



En collaboration avec



EVALUATION A MI- PARCOURS

Programme d'Appui à la Reconstruction
et au Développement Communal en
Province de RUTANA
PARDC-R
BURUNDI

AOUT 2010



Development
Researchers'
Network

Italy



Rapport final d'évaluation

A consortium of
DRN and ES Global c/o DRN, leading company:

Headquarters
Via Ippolito Nievo 62
00153 Rome, Italy
Tel +39-06-581-6074
Fax +39-06-581-6390
mail@drnnetwork.com

Belgium office
Square Plasky 92-94
1030 Brussels, Belgium
Tel: +32-2-732-4607
Tel/Fax +32-2-736-1663
bruxelles@drn-network.com

AO UT 2010

EQUIPE D'EVALUATEURS	
Chef d'équipe	Rémi STOQUART, consultant international
Membres de l'équipe	Alexis DUKUNDANE, consultant international
	Anicet HAVYARIMANA, consultant national

EVALUTION A MI-PARCOURS: PARDC/R – Burundi

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

TABLE DES MATIERES

1.	L'EVALUATION: PRINCIPAUX ENJEUX	1
1.1.	CONTEXTE DE L'EVALUATION	1
1.2.	ETENDUE ET OBJECTIFS DE L'EVALUATION	1
1.3.	METHODES DE L'EVALUATION ET LIMITES	2
2.	CONTEXTE DU PAYS	4
2.1.	CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE	4
2.2.	ENVIRONNEMENT POLITIQUE & INSTITUTIONNEL	4
3.	RESUME DU PROGRAMME	7
3.1.	DESCRIPTION DU PROGRAMME	7
3.1.1.	Logique d'intervention initiale du programme	7
3.1.2.	Contexte général dans lequel s'insère le programme	7
3.1.3.	Stratégie d'intervention et changements majeurs dans la mise en œuvre	8
3.2.	SITUATION ACTUELLE DU PROGRAMME	9
3.2.1.	Mise en œuvre	9
3.2.2.	Etat financier	10
4.	RESULTATS DE L'EVALUATION	12
4.1.	UNE CONCEPTION PERTINENTE DU PROGRAMME ET COHERENTE AVEC LES ATTENTES DES AUTORITES	12
4.1.1.	Un Programme conçu et mis en œuvre en parfaite symbiose avec les autorités nationales et qui répond aux attentes des communes concernées	12
4.1.2.	Un programme épousant la logique d'intervention du DL (Développement Local) du FENU mais qui aurait pu être mieux ciblé	13
4.2.	RENFORCEMENT DES CAPACITES AU NIVEAU DES AUTORITES NATIONALES ET LOCALES	15
4.2.1.	Un programme qui a contribué à l'amélioration des capacités humaines des administrations locales	15
4.2.2.	Le PARDC/R n'a pas pu contribuer au renforcement des capacités financières des communes	17
4.2.3.	Capacités institutionnelles au niveau local: des communes qui tâtonnent encore	18
4.3.	UN APPUI INCONTESTABLE DU PROGRAMME AU PROCESSUS DE PLANIFICATION DES BESOINS MAIS ENCORE DES INSUFFISANCES DE SUIVI ET DE GESTION	20
4.3.1.1.	Un processus participatif pour la planification des investissements des Autorités Locales	20
4.3.2.	Le projet a promu une gestion efficace et transparente des investissements dans les communes de Rutana	21
4.4.	UNE NETTE AMELIORATION DE L'ACCES DES POPULATIONS A DES SERVICES DE QUALITE EN DEBIT D'UNE FAIBLE APPROPRIATION PAR LES BENEFICIAIRES	25
4.4.1.	Le Programme a certainement contribué à la mise à disposition des équipements socio-communautaires et à l'amélioration de l'accès aux services de qualité	25
4.4.2.	Une implication des communautés encore trop faible dans le processus de suivi et de mise en œuvre	26
4.4.3.	Une influence marginale du PARDC-R sur l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages	26
4.5.	DES ACQUIS DU PROGRAMME SUR LE LONG TERME NON GARANTIS	28
