuis 2014. De ce fait, les opérations du Fonds mondial représentent une charge d'activité conséquente, puisque la gestion des subventions du Fonds mondial contient une importante composante opérationnelle qui consiste en de larges opérations d'achats d'intrant médicaux, et qui mobilise

<sup>62</sup> Rapport d'audit du PNUD Burundi n° 2290. Subvention du Fonds mondial, 11 août 2021. PNUD Burundi, Fonds mondial.

la plus grande équipe de programme du bureau de pays (37 % de l'effectif total des programmes du BP). Grâce à cette facilitation fournie par le PNUD, le Burundi a connu des progrès notables au regard des indicateurs rapportés par les différents programmes, même si de nombreux défis demeurent quant à l'atteinte des cibles des objectifs mondiaux, notamment en ce qui concerne la lutte contre le paludisme.

En matière de lutte contre la tuberculose, il y a eu des avancées significatives dans les réalisations<sup>63</sup>, notamment par l'augmentation du taux de succès thérapeutique (passé de 88 % en 2010 à 94 % en 2020). De plus, 96,6 % des patients atteints de tuberculose connaissent leur statut sérologique en matière de VIH. Le taux de mise sous antirétroviral (ARV) et Cotrimoxazole est passé de 40 % en 2010 à 96,6 % en 2020. Dans le même temps, le taux d'échec du traitement a régressé de 1 % en 2015 à 0,6 % en 2020, tandis que le taux d'abandon est resté constant à 1 %. Toutefois, le taux de notification connaît une régression, aussi bien par rapport à toutes les formes de tuberculose (TTF) que pour la forme bacillifère, qui est passée de 91 % en 2010 à 59 % de la TTF en 2020. Le taux de notification de tuberculose pulmonaire bacillifère, quant à lui, est passé de 54 % en 2010 à 37 % en 2020. Cependant, le nombre de notifications de cas bactériologiques confirmés, résistants aux médicaments en tant que proportion de tous les cas estimés, est passé de 16 % en 2019 à 44 % en 2021.

Le Burundi a fait d'importants progrès dans l'atteinte des objectifs 90-90-90<sup>64</sup> et occupe la première place parmi les pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre en ce qui concerne les performances de la lutte contre le VIH/sida et les IST<sup>65</sup>. Le nombre de personnes vivant avec le VIH qui connaissent leur statut sérologique est passé de 81,7 % en 2019 à 96 % en 2021. Le nombre de personnes sous traitement antirétroviral avec une charge virale indétectable a également augmenté, de 39 % en 2019 à 64 % en 2021. Le nombre d'enfants nouvellement infectés par le VIH dans le cadre de la transmission de la mère à l'enfant chez les femmes séropositives ayant accouché au cours des 12 derniers mois a régressé, passant de 17,7 % en 2019 à 7,2 % en 2021.

Entre 2018 et 2021, les efforts de lutte contre le paludisme ont sensiblement progressé<sup>66</sup>. Selon l'annuaire des statistiques sanitaires 2021, le taux de létalité liée au paludisme parmi les cas hospitalisés a sensiblement diminué avec un taux de 0,79 %, mais le taux d'incidence du paludisme reste élevé (537,6 pour 1 000 habitants). Durant la même année en 2021, plus de 69,25 % des 480 000 femmes enceintes attendues à la première visite de consultation prénatale ont reçu une MILDA et 58,74 % des femmes enceintes ont reçu au moins trois doses de traitement préventif intermittent (TPIg), conformément aux recommandations de l'OMS. Toutefois, les consultations prénatales tardives ne permettent pas de compléter les 3 doses de TPIg en compensation de certains rendez-vous non suivis<sup>67</sup>. Le financement a aussi permis au programme national intégré de lutte contre le paludisme de reprendre les campagnes de masse de distribution de moustiquaires imprégnées d'insecticide à longue durée d'action (MILDA), avec notamment la distribution de plus de 6 millions de MILDA en 2020, ainsi que le lancement de la distribution continue de MILDA, qui a permis la distribution de 800 000 MILDA en 2021 dans le cadre des formations sanitaires pour les femmes enceintes venues en première consultation prénatale avec un taux de couverture de 69,2 % des femmes enceintes attendues et un taux de 78,9 % des enfants de 18 mois pour la vaccination contre la rougeole et la rubéole. Par ailleurs, la disponibilité des intrants a favorisé, en partenariat avec d'autres acteurs clés du secteur, la poursuite des campagnes de pulvérisation intradomestique d'insecticide à effet rémanent, qui s'est traduite par une augmentation de la proportion de personnes ayant dormi sous une moustiquaire imprégnée d'insecticide la nuit précédente – de 38,6 % en 2016-2017 à 56,4 %<sup>68</sup>. De même, la proportion d'enfants de moins de 5 ans ayant dormi sous une moustiquaire imprégnée d'insecticide la nuit précédente a progressé de 46 % à 59 % ; et celle des femmes enceintes de 52 % à 65 %.

<sup>63</sup> OMS, <https://www.ndakira.net/ressources-humaines-pour-la-sante-au-burundi-letat-des-lieux> <https://www.afro.who.int/sites/default/files/2022-04/LA%20SENTINELLE%204.pdf>

<sup>64</sup> HIV/AIDS Sustainability Index and Dashboard (SID) : <https://www.state.gov>

<sup>65</sup> PEPFAR, *Burundi Country Operational Plan (COP) 2021 - Strategic Direction Summary*, mars 2022 ; et Rapport de la revue du PNLS, mars 2022.

<sup>66</sup> PNUD, Outil de performance de la lutte contre le paludisme, période de déclaration 31 décembre 2021 ; Malaria Operational Plan FY 2022 & PEPFAR - USAID Malaria Division - <https://www.pmi.gov/fy-2022-burundi-mop>

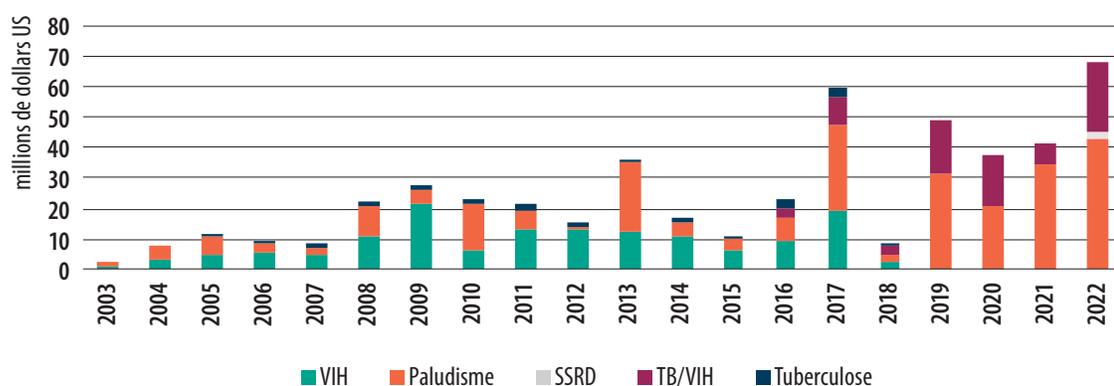
<sup>67</sup> Lettre de performance BDI-Paludisme-PNUD 2021

<sup>68</sup> Sur la base de la troisième enquête démographique et de santé 2017 (EDSB) et les rapports des performances programmatique du Fonds mondial, mars 2022.

Toutefois, ces tendances devront être confirmées par les prochaines enquêtes. En effet, plusieurs données recueillies en 2022 semblent indiquer que la proportion des personnes utilisant une moustiquaire imprégnée d'insecticide parmi les personnes disposant d'une moustiquaire imprégnée d'insecticide aurait diminué de 72 % (EDSBIII 2017) à 56 %<sup>69</sup>. Bien que les prochaines enquêtes (EDS IV) et évaluations de la préparation et de la disponibilité des services de santé (SARA) – qui permettront de démontrer l'efficacité des campagnes de masse de distribution continue des MILDA – n'étaient pas disponibles au moment de cette évaluation, l'augmentation significative de la distribution des MILDA devrait peser sur l'incidence du paludisme. De plus, des actions préparatoires à la distribution continue des MILDA et des campagnes communautaires programmées en septembre 2022 devraient permettre de progresser quant à l'utilisation et la conservation effective des MILDA. En effet, des données présentées dans le Rapport sur le paludisme dans le monde 2022 placent le niveau médian de rétention des MILDA au Burundi parmi les plus bas d'Afrique subsaharienne (32<sup>e</sup> sur 40 pays)<sup>70</sup>, ce qui suggère la nécessité de poursuivre la mobilisation communautaire pour consolider durablement les efforts de lutte contre la maladie.

Globalement, le maintien du financement du Fonds mondial a permis notamment de poursuivre et de stabiliser l'augmentation des allocations pour le programme national intégré de lutte contre le paludisme initié en 2017, mais interrompu en 2018. Dans l'ensemble, on note que depuis 2018 le niveau des allocations pour les trois maladies a atteint des niveaux de dépenses annuels supérieurs à ceux précédemment enregistrés depuis le début de l'intervention du Fonds mondial au Burundi en 2003. En effet, le transfert de responsabilités au PNUD depuis 2018 semble avoir créé un environnement de travail favorable à l'augmentation des transferts financiers et permis le décaissement de plus de 200 millions de dollars entre 2018 et 2022, soit près de 41 % des dépenses totales enregistrées par le Fonds mondial au Burundi depuis 2003<sup>71</sup>. L'année 2022 a enregistré le plus haut niveau de dépenses programmatiques annuelles des allocations du Fonds mondial, avec un total de dépenses de plus de 68 millions de dollars, dont 62 % pour le seul programme national intégré de lutte contre le paludisme. L'augmentation et l'extension de la réponse du pays aux défis du paludisme entre 2018 et 2022 sont significatives, puisque le niveau de dépenses enregistré durant cette période représente 52 % des dépenses totales enregistrées pour la lutte contre le paludisme par le Fonds mondial depuis 2003.

**GRAPHIQUE 6. Évolution des dépenses des allocations du Fonds mondial au Burundi 2003-2022**



Source : Explorateur de données du Fonds mondial, Extrait en février 2023.

Bien que la participation du PNUD dans la gestion des allocations du Fonds mondial intervienne après un évènement circonstanciel, il est important d'apprécier cette contribution dans le contexte de la progression du paludisme au Burundi. En effet, le Rapport sur le paludisme dans le monde 2022 de l'OMS fait état d'une

<sup>69</sup> Plan stratégique national de lutte contre le paludisme (2021-2027) – version révisé en 2022.

<sup>70</sup> OMS, Rapport sur le paludisme dans le monde 2022, Figure 9.7 Durée médiane de conservation des MILDA par pays, de la plus longue à la plus courte.

<sup>71</sup> Explorateur de données du Fonds mondial.

augmentation significative de l'incidence du paludisme en notant que le Burundi a enregistré la plus forte incidence (augmentation de 46 %) de cas entre 2015 et 2021 dans la sous-région<sup>72</sup> ; ce qui témoigne de l'importance de poursuivre et d'étendre les efforts de lutte contre la maladie.

**Constat 5 : Divers obstacles liés aux défis structurels du système de santé et à l'environnement opérationnel général, mais aussi interne, limitent l'efficacité et l'efficience des subventions du Fonds mondial. Des difficultés opérationnelles inhérentes aux lourdeurs administratives et au manque de communication entre les acteurs ont entraîné des retards dans la mise en œuvre des plans d'action conjointement validés et n'ont pas permis de maximiser la performance programmatique et financière.**

La prise en charge de la gestion des subventions du Fonds mondial, pour le compte du ministère de la Santé publique et de la Lutte contre le sida (MSPLS), a permis d'instaurer un climat de travail de confiance et de garantir les services dévolus aux programmes nationaux de lutte contre les trois maladies (paludisme, VIH et tuberculose) aux communautés et notamment aux plus vulnérables. Cependant, cet appui a généré diverses difficultés ayant trait au contexte sociopolitique et économique du pays et à de multiples facteurs, notamment la complexité des procédures administratives et financières et comptables du Fonds mondial et du PNUD, une communication non maîtrisée, la mauvaise qualité des données et les insuffisances de la chaîne d'approvisionnement.

Bien que les défis contextuels posés par les élections de 2020 et la pandémie de COVID-19 ne puissent pas être sous-estimés, ces difficultés se sont répercutées sur les notes de performances programmatiques et financières semestrielles attribuées par le Fonds mondial. Le pays est ainsi passé de la note B1 (pourcentage de réalisation de 60-89 %) pour la période 2018-2020 à la note B2 (pourcentage de réalisation de 30-59 %) pour l'année 2021, la première année de l'allocation pour la période 2021-2023<sup>73</sup>. Plusieurs rapports font état de retards effectifs dans le lancement des subventions du Fonds mondial, à la fin du premier trimestre, par exemple, pour l'année 2021. En outre, et bien que les preuves documentaires disponibles ne permettent pas une quantification complète des retards signalés, certains goulots d'étranglement dans la gestion opérationnelle auraient retardé la distribution, avec des conséquences sur l'efficacité des mesures de prévention et de traitement promues par les interventions de lutte contre le paludisme.

Les personnes interrogées à différents niveaux ont souligné certains retards dans la fourniture et la distribution des intrants médicaux aux centres de santé et aux communautés ; qui ont été confrontés à des ruptures de stock récurrentes. Afin de garantir que les soins préventifs puissent être administrés aux bénéficiaires en fonction de la saisonnalité et des pics de transmission, la disponibilité en temps voulu des intrants dans les centres de santé est essentielle dans le contexte des campagnes de distribution massive des MILDA. Plusieurs interlocuteurs ont confirmé que ces retards avaient pesé sur les capacités de distribution et d'administration des soins préventifs avant le début de la saison de transmission maximale (saison des pluies), ce qui avait pu limiter l'efficacité du soutien fourni par les différentes entités, dont le PNUD<sup>74,75,76,77</sup>. Dans le même ordre d'idées, plusieurs personnes interrogées ont signalé des difficultés à se conformer aux exigences administratives et opérationnelles pour le traitement en temps voulu des achats et de la distribution d'intrants pour différentes maladies.

En outre, il est ressorti des échanges avec les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre des plans d'action que des retards récurrents de transmission des rapports ont influé sur la mise à disposition des ressources nécessaires pour l'exécution des activités. En effet, conformément aux procédures de gestion mises en place et formalisées dans le Manuel des procédures harmonisées des programmes nationaux du Burundi, les décaissements des tranches ultérieures sont conditionnés à la justification d'au moins 80 % des ressources précédemment allouées. En pratique, la plupart des structures de mise en œuvre des activités ont fait l'expérience de difficultés

<sup>72</sup> OMS, Rapport sur le paludisme dans le monde 2022.

<sup>73</sup> Explorateur de données du Fonds mondial.

<sup>74</sup> Lettre de performance BDI-Paludisme-PNUD 2021

<sup>75</sup> PNUD, Outil de performance de la lutte contre le paludisme, période de déclaration 31 décembre 2021

<sup>76</sup> Malaria Operational Plan FY 2022 & PEPFAR - USAID Malaria Division - <https://www.pmi.gov/fy-2022-burundi-mop>

<sup>77</sup> Rapport d'étape 2021 de l'Union africaine sur le paludisme : <https://alma2030.org/wp-content/uploads/2022/02/rapport-detape-sur-le-paludisme-2021-fr.pdf>

à répondre aux exigences administratives. Les bénéficiaires secondaires et tertiaires ont souvent été incapables de produire les pièces justificatives conformes dans les délais requis et compatibles avec les plans de travail et le rythme d'exécution des activités.

À titre d'illustration, la capacité des centres de santé à se conformer au cadre d'établissement de rapports sur leurs niveaux de stock et l'utilisation d'intrants pour soutenir le processus de planification de la distribution des stocks a constitué un important goulot d'étranglement. Ces difficultés opérationnelles ont parfois généré des coûts de transaction supplémentaires. Par exemple, la distribution pendant la saison des pluies pose de graves problèmes de transport et d'accès à certains districts sanitaires ruraux. Cette situation a été exacerbée par la pandémie de COVID-19 en 2020<sup>78</sup>, avec des retards supplémentaires dans l'achat d'intrants pharmaceutiques, ce qui a entraîné une augmentation des ruptures de stock dans les centres de santé, qui sont passés de 40 % en 2019 à 70 %<sup>79</sup> en 2021.

Enfin, des pesanteurs bureaucratiques ont été rapportées par la plupart des entités de mise en œuvre des activités, et constamment documentées dans les différentes lettres de performance et les rapports d'audit. Conformément au manuel des procédures, les bénéficiaires secondaires, en concertation avec le PNUD (BP), ont élaboré conjointement des plans de travail pour la mise en œuvre des activités sur une base semestrielle. Outre les difficultés rencontrées pour se conformer au cadre d'établissement de rapports, des obstacles ont également été constatés dans la transmission des documents entre les différents partenaires, exacerbés par le fait que la transmission des documents est physique et du fait d'une lourdeur bureaucratique chez les partenaires qui ont causé des retards supplémentaires.

Dans une certaine mesure, le manque de fluidité dans la communication peut s'expliquer par le montage institutionnel résultant de la participation du PNUD à la chaîne de décision et d'exécution, et par le chevauchement des procédures du PNUD et du Fonds mondial, qui a souvent été qualifié de problématique. Au-delà de ces éléments qui échappent au contrôle du bureau de pays, certains interlocuteurs ont reproché au PNUD son manque de proactivité et de flexibilité pour s'adapter à ces circonstances. Un déficit de renforcement des capacités a souvent été rapporté par la plupart des acteurs rencontrés. En effet, les bénéficiaires secondaires estiment ne pas avoir reçu l'appui spécifique nécessaire à leurs missions respectives, un sentiment accentué par les fréquentes rotations du personnel formé signalées par le PNUD. Outre la dispense de formations<sup>80</sup>, le PNUD/BP a pris diverses initiatives pour renforcer l'efficacité de la gestion des subventions en améliorant la conformité des documents transmis. Celles-ci se sont traduites par l'amélioration de la distribution sur le dernier kilomètre, c'est-à-dire la livraison dans les centres de santé et les communautés d'intrants de lutte contre les maladies et, notamment contre le paludisme. Malgré ces initiatives positives, les personnes interrogées ont souligné que d'importantes faiblesses structurelles subsistent, en particulier au niveau des bénéficiaires secondaires et tertiaires, où les efforts de renforcement des capacités ont été moindres.

D'après les entretiens réalisés pendant cette évaluation, les conséquences des différentes contraintes et circonstances citées auraient contribué à éroder la confiance entre les partenaires et à instaurer un climat de méfiance à l'égard des différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la subvention. Pour rappel, certains programmes et structures associatives et/ou ONG (ex : PNILP, Croix-Rouge burundaise, CARITAS) avaient assumé la gestion des subventions en tant que bénéficiaire principal lors des cycles précédents, mais ceux-ci ont été interrompus en raison notamment de faiblesses dans la gestion financière. Ces entités revendiquent donc une certaine expertise et expérience et cela pourrait contribuer à nourrir un sentiment de frustration consécutif au transfert de la gestion de la subvention vécu comme un dessaisissement et contribuer à certaines difficultés avec une collaboration moins apaisée. Par ailleurs, le pays et certains partenaires ont clairement exprimé le souhait d'une réappropriation de la gestion des subventions du PNUD vers les entités nationales.

<sup>78</sup> COVID-19 et tuberculose - <https://www.afro.who.int/fr/news/la-pandemie-de-covid-19-ralentit-les-progres-de-la-lutte-contre-la-tuberculose>  
<sup>79</sup> COVID-19. Les leçons apprises du processus du C19RM en Afrique Francophone – Expérience du Burundi. Oct. 21st, 2021. [https://gfo.aidspan.org/fr/gfo\\_article/les-le%C3%A7ons-apprises-du-processus-du-c19rm-en-afrique-francophone-1](https://gfo.aidspan.org/fr/gfo_article/les-le%C3%A7ons-apprises-du-processus-du-c19rm-en-afrique-francophone-1)

<sup>80</sup> Divers types de formations ont été dispensés dans les domaines suivants : les procédures et les directives du Fonds mondial ; élaboration et suivi des plans d'action ; finances, y compris les meilleures pratiques en matière de finances à l'intention des personnel des opérations et des chargés de gestion des subventions au sein des entités de mise en œuvre ; formation des comptables des bénéficiaires secondaires aux règles et procédures comptables et de passation des marchés, y compris au maniement du tableau de bord (*dashboard*) financier ; manuel de procédure de gestion administrative et comptable et suivi des paiements sur base des demandes de paiement pour les avances consenties aux partenaires dans le cadre de la mise en œuvre des projets et procéder à la vérification des états financiers et en particulier des pièces justificatives soumises.

Un autre facteur susceptible d'avoir contribué à cette situation est peut-être le manque de priorité qui semble avoir été donnée à la mise en œuvre d'activités de renforcement des capacités. Un plan de renforcement des capacités à l'intention des bénéficiaires secondaires et tertiaires a été élaboré en 2019, mais sa mise en œuvre n'a pas véritablement progressé<sup>81</sup>. Un audit des opérations du Fonds mondial réalisé en 2019 par le Bureau des services d'audit et d'investigation (OAI) du PNUD notait par ailleurs le manque de prise en compte des faiblesses identifiées dans les diagnostics, audits et missions de suivi dans les plans de renforcement des capacités des partenaires<sup>82</sup>. Le même audit constatait aussi des retards dans la transmission des lettres de gestion du PNUD contenant des recommandations à mettre en œuvre par les partenaires, qui ont pu créer un décalage dans l'alignement des recommandations et le temps imparti pour leur mise en œuvre. Bien qu'un nouveau plan de renforcement des capacités ait été planifié pour fin mai 2022 et finalement élaboré et transmis pour adoption en octobre 2022, la disponibilité de ce plan et sa mise en œuvre assez tôt dans le calendrier aurait peut-être pu aider à atténuer les plaintes des acteurs nationaux.

Le pays étant fortement dépendant de l'aide extérieure pour financer son secteur de la santé, la suspension de l'aide des principaux donateurs en 2015 a entraîné une baisse de 87 % des ressources extérieures, ce qui s'est traduit par une diminution de 54 % du budget national de la santé en 2016, même si, ces dernières années, le budget de santé a pu compter dans une large mesure sur le soutien des donateurs<sup>83</sup>. Dans ce contexte, le transfert de la responsabilité principale de la gestion des allocations du Fonds mondial, bien qu'échappant au contrôle du PNUD, a pour effet de réduire le financement directement accessible à la partie nationale et présente le risque d'accentuer l'affaiblissement des structures nationales, dans un contexte de grave pénurie de financements et de ressources humaines qualifiées et expérimentées.

**Constat 6 : Le PNUD a maintenu un engagement constant dans le domaine du renforcement de l'état de droit, malgré un contexte défavorable et difficile marqué par la crise politique de 2015 et ses répercussions. Le PNUD a continué à soutenir à la fois la demande et l'offre d'accès à la justice en appuyant l'aide juridique et la sensibilisation et en aidant les autorités judiciaires à se rapprocher des justiciables. Toutefois, les ressources limitées disponibles sont dispersées par le nombre d'acteurs et l'ampleur des besoins, de sorte que l'appui du PNUD, bien que pertinent, a été largement orienté vers un soutien aux besoins opérationnels récurrents.**

Avant la mise en œuvre du programme de pays actuel, le positionnement du PNUD dans le domaine de la gouvernance et de l'état de droit se plaçait dans la continuité du mandat de la mission de maintien de la paix. À cet effet, le programme sur la gouvernance et l'état de droit (2014-2018), lancé au début du programme de pays précédent et dans le cadre de la transition de sortie du BNUB, proposait un appui global et intégré pour la consolidation des efforts de renforcement de l'état de droit et de la bonne gouvernance initiés depuis la signature de l'Accord d'Arusha. Cependant, la poursuite de ce travail a été affectée par l'irruption progressive de la crise politique en 2015 et le changement de position du gouvernement national. Ce changement de contexte a conduit à une réduction du champ d'intervention de ce programme ainsi qu'à une réduction de la perspective de financement du programme avec le retrait des principaux partenaires au développement du pays<sup>84,85</sup>.

<sup>81</sup> Plan de renforcement des capacités 2022-2024

<sup>82</sup> PNUD, OAI, 2019- Rapport d'audit sur les subventions du Fonds mondial au PNUD Burundi, Rapport n° 2091.

<sup>83</sup> Union Européenne - Document d'action - Programme d'appui au système de la santé III (PASS III)

<sup>84</sup> Évaluation à mi-parcours du projet « Promouvoir la bonne gouvernance, l'état de droit et la consolidation de la paix au Burundi » : <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/7799> - Comme indiqué dans son évaluation à mi-parcours réalisée en 2017, la réforme du Conseil supérieur de la magistrature censée consolider l'indépendance de la justice vis-à-vis du ministère de la Justice a été suspendue. De même, le soutien attendu pour l'École nationale de police a été interrompu en raison du gel des fonds par le principal donateur (Belgique). Dans le domaine des droits humains, le PNUD et le HCDH ont collaboré étroitement pour soutenir la commission nationale des droits de l'homme, notamment en établissant un réseau d'observateurs des droits humains dans les provinces basé sur des ONG nationales qui n'a pas pu être maintenu compte tenu du contexte et de la suspension de la plupart des ONG participantes, et de l'interruption de la collaboration entre le gouvernement et le HCDH en 2016 – HCDH dont les bureaux ont finalement été fermés en 2018.

<sup>85</sup> Évaluation finale du projet « Appui à la mise en œuvre de la Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption » : <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9437>. Un examen des activités non mises en œuvre montre qu'un grand nombre des efforts de renforcement des capacités institutionnelles visant à renforcer les capacités humaines et organisationnelles des principaux organes (formation des magistrats anticorruption et des cours des comptes, numérisation de leurs processus de travail, etc.) et du personnel ont été abandonnés au profit d'un appui opérationnel à ces derniers (appui aux missions) axé sur la mise en œuvre ; en partie en raison de l'absence de progrès sur le cadre réglementaire et l'application censée les permettre. À titre d'exemple, la Haute Cour de justice établie par la Constitution de 2013 pour juger des affaires liées à des personnalités politiques de haut niveau n'a jamais été mise en place ; et l'obligation légale pour les agents de l'État de déclarer leurs biens personnels n'a jamais été appliquée.

Dans le cadre du Programme d'accès aux services et aux droits (PASD) lancé en 2019, le PNUD s'est appuyé sur la conception du programme précédent et s'est engagé à aider les autorités judiciaires et administratives à améliorer la fourniture de services au niveau local, en se concentrant sur cinq provinces ciblées, contre 11 provinces dans le cadre du programme précédent, reflétant le contexte de financement difficile. Le programme PASD, qui constitue le principal programme de gouvernance du descriptif de programme de pays actuel (à l'exclusion des projets du Fonds pour la consolidation de la paix), a représenté en moyenne une allocation annuelle de 20 % du total des ressources de base annuelles du PNUD. Bien que modeste par rapport aux besoins du secteur, ce pourcentage doit être mis en perspective avec le contexte général des sanctions qui fait de l'appui du PNUD la principale source de financement apportée par les partenaires extérieurs à l'administration judiciaire et publique.

Le projet a continué à appuyer les autorités judiciaires et à aider leurs services à se rapprocher des justiciables en finançant la capacité opérationnelle des acteurs judiciaires dans la conduite des audiences foraines, les visites d'inspection et le renforcement des capacités par la formation. Sur la base des résultats compilés à partir de l'évaluation à mi-parcours et des rapports annuels 2021, le soutien à la conduite d'audiences foraines a permis à plus de 18 000 personnes de voir leur affaire jugée dans les 5 provinces ciblées entre 2019 et 2021. Ce soutien a été très apprécié par les tribunaux locaux et les TGI pour réduire l'arriéré judiciaire et renforcer l'amélioration des services auprès des justiciables tout en permettant de réduire les coûts de transport pour accéder à la justice. Les entretiens ont toutefois révélé que leur fréquence n'était pas suffisante et qu'une planification plus systématique des activités des audiences foraines serait nécessaire. Le projet a également aidé le bureau du procureur à effectuer des missions d'inspection dans ses juridictions, ce qui a permis de traiter des affaires de détention provisoire et a aidé le procureur à exercer son mandat de contrôle sur les juridictions locales. L'évaluation à mi-parcours indique qu'en 2021, 2 778 détenus sur les 13 787 qui ont fait entendre leur cause ont pu obtenir une libération conditionnelle grâce à ces missions, ce qui a contribué à désengorger les prisons comme l'ont signalé les principales parties prenantes interrogées.

Un soutien similaire a été apporté à la Cour spéciale des terres et autres biens (CSTB) et au Bureau du médiateur. La CSTB a été créée en 2014 avec pour mandat d'examiner les appels interjetés par la Cour nationale des terres et des biens (CNTB) sur des questions foncières soulevées par les populations affectées, notamment les rapatriés des différents conflits auxquels le pays a été confronté. Le PNUD a soutenu les missions du tribunal spécial sur le terrain pour lui permettre de s'acquitter de son mandat. Sur la base de divers rapports et entretiens, cet appui opérationnel a permis à la commission de réduire les délais de traitement des dossiers et de traiter 160 dossiers en instance qui concernent 1 600 personnes. 160 familles de rapatriés ont ainsi pu faire reconnaître la propriété de leurs terres et voir leurs biens restitués. Là encore, l'assistance fournie au tribunal spécial est considérée comme essentielle, car cette instance ne dispose pas d'antennes en dehors de la capitale et chaque affaire nécessite des enquêtes sur le terrain pour lesquelles les moyens opérationnels et financiers ne sont pas disponibles<sup>86</sup>.

Le PNUD a également apporté son soutien au Bureau du médiateur, qui s'est poursuivi dans le cadre d'un projet spécifique à partir de 2020. Ce soutien s'est concentré sur l'appui à ses trois antennes régionales dans leur engagement auprès des autorités locales et de la population. Il s'est principalement agi de fournir un financement qui a permis au Bureau du médiateur de mener des activités de sensibilisation et de mettre en place des cadres de consultation réguliers avec les parties prenantes locales, notamment le personnel judiciaire et les administrations locales en 2019, pour inclure progressivement des mécanismes de médiation au niveau communautaire en 2020, 2021 et 2022. Sur la base des rapports d'activité, cet appui a consisté à sensibiliser au rôle du médiateur, à la conduite éthique attendue des fonctionnaires/du personnel des tribunaux et aux mécanismes de plainte. Bien qu'elles ne relèvent pas du mandat principal du médiateur, les visites de terrain font partie de la stratégie

<sup>86</sup> La CNTB a été créée par l'Accord d'Arusha en 2000 pour soutenir le règlement des conflits fonciers liés aux mouvements massifs de rapatriés et à leur réintégration associée au processus de paix. La commission a été créée en 2006 et son opérationnalisation a été appuyée par le PNUD jusqu'en 2008 grâce au renforcement des capacités de son personnel, à la fourniture de matériel de bureau et de moyens de transport qui lui ont permis de commencer ses travaux. Le mandat de la CNTB n'a pas été prolongé et a pris fin en 2022. La Cour a enregistré 65 912 affaires et traité environ 70 % d'entre elles.

du Bureau du médiateur pour étendre sa portée dans les régions où il n'a pas d'antenne régionale, et jouent un rôle utile en rassemblant les acteurs locaux (médiateurs, autorités judiciaires, police locale, magistrats, administrateurs locaux) tout en contribuant à la visibilité du Bureau du médiateur. De plus, ces activités ont permis de rapprocher le Bureau du médiateur des problèmes de la population et d'élaborer une stratégie de lutte contre le harcèlement sur le lieu de travail, qui a ensuite pu être transférée au ministère du Travail pour son adoption et mise en œuvre.

À l'exception de la formation du personnel judiciaire et des fonctionnaires locaux, l'appui du PNUD a été essentiellement opérationnel par le biais du financement du transport (principalement en payant le carburant et mettant à disposition des voitures) et du paiement d'indemnités journalières pour le personnel judiciaire par le bureau du procureur et les TGI dans les cinq provinces ciblées. Ce soutien n'est évidemment pas durable et est fortement tributaire de l'appui du PNUD, comme l'ont noté de nombreux acteurs interrogés qui ont fait remarquer que si le PNUD ne peut pas les financer, ces initiatives s'arrêtent. Bien que l'on ne puisse pas s'attendre à ce que ce soutien produise des résultats transformateurs et/ou des résultats différentiels limités, il reste néanmoins important, car les acteurs judiciaires ont souligné lors des entretiens qu'il n'était pas possible d'absorber ces coûts dans leurs budgets qui couvrent principalement les salaires. La portée réduite des mesures de soutien au secteur judiciaire dans le cadre du PASD se heurte encore à des problèmes structurels, car le projet n'est pas en mesure de travailler avec l'ensemble de la chaîne judiciaire dans les zones ciblées. Les entretiens ont notamment mis en évidence le défi posé par l'absence du secteur de la sécurité dans le projet, car diverses personnes interrogées ont noté des limitations dans la qualité des dossiers qui dépendent des officiers de la police judiciaire, ce qui a affecté leur capacité à traiter les affaires. L'appui fourni au parquet par le projet n'est pas en mesure d'intégrer l'inspection et le suivi du travail des officiers de police judiciaire, car ceux-ci dépendent du ministère de l'Intérieur. Dans l'ensemble, le PNUD s'est adapté à l'espace politique disponible et a fourni un soutien essentiel aux différentes institutions susmentionnées dans la mise en œuvre de leur mandat, mais il n'est pas conçu pour apporter des changements durables dans le domaine de l'accès à la justice.

**Constat 7 : Le PNUD a étoffé son appui dans le domaine de l'aide légale en soutenant la médiation au niveau communautaire par l'intermédiaire d'auxiliaires juridiques communautaires. Bien que le contexte politique changeant ait affecté cette stratégie initiale, le soutien aux initiatives communautaires de médiation a été efficace pour désengorger les tribunaux des litiges civils mineurs et contribuer à la cohésion sociale.**

Le PNUD a aidé les autorités judiciaires à fournir une aide juridique par le biais de diverses modalités et a continué à le faire au cours de la période de programmation. Dans le cadre du programme précédent, le PNUD a soutenu les mécanismes d'aide juridique par la création de douze cliniques juridiques gérées par des OSC, mais celles-ci n'ont pas survécu à la crise de 2015. Elles ont été suspendues et les cliniques ont été fermées par les autorités<sup>87</sup>. Suite à cela, le PNUD a repris sa collaboration avec les deux barreaux du pays pour établir neuf bureaux d'aide juridique gérés par des avocats entre 2017 et 2018, mais ce soutien n'a pas été maintenu dans le PASD. Sur ce dernier point, l'évaluation finale du programme ROL indique que cette expérience a été mise en œuvre pendant une courte période (9 mois), mais les entretiens menés au cours de cette évaluation ont mis en évidence un degré élevé d'appréciation et de satisfaction pour ce dernier soutien et ont souligné que certains bureaux ont été maintenus aujourd'hui et continuent d'être utilisés par les barreaux pour la permanence de l'aide juridique à ce jour<sup>88</sup>.

Dans le cadre du PASD lancé en 2019, le PNUD avait l'intention de fournir une aide juridique par le biais d'auxiliaires de justice et d'une assistance juridique par des avocats, tout en maintenant son soutien aux deux barreaux du pays. Dans la conception initiale du PASD, il était envisagé de former des auxiliaires juridiques

<sup>87</sup> De nombreuses ONG locales de défense des droits humains ont été suspendues et prises pour cible pendant la crise de 2015. Suite à cela, le gouvernement a pris la décision controversée en 2017 de demander l'application de quotas ethniques dans le personnel des ONG internationales, mais aussi que 30 % de leur budget annuel soit transféré au gouvernement. De nombreuses ONG ont quitté le pays en 2019, y compris Avocats sans Frontière qui était un acteur clé dans le domaine de l'aide juridique.

<sup>88</sup> L'évaluation finale a révélé le fait que la stratégie nationale d'aide juridique prévoyait que les bureaux d'aide juridique continueraient d'être placés sous la supervision et l'accueil institutionnel du ministère de la Justice, ce qui ne s'est pas produit.

communautaires pour les aider à fournir des services d'aide juridique primaires et des services de médiation dans leur communauté. Toutefois, cette idée n'a pas été retenue, car le gouvernement a modifié sa stratégie en matière d'aide juridique et de services de médiation.

Bien que ces mesures n'aient pas été conservées dans le PASD, le travail des auxiliaires juridiques et la participation à la médiation au niveau communautaire ont été efficaces dans le cadre du projet PBF mis en œuvre conjointement avec l'OIM et ONU Femmes (2019-2021). Si les rapports disponibles ne permettent pas de distinguer les services fournis par les auxiliaires juridiques soutenus par le PNUD de ceux assurés par les médiatrices soutenues par ONU Femmes, 21 960 personnes, dont 9 022 femmes, ont bénéficié de ces services. Les médiateurs ont répondu à 36 % de ces cas en faisant appel à d'autres services compétents pour régler pacifiquement des conflits communautaires, qui sont principalement de nature familiale (41 %), sociale (36 %), foncière (15 %) ou liés aux violences fondées sur le genre (6 %). Parmi les cas mineurs traités au niveau des mécanismes communautaires, 73 % étaient signalés par des femmes et 71 % ont fait l'objet d'une médiation réussie. Sur la base de l'évaluation finale, le soutien à la médiation au niveau communautaire a également contribué à réduire de 10 % les affaires de conflits fonciers devant les tribunaux et réduit de 30 % la charge de travail des tribunaux<sup>89</sup>.

Les mécanismes de règlement des différends au niveau communautaire se sont révélés utiles pour aider les autorités locales (administratives et judiciaires) à gérer les conflits et les litiges par le biais de la déjudiciarisation des affaires. Cependant, plusieurs informateurs clés et différents rapports ont fait état d'une multiplication des initiatives sur la médiation communautaire, qui a pu constituer une source de confusion au niveau communautaire entre les différents médiateurs soutenus par diverses entités, mais aussi d'autres mécanismes et groupes traditionnels qui contribuent traditionnellement à la résolution des conflits, tels que les conseils des collines, les Bashingantahe et les notables, les dirigeants locaux (chefs de colline en particulier) et les Imbonerakure (jeunes du parti au pouvoir).

Si les auxiliaires juridiques peuvent sans nul doute apporter un soutien utile et introduire une plus grande équité et des considérations juridiques dans la résolution des conflits, le concept d'« auxiliaire juridique » était relativement nouveau dans le contexte burundais. Certaines préoccupations ont également été exprimées dans les entretiens et les rapports du Bureau du médiateur en ce qui concerne la capacité réelle et la disponibilité des médiateurs communautaires. Des commentaires similaires ont également été partagés par les barreaux et les avocats, qui sont moins favorables à cette modalité.

Comme indiqué dans l'évaluation à mi-parcours du PASD, le gouvernement a décidé de rétablir « le conseil des notables<sup>90</sup> ». La loi rétablissant le Conseil des collines a été promulguée début 2021 et des élections locales ont été organisées en septembre 2022 pour élire les notables<sup>91</sup>. Ce nouveau développement a constitué un revers pour la mise en œuvre de la stratégie initiale, car il a suspendu le travail avec des auxiliaires juridiques formés, mais comme l'indique l'évaluation finale du rapport, il est possible que des auxiliaires juridiques au niveau communautaire aient été élus, mais cette information n'est pas encore disponible. Néanmoins, la nouvelle loi et la création du conseil des notables constitueront un axe important de soutien potentiel futur, compte tenu de leur rôle de premier plan dans la résolution des affaires civiles.

**Constat 8 : L'élargissement de l'appui du PNUD au-delà de l'accès traditionnel à la justice pour soutenir l'accès aux documents administratifs a été très pertinent pour soutenir la protection sociale et l'accès aux droits des citoyens. L'aide fournie, notamment pour l'accès aux certificats fonciers, a contribué à réduire les conflits et l'arriéré d'affaires auprès des tribunaux de proximité.**

<sup>89</sup> Évaluation finale.

<sup>90</sup> Le Conseil des notables est une structure de médiation qui a fonctionné entre 1987 et sa suspension en 2005 par le gouvernement. Cette instance a été reconnue comme un important mécanisme de médiation et de résolution des conflits au niveau des collines.

<sup>91</sup> La loi apporte des changements significatifs pour les notables élus : (i) ils voient leur fonction formalisée et perçoivent un salaire ; (ii) leur décision est exécutoire et communiquée aux tribunaux locaux ; (iii) toute affaire civile doit passer par ce mécanisme avant de pouvoir être présentée devant un tribunal.

Si la portée de l'appui aux réformes judiciaires, sécuritaires et des droits humains a été limitée à la suite de la crise politique de 2015, le PASD a consolidé une partie de l'engagement passé du PNUD à l'appui des réformes de l'administration publique. En effet, entre 2013 et 2019, dans le cadre de son précédent programme sur la gouvernance et l'état de droit, qui comprenait un volet sur la réforme des administrations publiques, le PNUD a travaillé avec le ministère de la Fonction publique pour mettre en œuvre les réformes nationales de l'administration publique adoptées par le gouvernement en 2012, en vue de renforcer les capacités des administrations publiques et d'améliorer la fourniture de services aux citoyens. Bien que la mise en œuvre du PNRA ait été affectée par le début de la crise, le PNUD a soutenu le lancement et l'expérimentation de guichets uniques provinciaux<sup>92</sup> (GUP) dans cinq provinces du pays<sup>93</sup>. Les GUP ont permis de rapprocher la délivrance des documents administratifs (passeports, permis de conduire, casier judiciaire) des populations établies en dehors de Bujumbura.

Cet axe de travail s'est poursuivi dans le cadre du PASD par un soutien continu aux GUP précédemment mis en place et l'extension de ces « Guichets uniques provinciaux » à cinq autres provinces et complété par un appui à d'autres fonctions des services administratifs municipaux (guichet d'état civil, guichet foncier) qui sont respectivement chargés de délivrer des documents d'identité (carte d'identité, enregistrement de naissance/jour, etc.) et des certificats fonciers. En ce qui concerne l'accès aux documents d'état civil et administratifs, environ 1 929 542 personnes – dont 50 % de femmes, 2 % de Batwa, 0,5 % de personnes handicapées et 1 % de rapatriés/personnes déplacées – auraient obtenu des documents d'état civil en 2021, ce qui leur aurait permis de recouvrer leurs droits civils et politiques<sup>94</sup>. La déconcentration des services administratifs au niveau provincial initié depuis 2018 par le biais des GUP dans 10 provinces s'est poursuivie et a permis à plus de 150 000 personnes d'accéder aux documents administratifs par le biais du GUP. Selon les parties prenantes, cela a permis de réduire de 70 % l'arriéré de demandes dans les services centraux de Bujumbura, mais aussi de réduire la distance et les coûts puisque les citoyens peuvent demander et obtenir leurs documents dans leur province.

Les bureaux d'état civil communaux ont été utiles pour permettre l'accès à la protection sociale des populations vulnérables, car l'obtention d'une pièce d'identité, d'un certificat de naissance, d'un certificat de mariage peut aider les bénéficiaires à accéder à la protection sociale et aux services disponibles. Par exemple, l'octroi de pièces d'identité et de certificats de naissance a permis de garantir l'accès à l'éducation gratuite pour les enfants de moins de cinq ans et aux services de santé pour les ménages vulnérables. En outre, les résultats communiqués par le bureau de pays mettent en évidence des preuves anecdotiques que ces documents ont aidé à résoudre des problèmes domestiques ou familiaux : par exemple, les certificats de mariage peuvent aider à sécuriser les femmes en cas de conflits domestiques et à établir leurs droits en ce qui concerne leur ménage.

Par l'intermédiaire du PASD, le PNUD a appuyé la création de bureaux des services fonciers communaux dans 20 municipalités<sup>95,96</sup>. L'évaluation à mi-parcours du PASD menée en 2021 a constaté que les services fonciers communaux soutenus par le projet ont pu délivrer 76 543 certificats fonciers. D'après les personnes interrogées dans trois administrations locales visitées pour cette évaluation, y compris le personnel judiciaire, l'accès au certificat foncier et la garantie qu'il offre à son titulaire ont permis de réduire les litiges fonciers (de plus de 80 % selon les différentes personnes interrogées) et favorisent donc le règlement d'éventuels conflits communautaires. En outre, l'amélioration de l'accès aux certificats fonciers présente d'autres avantages, à commencer par l'accès au crédit, puisqu'ils servent de garanties matérielles, mais aussi à la sécurisation des moyens d'existence, car l'activité agricole reste la principale source de revenus et de subsistance dans les zones rurales. L'importance de la sécurisation des droits fonciers ne peut être sous-estimée dans le contexte du Burundi, où l'enregistrement

<sup>92</sup> Les GUP sont des bureaux établis au niveau provincial et qui permettent de s'enregistrer pour obtenir sa carte d'identité, son permis de conduire, son casier judiciaire, etc.

<sup>93</sup> PNUD 2017, Évaluation à mi-parcours du projet « Appui au programme de réforme publique administrative » (PNRA), 2017.

<sup>94</sup> PNUD 2021, Évaluation à mi-parcours du projet PASD.

<sup>95</sup> L'appui du PNUD a pris la forme d'un appui logistique (motocyclettes pour le transport et autres équipements) et en formation du personnel des services fonciers communaux.

<sup>96</sup> En 2016, le gouvernement du Burundi a révisé son code foncier et ouvert la possibilité d'accéder aux certificats fonciers (différents des titres fonciers) au niveau municipal. Il a établi la création de bureaux de services fonciers communaux, mais le gouvernement n'a pas été en mesure de les créer partout dans le pays.

foncier (i) a été très faible en raison du fait que la propriété foncière découle principalement des droits patrimoniaux et coutumier ; (ii) a fait l'objet de litiges considérables entre les populations et avec l'État ; et (iii) constitue probablement un arriéré important devant les tribunaux.

Un aspect que le projet ne semble pas avoir pris en compte est que le soutien accru à l'accès aux services n'est pas compensé par un soutien correspondant visant à s'assurer que l'offre peut répondre à ces demandes. Le GUP en est un bon exemple. Si l'on ne peut que se réjouir du fait que ces structures aient rapproché l'administration de la population et réduit les coûts d'obtention de documents, il reste encore beaucoup à faire pour assurer une prestation de services efficace et efficiente de ces structures, car leurs moyens de mise en œuvre restent faibles et leur capacité de financement pour les aider à fonctionner insuffisante. En tant que tel, le GUP réduit la distance pour soumettre une demande, mais alimente le même mécanisme de prestation de services au niveau central, qui ne fait l'objet d'aucun soutien du projet. Dans ce cas, le système transpose la question du transport des documents entre la capitale et les provinces des citoyens à l'État, qui, malgré des améliorations significatives, reste un goulot d'étranglement pour la fourniture des documents et s'est partiellement fondé sur un processus informel (un fonctionnaire se rend dans la capitale) et/ou a compté sur le financement du PNUD. Un autre défi pour renforcer le système des GUP est également posé par le fait que l'initiative a été développée avec le ministère de la Fonction publique, mais que la production de la plupart des documents administratifs délivrés par le GUP dépend du ministère de l'Intérieur. Bien que toutes les parties prenantes nationales rencontrées au cours de cette évaluation aient exprimé des réactions positives, présenté cette initiative comme un appui phare aux programmes du PNUD et confirmé la nécessité de l'étendre aux autres provinces, le défi de la coordination interministérielle se pose.

Dans le contexte de la réforme de l'administration publique, le PASD a fourni un appui complémentaire au ministère de la Fonction publique pour faciliter la sensibilisation aux lois et aux procédures administratives grâce à la création de deux portails internet destinés à soutenir la demande et l'accès effectif aux services. Bien que la pertinence et l'importance de ce soutien aient été confirmées par les entretiens, notamment en ce qui concerne l'existence d'un référentiel complet de lois et de procédures, l'évaluation note que son utilisation par les citoyens, notamment dans les provinces ciblées par le PASD et en relation avec les services offerts par les GUP, les bureaux communaux d'état civil et les bureaux des services fonciers communaux, nécessiterait de diversifier les moyens de diffusion, car l'accès à internet reste problématique.

**Constat 9 :** Le PNUD fournit un soutien important aux différentes structures ayant pour mandat la planification stratégique et la coordination de l'aide, ce qui a permis d'internaliser les ODD à différents niveaux du processus de planification et d'appuyer la mise en œuvre et le suivi et l'évaluation du PND. Bien que fragmenté, ce soutien contribue néanmoins à l'amélioration globale du cadre de coopération et à la relance de la coopération au développement dans le pays.

Dans la lignée de son appui lors des périodes de programmation précédentes, le PNUD a continué à jouer un rôle central dans la mise en place d'outils de référence pour la planification stratégique, y compris au niveau du suivi et de la prise en compte des engagements internationaux. En effet, malgré la crise de 2015, le PNUD a accompagné la participation des autorités nationales aux processus internationaux de réflexion sur la fin des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en soutenant la réalisation de rapports finaux sur les réalisations des OMD, et la conduite de consultations nationales pour la participation du pays à l'élaboration du Programme de développement durable à l'horizon 2030, ce qui a donné lieu à la production de deux rapports de consultation nationale et d'un rapport national de contextualisation des ODD<sup>97</sup>.

<sup>97</sup> PNUD Burundi, 2017. « Évaluation finale externe des capacités nationales de planification stratégique et de coordination de l'aide en vue de l'atteinte des OMD et des objectifs de la Vision 2025 ».

Au cours de la période de programmation actuelle, les interventions du PNUD ont poursuivi leur appui aux efforts nationaux dans la planification du développement, notamment à travers l'intégration du plan national de développement dans les politiques sectorielles et de développement local, permettant de faire le lien entre la planification nationale et l'articulation de ses objectifs au niveau local ; et la mise à disposition de données statistiques et d'études pour éclairer la prise de décision en vue de la priorisation des actions de développement.

À partir de 2019, les interventions menées par le PNUD dans le cadre de la mise en œuvre de l'ISTEBU ont permis de cartographier les Indicateurs des objectifs du développement durable (ODD) et appuyé la mise en place d'un cadre méthodologique de collecte de données pour améliorer la disponibilité et la couverture des indicateurs des ODD ainsi qu'une mise à jour des indicateurs ODD et du PND. De plus, ce travail a été complété par un exercice d'élaboration et d'actualisation des profils socioéconomiques des 18 provinces du pays afin de favoriser le ciblage des activités prioritaires de développement en complément du soutien à la mise à jour des modules d'enquêtes récurrentes de l'institut statistique. L'ISTEBU a aussi été soutenu dans l'intégration de la méthodologie de calcul de l'indice de pauvreté multidimensionnelle mis au point par le PNUD et l'OPHI, à travers la mise à disposition d'un expert technique pour accompagner l'institut dans ce domaine.

Ces divers appuis ont contribué à la mise à jour des analyses de la situation socioéconomique au niveau provincial et communal et permis la contextualisation des ODD dans 94 communes, soit près de la totalité des communes du Burundi. Ils ont également permis de faire le pont entre l'articulation des objectifs nationaux et les plans de développement locaux, comme la mise à jour des PCDC que le PNUD a soutenu dans 44 communes (Constat 2)<sup>98</sup>. Selon les rapports du PNUD, la conduite de ces diverses activités a été l'occasion de renforcer les capacités de près de 1 475 agents de planification au niveau communal et de 65 cadres des ministères sectoriels<sup>99</sup>. Ces différents appuis ont aussi servi de base de référence pour la production du premier rapport volontaire national du Burundi qui a été présenté au Forum politique de haut niveau de l'ECOSOC en 2020. Un rapport national sur le développement humain a aussi été publié, qui met l'accent sur les inégalités nationales à l'origine des conflits cycliques au Burundi et sur la manière dont le pays peut tirer profit du dividende démographique<sup>100</sup>.

Au niveau national, le PNUD a fourni une expertise technique pour permettre la conception de douze stratégies sectorielles alignées sur le plan national développement pour l'ensemble des ministères sectoriels du gouvernement. Si ces stratégies n'étaient pas toutes adoptées au moment de cette évaluation, les interlocuteurs rencontrés par l'équipe d'évaluation ont noté l'utilité de ces documents-cadres dans leur engagement, même si l'appui fourni par le PNUD n'a pas prévu d'actions complémentaires pour favoriser l'opérationnalisation des stratégies et des priorités qu'elles définissent. Par ailleurs, l'appui du PNUD à la mise à jour et au développement des cadres de planification s'inscrit dans le cadre plus large de réforme du fonctionnement de l'administration et en particulier de l'introduction de l'approche budget-programme dans les ministères. Dans la lignée de cet appui antérieur pour faire avancer la gestion de la performance au sein de l'administration, le PNUD a mis à disposition un expert technique pour aider le ministère de la Fonction publique à assurer cette transition.

Cependant, le soutien dans le domaine de la planification stratégique et de la coordination de l'aide se heurte à des chevauchements de mandat entre différents ministères, ce qui, d'après les entretiens menés dans le cadre de cette évaluation, renforce la dilution des appuis, mais aussi la confusion des partenaires au développement. En effet, l'architecture de la coopération est représentée par divers ministères comme le ministère de l'Économie et des Finances, dotée d'une direction de la coopération technique et financière, le ministère des Affaires

<sup>98</sup> L'évaluation a pu constater que certaines communes ont pu intégrer à leurs PCDC (par exemple les communes de Cendajuru, Kigamba dans la province Cankuzo) une localisation des indicateurs d'objectifs du développement durables dans les communes.

<sup>99</sup> PNUD, Rapport annuel axé sur les résultats 2021.

<sup>100</sup> <https://www.undp.org/fr/burundi/publications/rapport-national-sur-le-d%C3%A9veloppement-humain-edition-2019#:~:text=8%20d%C3%A9cembre%202020,d%C3%A9veloppement%20humain%20durable%20du%20pays.>

étrangères et de la Coopération au développement, le ministère de l'Intérieur qui intègre le développement communautaire dans ses fonctions, et le Bureau d'études stratégique et de développement (BESD)<sup>101</sup> sous la présidence de la République.

Le PNUD s'est adapté à ces circonstances et a offert un soutien à l'ensemble de ces structures à travers le projet de planification stratégique. Au-delà de l'appui fourni pour l'intégration des ODD – qui dans sa dimension locale s'effectue avec le ministère de l'Intérieur et le ministère des Finances au niveau national –, le PNUD, en collaboration avec la coopération suisse, a soutenu la mise en place d'une cellule d'appui technique aux projets et programmes pour accompagner les travaux du BESD à travers la fourniture d'équipement et le recrutement de cinq experts techniques, en complément de deux experts mis à disposition par l'UNICEF. Ce soutien aide le BESD à articuler ses capacités techniques et opérationnelles de gestion des politiques de développement dans le cadre des programmes prioritaires de développement de la présidence, tels que définis dans le Plan national de développement et le Programme national de capitalisation de la paix, de la stabilité sociale et promotion de la croissance économique 2021-2027 (PNCP-SS-PCE) qui organise les priorités du programme présidentiel autour de la nouvelle Vision Burundi pays émergent en 2040 et pays développé en 2060.

En mettant à disposition l'expertise technique nécessaire, le PNUD a appuyé les réflexions et définitions de ce plan prioritaire et il accompagne le BESD dans la définition du document de planification Vision 2040, l'évaluation à mi-parcours et l'actualisation du PND lancée au deuxième semestre de 2022. De plus, le PNUD appuie le BESD dans la redynamisation des cadres de concertation pour la coordination de l'aide avec l'établissement d'une stratégie nationale de la coordination de l'aide, et dans les travaux préparatoires pour la mise en place d'une plateforme numérique de suivi de l'action du gouvernement et de soutien des partenaires au développement. Cette coordination a été effective jusqu'en 2015 après la mise en sommeil du Comité national de coordination des aides (CNCA) qui, d'après les parties prenantes rencontrées, offrait un cadre efficace pour la coordination de l'aide. Le PNUD a aussi appuyé, par le biais du BESD, l'organisation du Forum national du développement du Burundi en 2021, ainsi que l'édition de 2023 qui s'est tenue au mois d'avril. Ce forum annuel offre aux différents acteurs du développement un cadre propice pour engager un dialogue stratégique de haut niveau sur les principaux enjeux du développement économique et social du pays.

En complément, le projet a maintenu son soutien envers d'autres partenaires, précédemment engagés dans les programmes du PNUD dans le cadre de la planification et du pilotage de l'action de développement, comme le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération au développement et l'Université du Burundi (UNIBU). Bien que la fragmentation de l'architecture de coopération présente des défis pour la consolidation de l'appui fourni, le PNUD apporte généralement un soutien utile et apprécié à ces structures qui ont toutes un rôle à jouer dans le pilotage effectif du développement du pays et dans la relance de la coopération à la suite de la levée des sanctions internationales. Cet appui, en lien avec la conjoncture du pays, a favorablement affermi le positionnement stratégique du PNUD au niveau politique reconnu par l'ensemble des partenaires nationaux et de développement, ce qui s'illustre notamment par le leadership attribué au PNUD à travers la coprésidence du groupe consultatif sur les politiques (PAG) et de la plateforme de coordination des partenaires (PCP).

---

<sup>101</sup> Le BESD est un bureau de conseil qui existait déjà sous la présidence, et dont le rôle depuis 2020 a été renforcé par la présidence pour avancer les priorités stratégiques de développement par le cabinet du Président de la République.

## 2.3 Renforcer la résilience aux crises et aux chocs afin de préserver les acquis du développement

**EFFET 3 DU CPD :** d'ici à 2023, les autorités nationales et décentralisées ont adopté des dispositifs de prévention et de gestion des risques de catastrophe, de gestion durable des ressources naturelles (eau, terres, forêts), d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets et de protection des écosystèmes afin de renforcer la résilience des collectivités locales

### Produits connexes

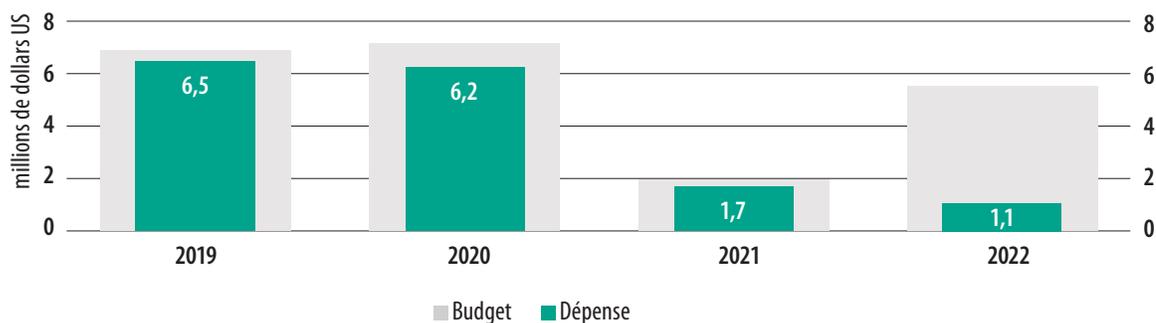
**Produit 3.1 :** Des outils et des dispositifs de planification et d'évaluation fondés sur des données factuelles sont utilisés pour mettre en œuvre des mesures d'adaptation, de prévention et de préparation préalable fondées sur des données relatives aux risques et tenant compte des disparités entre les sexes, afin de limiter les effets des catastrophes naturelles sur les collectivités.

**Produit 3.2 :** Des solutions sont adoptées pour améliorer l'accès à des sources d'énergie propres, abordables et durables, en particulier pour les femmes et les personnes déplacées.

**Produit 3.3 :** Des solutions sont mises au point pour faciliter une gestion durable des ressources naturelles en tenant compte de la problématique femmes-hommes.

Les interventions menées au titre de l'effet 3 consistaient à renforcer les capacités nationales pour la préparation, la prévention et la mise en œuvre de mesures d'adaptation aux risques de catastrophe naturelle (produit 3.1), l'accès à des sources d'énergie propres pour les populations vulnérables (produit 3.2) et le développement de solution pour la gestion durable des ressources naturelles (produit 3.3). Le budget et les dépenses totaux pour la période 2019-2022 s'élevaient respectivement à 21,5 millions et 15,4 millions de dollars, ce qui représente un taux d'exécution de 72 % entre 2019 et 2022.

**GRAPHIQUE 7. Budget et dépenses : Effet 3, 2019-2020**



Source : PNUD Donnée Atlas, Extrait en février 2023.

La concrétisation de ces objectifs s'est faite à travers la mise en œuvre de huit projets dont deux portaient sur la gestion des risques et des catastrophes liés au changement climatique (62 % des dépenses de l'effet), un projet concernait la réintégration durable des sinistrés des catastrophes naturelles (20 % des dépenses de l'effet), deux s'inscrivaient dans le domaine des énergies renouvelables (14 % des dépenses), et deux visaient à

appuyer la planification et la mobilisation des ressources (4 % des dépenses de l'effet). Les données annuelles sur le programme du PNUD entre le cycle précédent et le cycle en cours ont montré une tendance significative à la baisse, le budget et les dépenses du cycle en cours représentant près de la moitié de ceux du cycle précédent. 2021 a enregistré le budget et les dépenses les plus faibles des deux cycles (2,0 millions et 1,7 million de dollars, respectivement).

**Constat 10 :** Le PNUD a soutenu les dispositifs nationaux et décentralisés de gestion et de prévention des risques de catastrophe, notamment par la mobilisation communautaire, mais les effets sur le plan de la prévention restent limités en raison des progrès restreints dans la mise en place de systèmes d'alerte précoce et d'un manque de capitalisation des aides antérieures.

Conformément au produit défini dans le cadre de résultat du programme de pays, le PNUD a mis en œuvre différents projets visant à contribuer aux renforcements des capacités institutionnelles et communautaires d'adaptation, de prévention et de préparation afin de limiter les effets des catastrophes naturelles – y compris le changement climatique – sur les collectivités. Grâce à ces diverses interventions, le PNUD a appuyé à la fois les capacités de prévention et de réponse aux risques de catastrophe, mais aussi des réponses directes aux besoins de relèvement des communautés affectées par les crises climatiques (constat 11).

Sur le plan du renforcement des capacités, le PNUD a contribué à renforcer les capacités de planification nationale, provinciale et communale dans le cadre de la RRC. Au niveau national, en 2020, le PNUD a facilité l'actualisation de la Contribution Déterminée au niveau National de 2015 en fournissant une expertise technique au ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de l'Élevage, ce qui permis au pays de renouveler son engagement de réduire les émissions d'ici 2030. Dans le domaine de la RRC, le PNUD a soutenu le développement et la validation de la Stratégie nationale de réduction des risques de catastrophe (SRRC) pour la période de 2018-2025, et de son plan d'action 2018-2021. Au niveau stratégique, le PNUD a poursuivi cet appui en 2020 avec la mise à jour du Plan d'urgence national harmonisé de 3<sup>e</sup> génération ; la 2<sup>e</sup> génération datait de 2015. Adoptée en 2021 par le gouvernement, la mise à jour du plan d'urgence national a permis d'intégrer de nouveaux risques reflétant l'évolution socioéconomique du pays depuis la crise politique de 2015 et de prendre en compte plus globalement les risques nationaux en intégrant les risques climatiques, les risques sanitaires, les risques liés aux mouvements de populations, les accidents technologiques et l'incidence des risques climatiques sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Dans le cadre de l'opérationnalisation de la stratégie nationale de la RRC, le PNUD appuie le dispositif national, à savoir la plateforme nationale de gestion des risques et des catastrophes (PFN-PRGC)<sup>102</sup> de la direction de la protection civile au sein du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité publique et du Développement communautaire. Divers soutiens ont été apportés à la PFN PRGC durant cette période de mise en œuvre par le biais de la formation de ces membres et d'une dotation en équipement. Le PNUD, à travers le projet RRC, a aidé la PFN-PRGC à élaborer des plans d'urgence pour cinq provinces et 15 communes, et à mettre en place un système d'alerte précoce dans quatre de ces communes. D'après les rapports de projet, près de 3 millions de personnes ont bénéficié d'activités de sensibilisation sur les risques de catastrophes naturelles, et plus de 400 personnes ont été formées à la gestion du système d'alerte précoce<sup>103</sup>. Des équipements de prévention et de secours ont aussi été mis à la disposition des services de protection civile, notamment deux camions de lutte contre les incendies, 60 brancards et d'autres matériels visant à faciliter les interventions d'urgence et les premiers secours.

Selon les différents interlocuteurs spécialisés dans la gestion et la prévention des risques de catastrophe, le fonctionnement de la plateforme nationale de gestion des risques de catastrophe est un mécanisme utile pour galvaniser la coordination et les actions conjointes de réponse aux urgences, mais reste moins efficace dans le

<sup>102</sup> La plateforme est un mécanisme interministériel qui vise à assurer la coordination, la réponse et la prévention des risques de catastrophe. Le mécanisme est sous la houlette de la direction de la protection civile et se compose de représentants de divers ministères, partenaires au développement et acteurs de la société civile.

<sup>103</sup> PNUD Burundi, Rapport annuel axé sur les résultats 2021.

domaine de la prévention. Malgré les différents soutiens, l'évaluation a conclu que les capacités institutionnelles pour la mise en œuvre des plans d'urgence, qui dépendent en partie de la mise en place effective des mécanismes d'alerte précoce, demeurent limitées pour permettre le déploiement de mesures préventives. La mise en application du système d'alerte précoce est affectée par le manque de moyens, en particulier le manque d'expertise dédiée à son installation et à son fonctionnement malgré l'appui fourni à la plateforme nationale comme l'a noté l'évaluation à mi-parcours du projet<sup>104</sup>. En effet, il a été constaté que malgré l'apport d'équipement par le projet (serveurs, ordinateurs) à la demande de la partie nationale, leur utilisation à mi-parcours n'était pas effective en raison d'un manque d'expertise et de personnel au niveau de la plateforme nationale et au sein de la division de la protection civile.

Le PNUD avec le financement du FEM<sup>105</sup> avait appuyé les capacités de l'IGEBU dans la mise en place d'un système d'alerte précoce au niveau local dans les provinces de Kirundo, Makamba, Rumonge, Bujumbura Rural et Bujumbura Mairie, à travers notamment la formation et la mise à disposition de 40 stations automatiques, à savoir 10 stations agrométéorologiques automatiques, 10 stations hydrologiques automatiques et 19 stations pluviométriques automatiques, ainsi qu'une station synoptique pour l'aéroport de Bujumbura. Ce soutien était important puisqu'il visait à répondre à la détérioration significative du réseau de stations météorologiques en 2015<sup>106</sup>. L'évaluation finale de ce projet a noté qu'au-delà du renforcement des capacités de l'IGEBU, l'implication communautaire n'avait pas eu lieu comme prévu et a souligné la nécessité de poursuivre cet effort pour garantir l'appropriation et la participation au système d'alerte précoce.

Bien que le projet de RRC ait comblé ce manque en mettant l'accent sur la sensibilisation communautaire, en particulier par l'élaboration de plans d'urgence municipaux et provinciaux et la participation communautaire inhérente à ce processus, la possibilité d'associer plus étroitement l'IGEBU pour capitaliser et poursuivre le renforcement des capacités et l'appui en équipement précédemment fournis semble être une occasion quelque peu manquée. De plus les rapports internes du PNUD ont mis en avant le fait que le mécanisme d'alerte précoce n'était pas encore fonctionnel en 2020<sup>107</sup>. L'évaluation à mi-parcours du projet de RRC note que les actions de la plateforme et du soutien sont davantage orientées vers les actions d'urgence et la protection civile plutôt que vers la prévention, ce qui est encore accentué par l'ancrage institutionnel de la plateforme au sein du ministère chargé de la sécurité publique. Le même rapport suggère la nécessité de renforcer la participation du ministère de l'Environnement dans les travaux de la plateforme nationale afin de consolider la dimension prévention<sup>108</sup>. De plus, la participation effective des services techniques spécialisés dans l'analyse des informations liées au changement climatique sur des domaines sectoriels (effets des changements sur la santé de l'économie agricole, sécurité alimentaire, etc.) ne semblait pas avoir été privilégiée pour rendre opérationnel le système d'alerte précoce. Par ailleurs, plusieurs interlocuteurs ont évoqué les limitations de l'ancrage institutionnel de la plateforme au niveau d'une direction comme un facteur limitant pour permettre la coordination de divers hébergés dans différents ministères et apporter une réponse multisectorielle conforme au plan d'urgence national. Enfin, le financement et les capacités techniques demeurent un défi pour la mise en œuvre des divers plans d'urgence et pour passer d'une réponse d'urgence à une mesure préventive<sup>109</sup>.

**Constat 11 :** Le PNUD a apporté un soutien diversifié aux défis récurrents posés par les effets du changement climatique et des catastrophes naturelles et aux besoins de stabilisation et de relèvement des personnes sinistrées et déplacées par les catastrophes naturelles. L'appui aux capacités d'adaptation et de résilience reste plus limité par rapport aux besoins de stabilisation immédiats des populations sinistrées en raison du manque de financement disponible.

<sup>104</sup> PNUD Burundi 2021, Évaluation à mi-parcours du projet Réduction des risques de catastrophe.

<sup>105</sup> Par le biais du projet « Gestion Communautaire des Risques de Catastrophes dues au Changement Climatique au Burundi (2015-2020) ».

<sup>106</sup> PNUD Burundi 2020, Évaluation Finale du projet « Gestion Communautaire des Risques de Catastrophes dues au Changement Climatique au Burundi (2015-2020) ».

<sup>107</sup> PNUD Burundi, Rapport annuel axé sur les résultats 2020.

<sup>108</sup> PNUD Burundi 2021, Évaluation à mi-parcours du projet Réduction des risques de catastrophe.

<sup>109</sup> PIF Landscape restoration for increase resilience in urban and peri-urban areas of Bujumbura

Outre le renforcement des capacités institutionnelles en matière de gestion et de prévention des risques, le PNUD a déployé des interventions visant la stabilisation des populations sinistrées et des mesures préventives destinées à réduire la pression exercée sur les ressources naturelles à travers la mise en œuvre de pratiques d'adaptation au changement climatique et d'activités d'aménagement du territoire afin de renforcer la résilience des communautés touchées. Ces dimensions de l'appui du PNUD ont été intégrées dans les différentes interventions du PNUD au titre de cet effet, en complément du renforcement des capacités institutionnelles en matière de gestion et de prévention des risques. Cependant, bien que les objectifs fixés par le programme de pays aient mis en avant la priorité de la gestion des ressources naturelles, et plus particulièrement la participation des femmes, la poursuite de cet objectif a été limitée dans l'exécution des interventions, y compris les efforts consacrés à l'établissement du système d'alerte précoce et aux capacités institutionnelles (constat 10), et dans la réponse aux besoins de stabilisation des populations touchées par les catastrophes naturelles.

Le PNUD a apporté son soutien à la stabilisation des populations sinistrées par le biais du projet « Villages ruraux intégrés » et, plus récemment, avec le projet de réduction des risques de catastrophe. Dans le cadre du projet des villages ruraux intégrés, le PNUD, en collaboration avec l'UNICEF et le FNUAP, a soutenu la stabilisation des personnes déplacées par les inondations et les glissements de terrain survenus en 2015 sur la commune de Muhuta dans la province de Rumonge. À partir de 2018, le projet conjoint des trois organismes va permettre la stabilisation de ces personnes déplacées dans un nouveau village, le village rural intégré de Mayengo. En complément de l'appui d'urgence et de l'accès aux services sociaux, le PNUD a soutenu la réintégration économique et sociale à travers la construction et l'accès à des hébergements durables et décents pour 174 ménages, soit 1 760 personnes. Les activités de stabilisation et de relèvement économique ont touché à la fois les populations hôtes et les personnes déplacées à travers une combinaison d'approches de filets sociaux (projets à haute intensité de main-d'œuvre [HIMO] ; distribution de foyers de cuisson améliorés ; appui aux AGR ; et formations) et de développement autonome (création de groupes de solidarité, VICOBA et groupements d'intérêt économique). Ces interventions ont permis de renforcer les capacités économiques des bénéficiaires, mais aussi les capacités à générer des revenus et à réduire les niveaux de vulnérabilité. Une approche similaire a été adoptée pour le projet de RRC qui a permis la construction de 250 maisons pour les 1 500 personnes déplacées par les glissements de terrain survenus dans la commune de Mugina dans la province de Cibitoke, la distribution de 12 000 tôles pour 666 ménages composés de 3996 personnes, et d'engager la réhabilitation et la sécurisation d'infrastructures locales comme un pont, une école ou une église. Afin de répondre aux besoins de sécurisation des sites sinistrés et à risque, le PNUD a appuyé des activités de protection de bassins versants de Ntakangwa, ainsi que la plantation d'arbres dans les sites de Nyanza-Lac et Kirundo, la protection des zones tampons du lac Tanganyika et des lacs du Nord permettant le reboisement de 1 095 hectares dans les provinces de Bujumbura, Kirundo, Rumonge, et Makamba<sup>110</sup>, et la stabilisation de 764 km de terres par le traçage de courbes de niveau et la plantation de 758 570 souches d'herbes fixatrices. Ces interventions ont permis de réduire les risques de glissements de terrains et de protéger les collines.

Les réponses apportées aux besoins de stabilisation et de réduction des risques des communautés constituent des appuis importants qui ont permis aux communautés ciblées de réduire leur vulnérabilité et, dans le cas des personnes déplacées, de sortir de leur situation d'urgence humanitaire. En effet, diverses sources confirment que l'accès à un logement décent demeure une priorité pour les populations déplacées, mais aussi pour les populations rapatriées<sup>111</sup>. Bien que le soutien à la stabilisation des personnes déplacées s'apparente à une aide humanitaire, les entretiens menés dans le cadre de cette évaluation ont mis en avant l'avantage comparatif du PNUD dans ce domaine, grâce à son rôle dans l'opérationnalisation du lien entre humanitaire et développement, mais aussi par sa capacité à s'adapter et à répondre aux évolutions du contexte, facilitée par la disponibilité de fonds propres – ce qui n'est pas le cas de la plupart des autres agences et ONG humanitaires qui fonctionnent davantage sur une logique de projet, pour laquelle le financement est moins flexible. De plus, la stabilisation

<sup>110</sup> PNUD, Rapport annuel axé sur les résultats 2021.

<sup>111</sup> PNUD Burundi 2021, Évaluation à mi-parcours du projet Réduction des risques de catastrophe.

des personnes déplacées par des catastrophes naturelles rend parfois impossible le retour des ménages sur leur parcelle de terre et pose donc le problème d'une relocalisation consensuelle des populations dans un contexte où la propriété foncière demeure le principal accès à des moyens d'existence et fait déjà l'objet de disputes et de conflits communautaires. Cela accentue la pertinence de l'appui du PNUD dans ce domaine.

Bien que pertinentes, les observations de ces interventions sur le terrain sont mitigées quant à leur efficacité et leur durabilité. En effet, les effets immédiats de l'intervention restent visibles et l'accès à un logement décent permet indéniablement de faire un premier pas vers la stabilisation des ménages affectés, comme on l'a constaté dans le village de Mayengo. La combinaison des appuis aux personnes déplacées et aux communautés hôtes a permis de faciliter l'intégration sociale des déplacés, mais il n'en demeure pas moins que l'intégration économique est difficile. En effet, malgré certaines réalisations, qui – comme on peut le lire dans l'évaluation finale du projet – ont permis de réduire la dépendance des populations envers l'aide humanitaire alimentaire par exemple, le projet n'a pas pu s'attaquer aux barrières économiques, sociales et culturelles qui empêchent les bénéficiaires de participer activement à la vie économique, au même titre que les autres membres de la communauté. Les activités porteuses de l'économie locale sont soumises à des monopoles et au contrôle des ressources, ce qui a limité l'intégration économique des sinistrés de Mayengo à des activités génératrices de revenus qui ne sont pas pleinement intégrées dans le tissu de l'économie locale et qui n'ont pas toutes été poursuivies après la fin du projet. La question de la réintégration des personnes déplacées, bien qu'elle se pose à un stade initial dans le cadre du projet de RRC, met aussi en évidence les défis liés à la propriété foncière en l'absence de terrain domaniaux.

Sur la base des évaluations et rapports disponibles, on note que les objectifs qui visent à consolider les pratiques d'adaptation au changement climatique n'ont pas reçu la même attention que les activités de stabilisation des populations sinistrées et le renforcement des capacités autour du système d'alerte précoce, en raison d'un manque de ressources. En effet, les projets développés par le PNUD pour renforcer la résilience des communautés comprenaient la mise en place de moyens d'existence et d'entrepreneuriat vert pour réduire la pression exercée sur les ressources naturelles et garantir la protection des bassins versants réhabilités, mais faute de moyen, ces activités ont reçu moins d'attention. Par exemple, l'évaluation finale du projet Gestion communautaire des risques de catastrophes dues au changement climatique au Burundi (2015-2020) note que la réhabilitation du bassin versant de la rivière Nthangwa n'a pas été accompagnée par des mesures de protection suffisantes en amont et en aval du bassin versant, notamment par le développement d'activités d'adaptation intelligente dans les pratiques agricoles, ce qui présente un risque pour la durabilité de la réhabilitation<sup>112</sup>. L'évaluation à mi-parcours du projet de RRC indique aussi qu'à mi-parcours les activités initialement prévues pour la mise en place et le renforcement de micro, petites et moyennes entreprises et le soutien aux groupements associatifs de femmes pour le développement d'initiatives de réduction des risques ont été abandonnées jusque-là par manque de ressources<sup>113</sup>.

De plus, bien que les femmes et les jeunes soient restés des cibles prioritaires des activités du projet, le document de programme de pays (produit 3.3) indique que cette priorité ne s'est pas traduite par une mise en œuvre d'envergure, mais plutôt par le ciblage des femmes dans les activités de développement des moyens d'existence et de relèvement. L'action du PNUD dans ce domaine, qui visait à mettre en avant la problématique femmes-hommes dans la gestion durable des ressources, a manqué d'un ancrage concret, comme le signalent les rapports annuels du BP<sup>114</sup>, qui font état de l'absence de cadres de concertation présumés dans lesquels leur participation devait être renforcée. En effet, les fonds mobilisés pour la programmation au titre de cet effet restent limités pour répondre à la fois aux besoins de renforcement des capacités et de préparation, de réponse aux catastrophes, de relèvement, d'aménagement du territoire et de promotion de la protection environnementale.

<sup>112</sup> PNUD Burundi 2020, Évaluation Finale du projet Gestion communautaire des risques de catastrophes dues au changement climatique au Burundi (2015-2020).

<sup>113</sup> PNUD Burundi 2021, Évaluation à mi-parcours du projet Réduction des risques de catastrophe.

<sup>114</sup> PNUD Burundi, Rapport annuel axé sur les résultats 2020

**Constat 12 :** Le PNUD développe une offre programmatique qui vise à promouvoir l'intégration durable de solutions énergétiques solaires hors réseau dans le contexte burundais. Bien que le projet et l'appui engagé soient adaptés aux besoins, la mise en œuvre a été lente et n'a pas encore produit de résultats tangibles sur le plan des réalisations physiques, mais les travaux préparatoires en cours sont de bon augure pour la durabilité de l'intervention.

Au cours de la période de programmation précédente (2014-2018), le PNUD a apporté son soutien aux autorités dans l'élaboration du cadre réglementaire et de la stratégie de développement du secteur de l'énergie et des mines. Bien que très rapidement interrompu par la crise de 2015, le projet a néanmoins réussi à contribuer à la finalisation et à l'adoption de la Stratégie nationale sur les énergies nouvelles et renouvelables ainsi qu'à l'élaboration et à l'adoption du Règlement minier et à sa diffusion<sup>115</sup>. L'évolution de la situation depuis 2015 n'avait pas permis de poursuivre les initiatives prévues par le projet et le développement de l'activité programmatique initialement envisagée dans le cadre de la stratégie nationale. En phase avec le positionnement global de l'organisation sur les questions d'accès à l'énergie, qui constitue un axe programmatique clé depuis le plan stratégique du PNUD 2018-2021, le PNUD a lancé plusieurs initiatives au cours de cette période de programmation pour améliorer l'accès à l'énergie solaire des populations vulnérables en milieu rural.

Le PNUD a continué à soutenir le ministère de l'Énergie et des mines à travers le projet « Solar for women empowerment » (Énergie solaire pour l'autonomisation des femmes). Mis en œuvre entre 2018 et 2019, ce projet visait à renforcer l'autonomisation des femmes en favorisant leur accès, leur gestion et la commercialisation de solutions d'éclairage et de foyers améliorés au sein de leur communauté. Durant cette période, le projet a permis la distribution de 50 « fontaines de lumière »<sup>116</sup> ainsi que la formation et la production de foyers améliorés pour 50 groupements de femmes dans 10 communes des provinces de Kirundo, Ruyigi, Rutana, Makamba et Rumonge.

D'après les rapports de projet et les entretiens réalisés sur le terrain, cette intervention bien que ponctuelle, a permis d'améliorer le bien-être des ménages ciblés, ce qui a induit des bénéfices directs liés à l'accès à l'éclairage, comme l'amélioration des performances scolaires des enfants des ménages bénéficiaires et la génération de revenus supplémentaires grâce aux activités de recharge de téléphones rendues possibles par l'équipement. Cependant, on ne dispose pas d'information sur les résultats en matière de développement des activités commerciales promues par le projet, ni sur la volonté et l'envie de ces groupements de poursuivre les activités génératrices de revenus au-delà de la durée du projet. En effet, le projet a laissé aux groupements ciblés le choix de vendre ou de louer les lampes, ce qui n'a pas nécessairement garanti la durabilité de l'activité. De plus, les missions de suivi du BP, ainsi que les observations et les entretiens menés dans un village cible du projet, ont révélé des dysfonctionnements des lampes solaires quant à leur durée de fonctionnement et l'obsolescence. Les solutions proposées pour améliorer l'accès à l'énergie ont tenté d'importer une structure de marche positive, mais sans assise locale, ce qui limite les perspectives de pérennisation. Néanmoins, la mise en œuvre de cette intervention a favorisé la sensibilisation des populations aux possibilités d'accès à l'énergie solaire et au partenariat du PNUD avec le ministère de l'Énergie.

En 2019, Le PNUD et la FAO ont obtenu conjointement un financement de l'Union Européenne dans le cadre de la mise en œuvre du volet accès à l'énergie de son programme d'appui à la résilience des populations rurales au Burundi. Le projet, dont la mise en œuvre était prévue pour une durée de trois ans, visait à renforcer les capacités institutionnelles sur la réglementation et l'investissement dans l'électrification rurale, notamment par un appui technique à la mise en place de 11 mini-réseaux dans des villages des provinces les plus éloignées du réseau national (Kirundo, Cankunzo, Karuzi, Makamba, Rutana) et par le développement d'activités favorisant des solutions de diversification des revenus (transformation agricole par la mise en place de plateforme multifonctionnelle, fourniture/vente de kits solaires, activités génératrices de revenus, accès au financement), mais aussi par l'amortissement des investissements consentis dans ces nouvelles sources d'énergie, à travers notamment l'exploitation des installations par des opérateurs privés.

<sup>115</sup> Rapport final du projet projet Assistance technique préparatoire pour le renforcement du cadre légal, réglementaire et institutionnel des secteurs de l'énergie et des mines (2013-2016).

<sup>116</sup> D'après le PRODOC du projet, une « fontaine de lumière » est un kit composé d'un panneau solaire et de 48 lampes LED rechargeables.

Cependant, bien que lancée en 2020, la mise en œuvre du projet ne comptait pas encore de réalisations physiques dans les provinces ciblées et était encore à un stade préparatoire au moment de cette évaluation. De manière générale, le projet a connu un lancement tardif et a été affecté par les lenteurs administratives des différents partenaires et les effets conjugués de la pandémie et du contexte électoral de 2020. En effet, les différentes sources documentaires disponibles indiquent que la signature des protocoles d'accord entre les différents partenaires de mise en œuvre a pris près d'un an. Les effets combinés de ces différents facteurs ont fait que le projet n'avait entamé aucune des réalisations physiques en 2022, qui aurait dû être sa dernière année d'exécution.

Malgré cela, la mise en œuvre du projet fait état d'importantes réalisations de nature préparatoire, comme l'indique dans l'évaluation à mi-parcours du projet<sup>117</sup>, avec notamment la conduite de diverses études de faisabilité, le renforcement des capacités institutionnelles, la mise en place de cadres de concertation aux niveaux nationaux, provinciaux et des collines. En particulier, l'étude en cours au moment de l'évaluation sur le cadre juridique des mini-réseaux isolés et leur tarification offrira un appui significatif pour obtenir un consensus entre les différents services dont le mandat porte sur ce sujet, et pour permettre au pays d'élaborer un cadre à la fois accessible aux bénéficiaires et incitatif pour les investisseurs privés.

En ce sens, bien que le projet n'ait pas encore achevé de réalisations physiques, la concertation et l'appui à la prise de décision pour l'avancement du cadre réglementaire sont des contributions positives qui soutiendront les réalisations à venir du projet et fourniront un cadre de mise en œuvre favorable à la contribution et à la mise à l'échelle par d'autres acteurs. Il convient par ailleurs de noter que compte tenu de l'interruption de l'appui aux institutions gouvernementales par les principaux partenaires au développement, le soutien fourni par le PNUD constitue une contribution que seul le PNUD pouvait apporter en raison de sa relation de confiance et de son positionnement privilégié auprès des autorités nationales. À ce titre, le PNUD se positionne comme co-pilote, avec la Banque mondiale, du groupe thématique de travail sur les questions énergétiques et plus particulièrement sur le développement des mini-réseaux isolés.

Dans sa conception, le projet prend en compte un vaste éventail d'initiatives qui reflètent une analyse plus approfondie et holistique de l'introduction de l'énergie solaire, avec des axes d'intervention qui concernent à la fois le cadre réglementaire, les réalisations physiques, mais aussi un certain nombre de dispositions qui visent à promouvoir la durabilité<sup>118</sup> de l'implantation des structures dont dépendront les effets durables recherchés sur les pratiques de déforestation et de conservation du capital naturel. À ce titre, les délais rencontrés, qui ont permis de renforcer les analyses préalables à l'implantation des réalisations physiques et de leur durabilité, comme la formation d'une équipe de techniciens locaux, sont de bon augure pour renforcer les perspectives de durabilité, qui n'avaient pas été prises en compte lors du projet ponctuel « Solar for Women » et qui posent fréquemment des difficultés dans les projets d'accès à l'énergie solaire en général.

Au vu du contexte et du temps disponible, on peut noter que le projet présentait des objectifs très ambitieux qui nécessiteront d'être poursuivis. Le développement de mini-réseaux ruraux isolés est extrêmement pertinent compte tenu du niveau d'accès au réseau au Burundi et en attendant l'extension prévue du réseau grâce aux grands projets d'infrastructures hydrauliques en cours de développement dans le pays et dans la région. Cependant, le projet dépend en grande partie de la viabilité économique des modèles développés, qui n'a pas encore été totalement élucidée à ce stade. En effet, il prévoit le déploiement de plateformes multifonctionnelles pour faciliter l'utilisation productive de l'énergie sur des activités de transformation agricole et garantir la rentabilité économique de l'investissement et de la participation des communautés pour l'entretien des infrastructures. Il existe plusieurs éléments d'évaluation concernant la mise en œuvre des plateformes multifonctionnelles dans divers programmes du PNUD dans d'autres pays, notamment dans la région du Sahel, qui

<sup>117</sup> Évaluation à mi-parcours du projet « Services énergétiques ruraux pour la résilience de la population du Burundi », également appelé « Serr -umuco w'iterambere ».

<sup>118</sup> Cela inclut notamment l'accès au financement, la fourniture de pièces de rechanges pour les installations, l'implication d'opérateurs privés dans la gestion des mini-réseaux, la formation de techniciens de maintenance, mais aussi des dispositions pour le recyclage des batteries.

démontrent les défis rencontrés quant à leur durabilité. Il paraît donc nécessaire d'envisager leur implantation et d'assurer un accompagnement dans la durée<sup>119</sup>. L'évaluation à mi-parcours du programme soulève par ailleurs le problème du coût des équipements solaires, qui reste dissuasif et accentue la nécessité de garantir l'équilibre économique du montage. Ainsi, bien que le PNUD intervienne ici dans un domaine hautement pertinent vis-à-vis des besoins des communautés, la dépendance à l'énergie solaire représente un défi non négligeable et appelle à une diversification des sources d'énergie, comme cela était envisagé dans le programme précédent. En particulier, le biogaz présente des perspectives intéressantes dans le contexte du Burundi étant donné l'importance des activités agricoles et d'élevage<sup>120</sup>.

## 2.4 Questions transversales

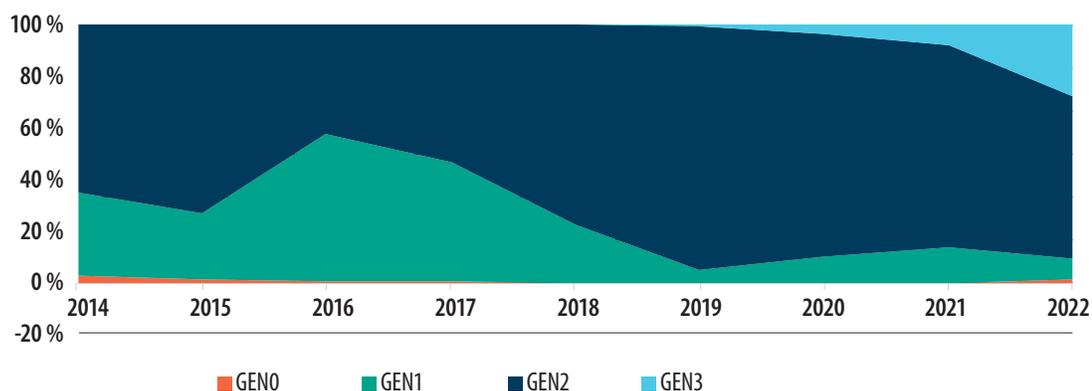
**Constat 13 :** Le programme de pays a placé une ambition particulière sur la prise en compte des questions de genre dans ses différents domaines de travail, ce qui ne s'est pas toujours traduit de manière concrète dans la mise en œuvre des interventions du programme, notamment en ce qui concerne l'intégration des questions de genres dans les pratiques de travail des autorités nationales et locales. Néanmoins, les interventions développées au niveau des communautés permettent d'engendrer des résultats positifs qui répondent aux besoins différenciés des femmes.

**GRAPHIQUE 8.** Dépenses programmatiques par marqueur Genre 2019-2022, (sauf Fonds mondial)



Source : PNUD Donnée Atlas, Extrait en février 2023.

**GRAPHIQUE 9.** Part des dépenses programmatiques par marqueur genre



Source : PNUD Donnée Atlas, Extrait en février 2023.

<sup>119</sup> Voir, par exemple, BIE du PNUD 2022, Synthèse des évaluations du PNUD au Sahel 2014-2021.

<sup>120</sup> Voir, par exemple, l'expérience de la Guinée dans le développement du biogaz en milieu rural, BIE du PNUD 2022, EIPP Guinée ; et PNUD Guinée (2021) Évaluation finale du projet de Création d'un marché pour le développement et l'utilisation des ressources de biogaz en Guinée.

Le programme de pays mis en œuvre par le PNUD pour la période 2019-2023 est marqué par un engagement soutenu en faveur de la prise en compte des questions de genre et de l'égalité des sexes. En effet, le cadre de résultat contenu dans le document de programme de pays présente une prise en compte accrue de cette dimension, reflétée notamment dans la formulation des différents produits du CPD. La dimension de genre figure explicitement dans la formulation de tous les produits du CPD (11/11). Cette prise en compte dans le libellé des produits se traduit par des produits qui abordent directement les questions de genre ou qui visent à les intégrer dans la mise en œuvre en tant qu'objectif connexe. Les indicateurs qui accompagnent ces différents produits incluent systématiquement une ventilation par groupes de population vulnérables, y compris les femmes bénéficiaires. Bien que le format du précédent programme de pays soit différent et ne comprenne pas les produits spécifiques ciblés par le PNUD, l'évaluation note à cet égard une attention et une intention accrues du PNUD dans la formulation de ce programme de pays de répondre aux défis propres aux femmes et aux questions d'égalité des sexes.

En excluant le financement du Fonds mondial, on constate que le rapport du bureau de pays souligne que 68 % des dépenses programmatiques (36,8 millions) correspondent à des interventions non spécifiques au genre, mais visant à contribuer aux questions de genre de manière significative (GEN2) ; et que 9 % des dépenses programmatiques portent sur des projets visant spécifiquement l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (GEN3)<sup>121</sup>. Par ailleurs, si l'on regarde l'évolution du ratio des dépenses programmatiques par rapport au marqueur genre, on constate que sur les deux dernières périodes de programme pays (2014 à 2021), la part des dépenses considérées comme ne contribuant pas ou peu aux questions de genre a été réduite dans la part totale des dépenses programmatiques du PNUD – en faveur d'une intégration accrue des questions de genre en tant que dimension de résultat transversale – et on observe par ailleurs que quatre nouveaux projets<sup>122</sup> font de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes un objectif principal dans l'accès à l'énergie, la lutte contre les violences sexuelle, et l'autonomisation économique des femmes.

Les résultats des interventions du PNUD liées à la prise en compte du genre semblent se distinguer davantage au niveau des interventions communautaires et dans le soutien à la croissance inclusive ainsi que, dans une moindre mesure, dans les interventions relatives à la gouvernance et à l'intégration des questions de genre au niveau institutionnel. Les interventions au niveau communautaire ont principalement reposé sur la promotion de l'accès aux actifs financiers et non financiers dans le cadre du projet d'autonomisation des femmes, et à travers le projet PADDEL, dont deux tiers des bénéficiaires sont des femmes, y compris issues de catégories vulnérables (personnes handicapées, Batwa, rapatriées et victimes de violences fondées sur le genre). Les groupes de discussion menés avec les femmes bénéficiaires dans le cadre de cette évaluation et les observations sur le terrain confirment la contribution effective et positive des interventions à l'autonomisation économique des femmes et à l'économie familiale. Il est aussi important de noter la participation des conjoints des bénéficiaires aux activités de formation du projet. Comme le souligne l'évaluation à mi-parcours du projet d'autonomisation des femmes, cette participation témoigne d'une bonne prise en compte des dynamiques de genre. Le même rapport se félicite par ailleurs que trois quarts des bénéficiaires interrogés déclarent une amélioration de leur autonomie dans les décisions au niveau du ménage et dans la gestion des revenus<sup>123</sup>.

Ces interventions répondent à un besoin structurel lié à l'exclusion des personnes vulnérables du système de financement formel via les banques et les institutions de microfinance dans les zones rurales, y compris les femmes qui ne détiennent pas de garanties matérielles pour l'hypothèque et qui n'ont pas les connaissances et

<sup>121</sup> Il convient de noter que les projets déclarés comme GEN1, c'est-à-dire comme ayant une contribution limitée à la réduction des inégalités, correspondent à des projets dont la contribution aux objectifs de genre a pu être démontrée et qui ont un effet catalyseur sur ces questions, notamment en ce qui concerne la planification stratégique, la préparation des documents préparatoires pour le Fonds vert pour le climat ; mais aussi à des domaines où la contribution à ces effets peut être sous-estimée par le BP (résilience communautaire et services énergétiques ruraux).

<sup>122</sup> Les 4 projets GEN 3 sont : « Projet d'appui à l'autonomisation socioéconomique des femmes » 2019-2023 ; « Égalité, genre et lutte contre les violences fondées sur le genre » 2020-2021 ; « Énergie solaire pour l'autonomisation des femmes » 2018-2021 ; le Volet sur l'autonomisation des jeunes et des femmes du programme PADDEL 2019-2023.

<sup>123</sup> PNUD Burundi (2021), évaluation à mi-parcours du projet sur l'autonomisation des femmes.

les informations financières nécessaires pour accéder au crédit formel. Il convient aussi de noter que l'approche adoptée par les interventions – qui cumule la fourniture d'actifs financiers, non financiers (outil de transformation, mais aussi infrastructure de stockage), le développement d'AGR individuelles et collectives ainsi que la promotion de l'épargne participative communautaire – contribue également à la résilience des bénéficiaires. Toujours au niveau local, la distribution de lampes solaires a eu des effets positifs sur le plan de la sécurité et des résultats scolaires des enfants du ménage pour les femmes bénéficiaires, même si la durabilité de cette intervention n'a pas été démontrée en raison de dysfonctionnements des appareils distribués. De plus, le PNUD, en partenariat avec la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et l'UNICEF, a participé à la conduite d'une étude sur les effets socioéconomiques de la pandémie, qui ont affecté la situation des entreprises féminines pendant la crise de la COVID-19.

Dans le projet d'accès à la justice et aux droits, une dimension genre importante a été aussi prise en compte dans la production des effets, notamment à travers la gratuité des services d'état civil, qui permet aux femmes d'obtenir leur carte d'identité, élément indispensable pour accéder à des droits comme la gratuité des soins de santé et des frais de scolarité pour les enfants du ménage. La lutte contre les violences fondées sur le genre (VFG) fait également l'objet d'une attention particulière dans le projet PASD pour favoriser l'accès des victimes aux services judiciaires et à la justice de proximité. Mais les efforts déployés pour améliorer ces services n'ont pas encore permis d'atteindre les objectifs fixés concernant le nombre de cas de VFG signalés aux autorités judiciaires ni le nombre de cas signalés ayant fait l'objet d'un jugement dans le système judiciaire formel<sup>124</sup>.

Depuis 2020, le PNUD a lancé un projet spécifique de lutte contre les VFG qui permet d'apporter un soutien au ministère de la Solidarité nationale, des Affaires sociales, des Droits de la personne humaine et du genre. Entre 2020 et 2021, le projet a mis en œuvre un certain nombre d'activités visant à soutenir la prise en compte des VFG et les réponses apportées<sup>125</sup>. Cependant au moment de cette évaluation, son activité phare, le Centre intégré de Rumonge, qui vise à fournir un ensemble de services holistiques aux victimes de VFG (aide médicale, psychosociale, légale et de réinsertion), n'est pas opérationnel. Inauguré en 2020 en présence du Président de République, le centre n'a en fait jamais été ouvert. Tel qu'il est conçu, le projet repose sur une intervention de l'État, puisque les ministères techniques concernés doivent fournir le personnel du centre ; or cette étape ne s'est toujours pas concrétisée. Le centre répond pourtant à un vrai besoin, et il reprend un mode d'intégration des services aux femmes victimes de violences qui existe déjà, avec succès, à Gitega. Le PNUD a aussi apporté son soutien au système d'alerte précoce mis en place pour le référencement des cas de VFG. Dans ce cadre, un millier de dirigeants communautaires dans 36 communes ont bénéficié d'un appui qui comprend une formation et la fourniture d'équipements (téléphones portables), mais l'impact du projet est diminué non seulement par les difficultés contextuelles (résistances sociales, corruption), mais aussi par des limites inhérentes au projet lui-même (matériel en panne, interruption de l'abonnement téléphonique).

Au niveau institutionnel, les appuis et réalisations sont moins probants au regard des objectifs fixés dans le document de programme de pays, et notamment les produits 1.2 et 2.3 qui visaient, respectivement, une meilleure prise en compte des questions de genre dans les administrations centrales et locales et le renforcement des capacités de formation des institutions pour les fonctionnaires. Dans le cadre du PADDEL, le PNUD a tenté de développer une budgétisation sensible au genre afin qu'elle soit intégrée dans les budgets des plans communaux de développement communautaire appuyés par le programme, mais les informations collectées sur le terrain montrent que la budgétisation sensible au genre n'a finalement été mise à l'essai qu'au niveau d'une

<sup>124</sup> Voir le cadre de suivi des résultats, indicateurs 2.2.2 et 2.2.3.

<sup>125</sup> 1) l'élaboration d'outils harmonisés de collecte des données et de rapportage pour la mise en place d'une base de données genre, 2) la sensibilisation des responsables provinciaux et communaux aux enjeux de la lutte contre les VBG, 3) l'élaboration de cahiers des charges pour les comités locaux de lutte contre les VBG, 4) la réalisation de campagnes annuelles, à l'échelle nationale, contre les violences faites aux femmes et aux filles, 5) la mise en place d'un système d'alerte précoce.

seule commune et que cette intervention n'a donc pas encore été déployée de façon efficace. D'une manière générale, sur la base du GRES, on peut donc dénoter une approche et des résultats soutenus par le PNUD qui correspondent à des résultats « sensibles » sur l'échelle d'efficacité des résultats en matière de genre<sup>126</sup>.

**Constat 14 :** Le soutien du PNUD à la numérisation est en cours dans l'ensemble des axes d'intervention du programme de pays. Les initiatives déjà déployées par le PNUD pour promouvoir l'accès à l'information, bien qu'utiles, n'ont pas placé le principe qui consiste à « ne laisser personne pour compte » au cœur de la stratégie globale du PNUD en matière de numérisation. La demande et les besoins relatifs à la numérisation des administrations sont considérables et présentent des risques de fragmentation de l'appui au niveau sectoriel en l'absence d'un cadre d'orientation et d'une coordination globale efficace de l'effort de numérisation.

Le PNUD, à travers diverses initiatives qui visent à amorcer la numérisation des systèmes de gouvernance économique et administrative, a été en mesure de susciter l'intérêt pour la modernisation des structures étatiques centrales et décentralisées. D'une certaine manière, l'appui du PNUD dans la fourniture de services aux citoyens appelle à une continuité du soutien qui pousse vers la numérisation des services administratifs qui, d'après les entretiens menés pendant cette évaluation, s'impose comme une priorité importante de la partie nationale et une réponse aux nombreux défis d'efficacité et d'efficience de l'administration publique.

En ce sens, le PNUD a lancé plusieurs initiatives dans tous ses axes d'intervention, en initiant une étude de faisabilité au moment de cette évaluation et en fournissant un appui en équipements. Au niveau des services judiciaires, le PNUD soutient une étude sur la numérisation du système de casier judiciaire et a facilité le développement du schéma directeur de numérisation du ministère de la Justice. Dans le secteur de la santé, un appui similaire a été fourni pour élaborer des normes et des standards pour les applications et équipements informatiques et pour actualiser les cartes géographiques sanitaires. Ailleurs, des études de faisabilité sont aussi en cours pour la mise en œuvre d'une solution de modernisation, de rationalisation et de sécurisation de la collecte des taxes communales, pour le développement du commerce électronique pour les coopératives agricoles burundaises et pour la numérisation de l'état civil.

D'autres initiatives visant à favoriser l'accès à l'information et à renforcer la demande de services ont été réalisées, comme la mise en ligne des textes de loi et des règlements (portail législatif) et d'informations sur certaines procédures administratives et juridiques (portail ISOKO), qui offrent un accès facile et gratuit à l'information. Dans le domaine de l'autonomisation des femmes, un site internet a été développé pour accroître la visibilité des femmes entrepreneures et dirigeantes et présenter leurs compétences et parcours en vue d'inspirer et d'informer davantage sur le leadership féminin au Burundi. Cependant, et contrairement aux autres axes d'intervention du programme de pays, ces solutions n'ont pas pleinement intégré le principe qui consiste à « ne laisser personne pour compte », et n'ont pas proposé d'approche pour renforcer l'accès des populations vulnérables, dont l'accès à l'information est plus restreint. En ce sens, la numérisation de l'information pour en favoriser l'accessibilité, bien qu'utile, favorise probablement une meilleure accessibilité à l'information administrative à des personnes susceptibles d'y avoir déjà accès.

Bien que cet appui soit apprécié par les partenaires nationaux et réponde directement à leur demande, l'évaluation note que l'intervention du PNUD dans ce domaine augmente sur la base de l'engagement sectoriel du PNUD et présente des risques importants de fragmentation, compte tenu de la multitude d'acteurs avec lesquels le PNUD travaille, et du niveau de ressources disponibles par rapport aux ressources nécessaires pour soutenir durablement l'effort de numérisation.

En 2022, le bureau de pays a pris des mesures pour répondre à ce risque de fragmentation en consolidant la supervision et le suivi de ces différentes initiatives. Des premières étapes sont aussi en cours pour fournir un soutien technique au Secrétariat exécutif des technologies et de l'information et de la communication pour la

<sup>126</sup> [http://web.undp.org/evaluation/documents/guidance/gender/GRES\\_french.pdf](http://web.undp.org/evaluation/documents/guidance/gender/GRES_french.pdf)

mise en place d'un centre de données qui visera à permettre l'hébergement et la sécurisation des données des systèmes nationaux. Cependant, en l'absence de schéma directeur technique global, les initiatives émergent et se développent de manière sectorielle, ce qui peut représenter un risque pour la mise à l'échelle des systèmes à moyen et long terme. Compte tenu du faible niveau de numérisation des administrations, il y a des considérations importantes à prendre en compte en ce qui concerne les capacités techniques et financières requises pour assurer la maintenance et la gestion des différentes plateformes et solutions numériques développées, et établir les cadres réglementaires adéquats pour l'avancement de ce domaine de travail. La normalisation des relations avec les PTF peut potentiellement accroître la fragmentation et nécessite un effort de coordination et de participation nationales et des acteurs pour maximiser l'impact et la durabilité des efforts.

**Constat 15 :** Le PNUD dispose d'un partenariat solide avec les autorités nationales, ancré dans la continuité de l'appui aux institutions après la crise de 2015. Cependant, la dynamique du contexte et en particulier la mise en sommeil des cadres de coordination n'ont pas créé un environnement favorable pour les partenariats programmatiques et l'intégration des interventions programmatiques, qui restent conditionnées par les possibilités de financement. Au niveau interne, les synergies entre les portefeuilles d'intervention du PNUD restent limitées dans leur exécution et manquent l'occasion de démontrer l'avantage comparatif du PNUD dans le développement de solutions intégrées.

Comme nous l'avons vu, à partir de 2015, les principaux partenaires du Burundi – Union européenne, pays européens, Etats-Unis – ont suspendu leur aide publique dans tous les autres secteurs, tout en maintenant leur soutien par le biais de structures non étatiques lorsque cela était possible. Les aides directes à l'État en provenance de ces partenaires sont en train de reprendre, avec une importante activité de programmation en cours. Dans ce contexte, le PNUD est considéré comme un partenaire loyal qui, pendant la période de crise, a continué à soutenir l'État burundais. Le PNUD, par son attitude et la continuité de son soutien, bénéficie d'un positionnement fort auprès des autorités nationales, en général, ce qui lui confère un statut d'interlocuteur privilégié parmi les partenaires de développement au Burundi. Le PNUD, comme les autres partenaires au développement, intervient dans un contexte qui est également marqué par la faiblesse des mécanismes de coordination de l'aide. Le Comité national de coordination des aides (CNCA), qui était le principal organe paritaire réunissant les parties nationales et les bailleurs de fonds, a été supprimé en 2015 même si des efforts sont en cours pour réactiver des cadres de concertation<sup>127</sup>. Bien que le positionnement du PNUD pendant cette période ait suscité quelques critiques de la part de ses partenaires<sup>128</sup>, le PNUD joue un rôle important dans la facilitation du dialogue et la reprise des cadres de coopération, à travers son appui au BESD en particulier, mais qui se reflète aussi dans la co-présidence du PNUD des cadres de concertation limités aux partenaires de développement.

Ces différents éléments de contexte ont eu un effet sur la capacité du PNUD à mobiliser des partenariats stratégiques et programmatiques et à assurer l'intégration des interventions de développement susceptibles de renforcer les effets, les complémentarités et la portée des interventions pour la promotion d'un appui multidimensionnel aux défis de développement du pays. À cet effet, même si une évolution est notable avec la reprise des cadres de coopération, les partenariats et la programmation conjointe semblent avoir été principalement stimulés par les possibilités de financement, notamment par le biais du Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix et du Fonds pour les ODD. Cela a eu pour effet de mettre davantage l'accent sur la coopération interinstitutions dans le domaine de la résolution et de la prévention des conflits et, dans une moindre mesure, dans l'appui à la planification du développement. Dans les autres secteurs, le travail conjoint apparaît plus restreint, même s'il existe des exceptions notables dans le domaine de la RRC et de la réintégration durable des rapatriés, où le PNUD a collaboré avec l'OIM et UNOCHA dans l'analyse des risques de vulnérabilités, et avec le HCR avec lequel le PNUD co-dirige la recherche de solution durable pour les rapatriés. Le soutien apporté

<sup>127</sup> Il existe aujourd'hui une plateforme de concertation limitée aux bailleurs dont le PNUD assure la co-présidence. Du côté de la partie nationale, le gouvernement a organisé à l'automne 2021 deux forums rassemblant celle-ci et les bailleurs de fonds, et la Présidence de la République a institué un Bureau d'études stratégiques et de développement (BESD) ; le ministère des Finances, du Budget et de la Planification économique reste néanmoins le principal interlocuteur des bailleurs.

<sup>128</sup> PNUD Burundi 2017, Évaluation à mi-parcours du Programme de Pays (CPD) et de son alignement sur le Plan stratégique 2014-2017.

à la stabilisation des personnes déplacées dans le village de Mayengo est une autre exception et constitue un modèle d'intégration des efforts des agences pour apporter une réponse multidimensionnelle qui pourrait servir de modèle à reproduire dans d'autres régions.

Notons par ailleurs que si la coordination interinstitutions au sein du système des Nations Unies existe, à travers les différents groupes de travail thématiques, la capacité de chaque agence à favoriser l'intégration des interventions apparaît limitée à ce stade. La topologie géographique du Burundi, en raison de sa petite superficie, semble fournir un cadre propice à l'intégration des interventions, mais la coordination interinstitutions ne dispose pas d'une approche de convergence géographique au niveau territorial qui pourrait servir de point d'ancrage pour l'intégration des interventions. Il a par exemple été noté que les approches du PNUD visant l'autonomisation, comme l'accès au financement, se heurtaient à l'existence d'autres programmes d'appui basés sur des subventions non conditionnelles dans la même zone d'intervention. En outre, la prédominance de l'appui aux interventions humanitaires via des organisations non gouvernementales, portée par le contexte depuis 2015, est un autre facteur limitant la poursuite de partenariat pour une action de développement durable du PNUD.

Enfin au niveau interne, le bureau de pays a pris des mesures pour consolider et intégrer ses interventions programmatiques. En effet, l'évaluation a noté une cohérence interne au niveau thématique grâce à l'alignement de l'organigramme du bureau et de ses ressources humaines au sein de ses axes thématiques de travail, qui assure une cohérence interne au sein des différents portefeuilles de travail. Cependant, la préparation et l'exécution des différents projets de portefeuilles par le PNUD se font de manière isolée et les synergies programmatiques entre les portefeuilles semblent limitées, à l'exception de quelques synergies entre les activités de développement local et de RRC (inclusion dans les PCDC).

**Constat 16 :** Le bureau de pays élabore des mesures positives pour assurer le suivi et l'évaluation participative des progrès du programme de pays et de ses interventions. Cependant, la caractérisation quantitative des résultats liée à la définition des indicateurs du cadre de résultat du programme de pays et à l'alignement sur les projets n'apporte pas forcément un éclairage stratégique sur la qualité des résultats obtenus et sur les synergies entre les interventions, qui permettrait de valider certaines hypothèses de résultats.

Le bureau de pays a jeté les bases d'un système solide de suivi et évaluation pour le programme de pays. D'un point de vue interne, l'exécution du plan d'évaluation du bureau de pays est à jour, et toutes les évaluations prévues ont été réalisées et leur qualité varie de moyennement satisfaisante à satisfaisante. Les évaluations de projets disponibles comprenaient généralement la collecte de données primaires, notamment à travers la conduite d'enquêtes quantitatives auprès des bénéficiaires des projets, y compris dans le cas des évaluations systématiques à mi-parcours pour les principaux programmes du PNUD. Le bureau de pays se distingue par une initiative positive, c'est-à-dire la conduite d'une évaluation thématique de l'intégration des questions de genre dans le programme de pays, ce qui n'est pas courant dans les pratiques d'évaluation des bureaux de pays du PNUD.

Au niveau du suivi des indicateurs de performance du programme de pays, le bureau de pays organise des missions de suivi et des revues annuelles des résultats en impliquant la partie nationale. Bien que la participation soit variable, cette pratique constitue une plateforme de dialogue utile au sein du bureau de pays et avec les autorités au niveau central. L'équipe d'évaluation a eu l'occasion d'assister à une revue annuelle des résultats interne au bureau de pays et a pu constater l'utilité de cette démarche. Au-delà des missions conjointes, le bureau de pays met en place une pratique de suivi itératif des bénéficiaires, également en cours de mise en œuvre dans d'autres bureaux de pays du PNUD, qui consiste à suivre la satisfaction des bénéficiaires à l'égard de l'appui et des résultats qui en découlent.

Le bureau de pays a aussi mis en place une plateforme digitale pour faciliter la compilation des données collectées, le renseignement des indicateurs du CPD, la documentation de projet et la géolocalisation. Bien que la maintenance et l'utilisation systématique par l'ensemble du personnel ne semblent pas encore atteintes, la mise en place de ces outils constitue une base utile pour appuyer les efforts de gestion et de capitalisation

des connaissances. Le bureau de pays a aussi pris des initiatives pour associer la partie nationale au suivi et à l'évaluation des interventions. En effet, le bureau de pays a capitalisé sur son soutien et sur le renforcement des capacités de l'institut national de statistique en l'impliquant dans la conduite de missions d'évaluation des interventions du PNUD. Au moment de cette évaluation, le bureau de pays initiait la formation et la participation des agents de planification au niveau provincial dans la conduite et la gestion d'enquêtes quantitatives qui alimenteront le suivi du programme de pays.

Toutes ces différentes mesures, bien qu'en cours de formalisation, constituent la base d'un système de suivi et d'évaluation crédible et utile. On constate cependant une focalisation sur les projets en tant qu'unité d'analyse, y compris ceux qui sont financés sur ses fonds propres. En effet, bien qu'il existe une approche systématique de conduite des évaluations à mi-parcours et finale des projets, le plan ne prévoyait pas d'évaluation des effets et/ou du portefeuille, susceptibles d'améliorer l'efficacité et de soutenir la prise de décision stratégique et globale du programme de pays. De la même manière, les activités de suivi semblent être fixées au niveau du projet, ce qui limite la possibilité d'analyser les synergies réalisées ou potentielles entre les diverses interventions du programme de pays. Un autre aspect qui mérite l'attention du bureau de pays est la concentration des indicateurs de performance suivis sur des objectifs de performance quantitatifs. En effet, et bien que l'orientation du programme de pays sur la fourniture de services au niveau local favorise ce type de mesure de la performance, il est nécessaire de la compléter avec des indicateurs de performance supplémentaires pour mesurer la qualité des résultats obtenus. Par exemple, des indicateurs tels que le nombre de personnes ayant accès à la justice et/ou à des actifs financiers ne permettent pas d'apprécier la qualité des résultats, en particulier leur durabilité, mais mettent l'accent sur l'accès aux services soutenus par le PNUD.

**Constat 17 : Le déploiement des interventions est entravé par des problèmes de gestion et des retards qui ont pour effet de limiter le temps disponible pour la mise en œuvre et les possibilités de participation des parties prenantes dans l'orientation et l'exécution des activités, ce qui peut présenter un risque pour la réputation du PNUD.**

Nous l'avons vu, le PNUD, par son attitude et la continuité dans son soutien, bénéficie d'un positionnement fort auprès des autorités nationales, en général, ce qui lui confère un statut d'interlocuteur privilégié parmi les PTF. De manière générale, l'appui du PNUD est reconnu et très apprécié des différents partenaires nationaux et institutionnels rencontrés dans le cadre de cette évaluation. Malgré ce retour très positif, les entretiens menés dans le cadre de cette évaluation ont révélé un fort consensus des partenaires nationaux du PNUD sur les difficultés opérationnelles récurrentes liées aux retards dans le lancement des activités et le décaissement.

S'agissant des retards de démarrage des activités, la plupart des partenaires indiquent que la formalisation des plans de travail a souvent lieu au cours du 2<sup>e</sup> trimestre, ce qui a pour effet d'écourter la période de mise en œuvre des activités planifiées pour l'année. Cette situation a notamment été pointée comme une contrainte par les acteurs de la société civile et les organisations non gouvernementales chargées de la mise en œuvre de certaines activités, qui ont évoqué les difficultés posées par les délais entre les appels à soumission des projets, l'attribution des projets et le décaissement des premières tranches de paiement pour les activités, qui laissent moins de temps pour la mise en œuvre des activités initialement prévues. Ces défis ont été rapportés par les partenaires du PNUD lors des entretiens pour tous les domaines d'intervention du programme de pays. Les effets de cette situation sont à mettre en relation avec le contexte de financement des institutions et des organisations de la société civile, qui sont la plupart du temps très dépendantes du financement du PNUD pour la mise en œuvre des interventions, y compris pour leur financement opérationnel. Par exemple, les partenaires consultés dans le domaine de la justice reconnaissent que sans le financement du PNUD, les activités courantes soutenues (aide juridique, mission d'inspection, audience foraine) ne peuvent être mises en œuvre faute de budget et de moyens matériels. À ce propos, plusieurs partenaires ont déploré le fait que le PNUD ne semble pas disposé à rembourser les avances de fonds, ce qui pourrait permettre de pallier les retards de décaissement.

Beaucoup d'acteurs ont confirmé qu'en règle générale, les activités ne pouvaient être lancées qu'en avril ou mai de l'exercice concerné, ce qui pose un autre problème puisque le Burundi a aligné le calendrier de son exercice budgétaire sur celui des pays de la Communauté de l'Afrique de l'Est, qui s'étend du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin. Cela implique que la finalisation des plans de travail, la signature des lettres d'accord et le démarrage des activités interviennent au moment où les ministères et l'administration publique se plongent dans la clôture des budgets et la préparation des nouveaux budgets de l'État. Bien que les avis soient partagés, ceci amène à s'interroger sur le principe de l'annualité de la programmation, à travers les lettres d'accord annuelles, alors que les projets et les programmes s'étalent sur plusieurs années, mais aussi sur les possibilités de mieux intégrer la planification et le financement des interventions du PNUD dans les plans des ministères concernés. À cela s'ajoute le défi posé par la conditionnalité de déboursier au minimum 80 % d'une tranche de financement avant de pouvoir accéder à la tranche de paiement suivante prévue dans les accords de financement, ce qui est considéré comme un problème par divers points focaux de ministères rencontrés. La combinaison de ces blocages constitue une difficulté pour certains partenaires du PNUD et leurs partenaires impliqués dans les interventions.

Il convient cependant de noter que les lignes d'approbation et de participation aux activités du projet ne sont pas toujours directes avec les partenaires de mise en œuvre, ce qui ne facilite pas le circuit de prise de décision et de communication. C'est par exemple le cas de l'aide juridique, qui est placée sous la responsabilité des barreaux (Bujumbura et Gitega), mais dont les fonds transitent par le ministère de la Justice, ce qui entraîne des retards de paiement aux avocats qui ont effectué une mission d'aide juridique et, en fin de compte, nuit à l'efficacité de l'aide juridique. De même, le soutien à l'École nationale d'administration passe par le ministère de la Fonction publique, ce qui a pour conséquence des retards dans l'exécution des interventions. Ces dynamiques opérationnelles peuvent avoir un lien avec certaines carences observées au cours de cette évaluation concernant la participation effective des acteurs locaux aux réalisations sur le terrain, notamment des actifs physiques<sup>129</sup>. Par exemple, il a été constaté que les acteurs provinciaux et communaux clés n'étaient pas toujours impliqués dans le suivi et ne disposaient pas des spécifications techniques. Le peu de temps disponible pour l'exécution des plans de travail limite aussi la possibilité de mettre à contribution l'expertise des partenaires de mise en œuvre et d'obtenir leur participation à l'orientation des activités.

## 2.5 Notation de la performance du programme de pays

Le tableau suivant donne une vue d'ensemble de la performance du programme de pays, en utilisant les cinq critères d'évaluation convenus au niveau international : la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité, ainsi qu'un ensemble de paramètres pour chacun des critères. Un barème de notation à quatre points est utilisé, 4 étant la note la plus élevée et 1 la plus basse<sup>130</sup>. Ce tableau d'évaluation doit être lu en gardant à l'esprit les constats présentés dans les sections précédentes, qui fournissent une justification plus détaillée.

<sup>129</sup> Comme la construction d'écoles (CEM de Ruyigi), la mise en place d'un système d'irrigation des collines ou l'équipement du complexe de transformation agroalimentaire de Ruyigi.

<sup>130</sup> 4 = Satisfaisant/Atteint : signifie que les résultats dépassent les attentes/Tous les produits et les résultats attendus du programme ont été réalisés ; 3 = Modérément satisfaisant/Atteint en grande partie : la contribution des programmes du PNUD présente certaines limites qui empêchent une excellente note, mais aucune lacune majeure n'a été constatée. Un grand nombre des produits/résultats prévus du programme ont été réalisés et les résultats attendus seront probablement atteints. Dans l'ensemble, l'évaluation est essentiellement positive, et les problèmes sont peu nombreux par rapport aux conclusions positives ; 2 = Modérément insatisfaisant/Partiellement atteint : des lacunes importantes sont identifiées, mais il y a également eu des constatations positives. Seuls certains des produits et des résultats escomptés ont été réalisés/atteints. Dans l'ensemble, l'évaluation est moins positive ; 1 = Insatisfaisant/Non atteint : la contribution du programme du PNUD a été confrontée à de graves contraintes et l'évaluation négative l'emporte sur toute évaluation positive. La réalisation des produits/résultats prévus a été limitée ou inexistante.

**TABLEAU 1.** Notation de la performance des programmes de pays

Critères et paramètres	Note globale (échelle 1-4)	Remarques/justification
<b>1. Pertinence</b>	<b>4</b>	Dans sa conception, le programme de pays est pertinent vis-à-vis des priorités nationales de développement, des objectifs du cadre de coopération des Nations Unies et du plan stratégique du PNUD, avec une couverture adéquate des divers domaines de travail du PNUD. Malgré le contexte mouvant pendant cette période et le champ d'action réduit qui en a découlé, le PNUD a été en mesure d'articuler et de mettre en œuvre un programme qui a assuré une forme de continuité avec ses engagements programmatiques d'après-crise en orientant son soutien vers la fourniture de services aux citoyens, et qui vise à répondre à la complexité des défis contemporains du pays et contribue aux objectifs de cohésion sociale, conformément à la situation post-conflit du pays.
1.A. Adhésion aux priorités nationales de développement	4	
1.B. Alignement sur les objectifs de l'ONU/PNUD	4	
1.C. Pertinence des priorités du programme	3	
<b>2. Cohérence</b>	<b>2</b>	Sur le plan interne, les synergies entre les différents domaines de programme au sein et entre les résultats ont été limitées. En matière de cohérence externe, malgré un bon partenariat avec le gouvernement et les partenaires de développement, les efforts d'intégration des interventions avec celle d'autres acteurs ont été limités, à l'exception des programmes conjoints du PBF et dans quelques domaines émergents (RRC, réintégration). De manière générale, les possibilités de renforcer la cohérence externe du programme et l'intégration des interventions avec celles d'autres acteurs sont affectées par la mise en sommeil des cadres de coordination de l'aide au Burundi et par le contexte de sanctions qui prévalait pendant la période de mise en œuvre du programme. La mise en cohérence des interventions au niveau local reste un défi.
2.A. Cohérence interne du programme	2	
2.B. Cohérence externe du programme	2	
<b>3. Efficience</b>	<b>2</b>	La mise en œuvre des interventions a été affectée par des problèmes de gestion, notamment des retards dans le processus annuel de planification et de décaissement, qui sont imputable au contexte, mais aussi aux lourdeurs administratives au niveau du PNUD et de la partie nationale. Cela a eu une incidence sur le bon déroulement des interventions prévues, notamment en limitant le temps disponible pour leur mise en œuvre et leur exécution financière.
3.A. Respect des échéanciers	2	
3.B. Gestion et efficience opérationnelle	2	

Critères et paramètres	Note globale (échelle 1-4)	Remarques/justification
<b>4. Efficacité</b>	<b>3</b>	Les résultats obtenus dans les différents projets et programmes sont satisfaisants en termes quantitatifs, mais plus faibles sur le plan qualitatif et de la durabilité. Dans le cadre des projets et programmes examinés, les résultats quantitatifs rapportés aux bases de référence sont le plus souvent atteints, voire dépassés dans certains cas. Mais sous l'angle qualitatif et de la durabilité, les résultats obtenus sont affectés négativement par le contexte difficile de mise en œuvre des activités et par les ressources financières limitées dont dispose le PNUD. Cependant, le programme de pays a porté une attention positive à l'inclusion des personnes susceptibles d'être laissées pour compte et a pris des mesures pour répondre aux besoins différenciés de ces groupes.
4.A. Atteinte des résultats au niveau des produits et des effets	3	
4.B. Inclusivité du programme (en particulier ceux qui risquent d'être laissés pour compte)	3	
4.C. Priorisation de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes	3	
4.D. Priorisation d'innovation pour le développement	2	
<b>5. Durabilité</b>	<b>2</b>	Bien que les interventions disposent d'un bon ancrage dans les politiques nationales et bénéficient d'un bon niveau d'appropriation par les différents ministères concernés, le contexte de financement de l'aide au développement et des institutions limite les perspectives de durabilité et d'extension des interventions. Face aux besoins et aux demandes des partenaires, l'appui du PNUD aux institutions nationales s'est largement orienté vers la facilitation d'activités opérationnelles qui sont nécessaires, mais non durables et qui dépendent presque entièrement de la disponibilité du financement du PNUD. Au niveau local, l'implication des partenaires locaux n'a pas toujours été effective et a limité dans certains cas leur appropriation. Enfin, le soutien direct aux bénéficiaires présente des perspectives plus durables, mais il convient de mettre davantage l'accent sur le soutien post-activités. Malgré un contexte difficile, un appui est en cours pour mobiliser des ressources domestiques à travers notamment l'évaluation du financement du développement.
5.A. Durabilité des capacités créées	2	
5.B. Financement du développement	2	

## CHAPITRE 3

# CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION



Ce chapitre présente les conclusions de l'évaluation sur la performance et les contributions du PNUD aux résultats de développement au Burundi, les recommandations et la réponse de la direction. Les recommandations proposées par l'évaluation ont été formulées de manière à permettre une certaine souplesse dans leur mise en œuvre.

### 3.1 Conclusions de l'évaluation

**Conclusion 1 :** Le PNUD est reconnu comme un partenaire important des autorités burundaises tant par la pertinence de ses appuis aux priorités nationales et de leur continuité avant, pendant et après la crise politique de 2015, dans un contexte difficile pour le financement du développement. La période de mise en œuvre du programme de pays a continué d'être marquée par les stigmates de la crise profonde que traverse le Burundi depuis 2015. Durant cette période, le PNUD, bien que dans un périmètre réduit dicté par le contexte national, a continué de soutenir les objectifs de développement du pays avec les institutions nationales et a fourni un appui essentiel aux institutions ciblées en vue d'améliorer la fourniture de services aux citoyens dans les différents domaines du programme de pays, y compris l'accès à la justice et aux services administratifs, le développement local, etc. Ce positionnement confère au PNUD une relation de confiance privilégiée avec les autorités nationales et un leadership fort, reconnus par l'ensemble des partenaires, ce qui a joué un rôle important dans le maintien du dialogue avec les partenaires au développement dans un contexte de redémarrage progressif de la coopération au développement.

**Conclusion 2 :** Le PNUD a apporté des contributions tangibles en orientant son soutien vers la fourniture de services aux populations au niveau local, en particulier dans les domaines de l'accès aux droits, aux moyens d'existence des communautés et aux services de santé grâce à la gestion des allocations du Fonds mondial. Les efforts de renforcement de la résilience aux effets du changement climatique ont reçu moins d'attention en raison d'un manque de financement et de l'urgence d'apporter des réponses aux besoins de stabilisation immédiats des populations déplacées. La pandémie de COVID-19 a aussi entrouvert la porte de la numérisation, qui émerge comme un domaine de travail transversal au programme. Le contexte politique et socioéconomique que connaît le pays depuis 2015 a limité le champ d'action du PNUD qui était auparavant plus axé sur l'appui institutionnel. Cependant, la réorientation des activités vers la fourniture de services aux populations au niveau local, en partenariat avec les autorités nationales, a permis d'apporter des réponses au déficit d'accès des populations vulnérables aux services de base (justice, administration, santé) et aux capacités productives à travers l'accès au financement et aux actifs de transformation agricole. En particulier, et malgré les tensions, le PNUD apporte une contribution importante à la lutte contre trois maladies à fort potentiel épidémique (paludisme, sida et tuberculose), notamment le paludisme qui demeure la principale cause de mortalité au Burundi. L'adaptation aux effets du changement climatique et la prévention des risques de catastrophe ont pris moins d'ampleur dans les réalisations du programme, au bénéfice de la réponse aux besoins de stabilisation des nombreux sinistrés des catastrophes.

**Conclusion 3 :** Malgré un contexte difficile et un champ d'action réduit, le programme de pays a trouvé des possibilités de capitaliser sur ses domaines d'interventions passés et d'élaborer des interventions à croisée de différentes thématiques clés qui contribuent à la cohésion sociale et aux principes du lien entre humanitaire, développement et paix. Bien que dans un périmètre réduit dicté par le contexte mouvant au Burundi, le PNUD a trouvé des portes d'entrée qui, dans une certaine mesure, ont pu capitaliser sur les engagements qui avaient été pris avant 2015 dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord d'Arusha. Les projets et programmes visent effectivement à répondre à la complexité de la situation contemporaine du Burundi et comprennent des interventions de nature différente, mais dont l'objectif commun converge vers le renforcement de la cohésion sociale. Il s'agit notamment de l'accès à la justice et aux services administratifs ainsi que de la réintégration progressive des rapatriés et des populations déplacées. À l'exception de certains domaines, l'intégration externe de ces efforts se heurte au manque de coordination généralisé de l'aide au développement, bien que le soutien, y

compris de la part le PNUD, soit en cours. Au niveau interne, l'opérationnalisation des synergies entre les différents portefeuilles du programme de pays, qui pourrait potentiellement démontrer la valeur ajoutée d'une réponse multidimensionnelle aux défis des territoires, demeure un effort en cours.

**Conclusion 4 :** La durabilité des résultats obtenus par le PNUD au Burundi est affectée par la difficulté du contexte et les ressources financières limitées dont disposent le PNUD et les institutions nationales ciblées pour leur fonctionnement. Cette situation a souvent orienté l'appui du PNUD vers le fonctionnement opérationnel des institutions – qui, bien qu'essentiel, ne permet pas d'induire des changements durables et présente des risques de fragmentation de l'appui – plutôt que vers le renforcement des capacités institutionnelles. La mise en œuvre du programme a montré à plusieurs reprises que le manque de ressources et un contexte difficile sont des obstacles à l'obtention des résultats escomptés ; ces mêmes facteurs ont une incidence sur la durabilité des projets. Alors que le PNUAD posait comme hypothèse que l'État burundais est en mesure de fournir les ressources nécessaires à la réalisation des activités, cette hypothèse ne s'est pas concrétisée et de nombreux appuis du PNUD se caractérisent par la conduite de certaines missions de service public, en particulier dans le domaine de la gouvernance, qui dépendent entièrement du soutien du PNUD. Bien que les projets bénéficient généralement d'un bon niveau d'appropriation, la capacité d'absorption et de mise à l'échelle de la partie nationale demeure limitée et les institutions soutenues font face à des difficultés pour financer les activités courantes ayant trait à leur mandat. En outre, la diversité des domaines de travail et des acteurs a pour effet de fragmenter l'appui du PNUD pour répondre aux besoins de l'ensemble des acteurs, et se traduit par un soutien ponctuel dans un contexte marqué par un déficit de coordination globale des interventions.

**Conclusion 5 :** Les fonds propres du PNUD ont joué un rôle essentiel pour assurer la continuité des engagements programmatiques du bureau de pays. Néanmoins, la dépendance globale du financement du programme de pays à l'égard du financement du Fonds mondial et des fonds propre du PNUD présente des risques pour la viabilité financière du bureau de pays et sa capacité à mettre en œuvre son mandat de base. Dans un contexte de financement limité dû à l'interruption du financement des institutions par l'aide au développement, les fonds propres du PNUD ont joué un rôle capital pour financer les interventions et assurer la continuité des engagements programmatiques avec les autorités burundaises. Néanmoins, cette situation place le bureau de pays face à un manque de diversification des sources de financement du programme de pays et laisse les grands domaines d'actions-cadres du PNUD, tels que la gouvernance, la croissance inclusive et l'environnement, en situation de sous-financement, sans compter qu'elle présente des risques pour la viabilité financière du bureau de pays.

**Conclusion 6 :** Bien que les ambitions énoncées dans le cadre de résultats du programme de pays sur les questions de genre et l'autonomisation des femmes n'aient été que partiellement satisfaites, la mise en œuvre du programme de pays démontre une bonne prise en compte du ciblage et des besoins différenciés des catégories vulnérables de la population, qui reflète l'approche consistant à « ne laisser personne pour compte ». Le programme de pays avait placé une ambition particulière sur la prise en compte des questions de genre dans l'ensemble des produits du programme de pays, qui ne s'est pas toujours concrétisée dans la mise en œuvre des interventions. En revanche, le programme accorde une attention particulière à la réduction des vulnérabilités – en ciblant dans les zones rurales, les populations déplacées, les rapatriés, les Batwa et les personnes handicapées – et, dans une certaine mesure, à l'intersectionnalité dans le ciblage des bénéficiaires et la ventilation des indicateurs de performance du programme. Même si les efforts restent à consolider pour changer durablement la situation, les interventions ont montré qu'elles tenaient compte des besoins différenciés des communautés les plus vulnérables et ont mis en pratique l'objectif de ne laisser personne de côté.

## 3.2 Recommandations et réponse de la direction

### RECOMMANDATION 1.

Dans le contexte plus large de la reprise de la programmation par les principaux partenaires de développement du pays, le PNUD devrait chercher à affirmer progressivement son rôle de catalyseur en orientant son appui vers le renforcement des capacités institutionnelles et en repositionnant son appui en aval vers la mise à l'essai de solutions reproductibles.

### Réponse de la direction : **Acceptée**

En effet, le bureau de pays a fait du renforcement des capacités un axe important de ses programmes et en plus, le PNUD a déjà mis en place un dispositif pour renforcer les capacités institutionnelles avec notamment :

- l'appui apporté au BESD pour soutenir la vision de développement à long terme
- l'appui au ministère des Finances pour la mise en place du budget de programme, la planification stratégique et le suivi et évaluation du PND/ODD
- la signature des lettres d'accord avec 14 ministères techniques pour renforcer leurs capacités dans le développement et la mise en œuvre des stratégies sectorielles et des mécanismes de coordination dans le cadre des groupes thématiques avec les partenaires au développement

Des solutions reproductibles expérimentées dans le programme 2019-2023, telles que :

des Guichets uniques provinciaux dans 12 provinces, la numérisation de l'état civil dans 11 communes et des services fonciers communaux dans 6 bureaux communaux, la mise en place d'un centre de réponse intégrée aux VFG, l'approche portefeuille au profit des communautés transfrontalières à Nyanza Lac seront mises à l'échelle dans le cadre du nouveau programme 2024-2027.

Enfin, le prochain CPD 2024-2027 en cours d'approbation met également le renforcement des capacités au centre de toutes ses priorités.

Action clé(s)	Échéance	Unité(s) responsable(s)	Suivi	
			Commentaires	Statut (Initiée, Achevée ou aucune date d'échéance)
1.1 Les solutions reproductibles comme la numérisation de l'état civil et des services fonciers communaux seront amplifiées avec d'autres partenaires.	Décembre 2025	Unité Gouvernance		Initiée
1.2 Le bureau de pays renforce les capacités institutionnelles et techniques du BESD sur la coordination du partenariat au développement en mettant en place un système de suivi et évaluation des projets et programmes financés par les partenaires au développement.	Décembre 2023	Unité Politique & Stratégie		Initiée

◀ Recommandation 1 (suite)

Action clé(s)	Échéance	Unité(s) responsable(s)	Suivi	
			Commentaires	Statut (Initiée, Achevée ou aucune date d'échéance)
1.3 Appui à l'élaboration de la nouvelle vision Burundi pays émergent en 2040 et Burundi pays développé en 2060.	Avril 2023	Unité Politique & Stratégie		Achevée
1.4 Le bureau de pays appuie la mise en œuvre du processus du budget de programme.	Décembre 2023	Unité Politique & Stratégie		Initiée
1.5 Le renforcement des capacités de la planification stratégique (Finance, BESD, Intérieur, etc.)	Décembre 2023	Unité Politique & Stratégie		Initiée

**RECOMMANDATION 2.**



Le PNUD devrait s'efforcer d'ancrer les interventions en aval dans l'ensemble de son programme de pays dans une approche par zone en vue de renforcer les synergies entre ses différents programmes et de maximiser sa contribution au développement rural compte tenu des ressources limitées disponibles.

**Réponse de la direction : Acceptée**



Dans le CPD 2024-2027, le bureau de pays a pris en compte cette recommandation au paragraphe 20 relatif au ciblage géographique. En plus, l'approche portefeuille sur les Communautés frontalières en cours de mise en œuvre concourt au renforcement de l'approche par zone en vue de renforcer les synergies.

Action clé(s)	Échéance	Unité(s) responsable(s)	Suivi	
			Commentaires	Statut (Initiée, Achevée ou aucune date d'échéance)
2.1 Opérationnaliser le nouveau CPD 2024-2027 selon l'approche portefeuille pour avoir les interventions en interconnexion.	Décembre 2024	Représentant Résident Adjoint		Initiée
2.2 Appliquer le ciblage géographique dans la mise en œuvre des différents projets en conformité avec les dispositions du nouveau CPD 2024-2027 en ce qui concerne le ciblage géographique.	Décembre 2024	Représentant Résident Adjoint		Initiée

### RECOMMANDATION 3.



Le PNUD devrait poursuivre ses efforts de collecte de données et de suivi et évaluation avec les partenaires nationaux et renforcer la dimension qualitative de son cadre de résultats afin de mieux informer sur l'expérience des usagers des services et des bénéficiaires en vue d'adapter ses interventions au plus près des besoins.

### Réponse de la direction : **Acceptée**



Sur une base semestrielle, le bureau de pays poursuivra la réalisation des missions conjointes de suivi avec les partenaires pour collecter les données auprès des bénéficiaires et multipliera les activités de suivi itératif des bénéficiaires. De plus, le Plan d'évaluation 2024-2027 prévoira des évaluations qualitatives.

Action clé(s)	Échéance	Unité(s) responsable(s)	Suivi	
			Commentaires	Statut (Initiée, Achevée ou aucune date d'échéance)
3.1 Le bureau de pays a prévu une évaluation d'impact du CPD 2019-2023.	Décembre 2023	Chargé de Suivi Evaluation		Initiée
3.2 Poursuivre l'organisation des missions de suivi conjoint avec les partenaires.	Juillet et décembre 2023	Chargé de Suivi Evaluation		Initiée

### RECOMMANDATION 4.



Le PNUD devrait activement mobiliser la partie nationale et le Fonds mondial afin d'élaborer et de mettre en place une feuille de route consensuelle pour la transition graduelle de la gestion des subventions. Cette feuille de route devrait préciser les critères et les conditions sur la base de jalons de performance prédéterminés et consensuels, et impliquer les diverses instances nationales et les partenaires de développement du domaine de la santé.

### Réponse de la direction : **Partiellement acceptée**



Le PNUD va continuer à mobiliser les parties prenantes et soutenir le plaidoyer et les actions pour que les éléments ci-après soient en place dans la perspective de la transition vers l'exécution nationale effective :

- l'élaboration et l'appui à l'exécution d'une feuille de route pour la transition des subventions en collaboration avec l'instance de coordination nationale (CCM) ;

◀ Recommandation 4 (suite)

- le Burundi est classé comme pays relevant de la **politique de sauvegarde additionnelle** (Additional Safeguards Policy, ASP). À ce titre, le pays fait partie des pays qui font l'objet de contrôles et de mesures restrictives exceptionnelles. Le PNUD soutiendra l'exécution du plan de renforcement des capacités des partenaires nationaux qui vient d'être élaboré avec son appui, afin de remédier à cette situation.
- De plus, suite à une évaluation des risques effectuée par le Fonds mondial (voir le rapport de février 2023), le pays a une cote de risque élevée. Outre le plan de renforcement des capacités, le PNUD renforcera l'assurance qualité et l'accompagnement des partenaires d'exécution dans la mise en place des mécanismes durable de gestion des risques.

Action clé(s)	Échéance	Unité(s) responsable(s)	Suivi	
			Commentaires	Statut (Initiée, Achevée ou aucune date d'échéance)
4.1 Élaborer un plan de renforcement des capacités.	Septembre 2022	Équipe de gestion du Fonds mondial		Achevée
4.2 Le PNUD a assuré la consolidation des plans de renforcement des capacités du PNUD et de l'UGADS (l'autre PR pour le Fonds mondial) et les a soumis au secrétariat du ICN.	Novembre 2022	Équipe de gestion du Fonds mondial		Achevée
4.3 Validation du Plan de renforcement des capacités.	Décembre 2022	Équipe de gestion du Fonds mondial		Initiée
4.4 Élaboration de la feuille de route en collaboration avec ICN avec benchmark pour assurer la transition.	Décembre 2023	Équipe de gestion du Fonds mondial		Initiée

**RECOMMANDATION 5.**



**Le PNUD devrait poursuivre son effort d'appui à la numérisation en donnant la priorité au fonctionnement de l'administration publique et des services administratifs et aux capacités de coordination nationale de l'effort de numérisation. Le développement d'une initiative numérique pour favoriser l'accès à l'information et fournir des services aux citoyens devrait prendre en compte les difficultés d'accès des populations vulnérables.**

**Réponse de la direction : Acceptée**



Le bureau de pays appuie actuellement la numérisation des services ci-après dans le cadre de l'administration publique et des services administratifs au niveau communal : le service central du casier judiciaire, 11 bureaux communaux pilotes de l'état civil. De plus, le PNUD aide le Gouvernement à finaliser le plan directeur de numérisation.

Action clé(s)	Échéance	Unité(s) responsable(s)	Suivi	
			Commentaires	Statut (Initiée, Achevée ou aucune date d'échéance)
5.1 11 bureaux communaux pilotes de l'état civil sont en cours d'expérimentation.	Décembre 2022	Unité Gouvernance		Achevée
5.2 Dans le cadre du nouveau CPD, le bureau de pays va aider le Gouvernement à mettre en place un cadre de coordination sur les questions de numérisation.	Décembre 2024	Représentant Résident adjoint		Initiée
5.3 Numérisation du service de casier judiciaire.	Mars 2023	Unité Gouvernance		Achevée
5.4 Numérisation de la collecte et de la gestion des recettes communales.	Décembre 2023	Unité Gouvernance		Initiée
5.5 Installation d'un système d'audience en ligne pour les provinces sans prison.	Décembre 2023	Unité Gouvernance		Initiée
5.6 Numérisation de 6 bureaux fonciers communaux.	Décembre 2023	Unité Gouvernance		Initiée

# ANNEXES



Les annexes du rapport (listées ci-dessous) sont disponibles sur le site internet du Bureau indépendant d'évaluation à l'adresse suivante : <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/22471>

- Annexe 1.** Termes de références de l'évaluation
- Annexe 2.** Le pays en bref
- Annexe 3.** Cadre d'évaluation
- Annexe 4.** Personnes consultées
- Annexe 5.** Documents consultés
- Annexe 6.** Liste des projets examinés
- Annexe 7.** État des indicateurs de résultats et des produits du programme de pays



**BIE**

Bureau  
Indépendant  
d'Évaluation

Programme des Nations Unies pour le Développement

**Bureau indépendant d'évaluation**

**Programme des Nations Unies  
pour le développement**

**One UN Plaza, DC1-20<sup>th</sup> Floor**

**New York, NY 10017, États-Unis**

**Tél. +1(646) 781 4200**



**[www.undp.org/evaluation](http://www.undp.org/evaluation)**



**[UNDP\\_Evaluation](#)**



**[evaluationoffice](#)**



**[/in/undp-ieo](#)**

**Evaluations for a #strongerUNDP**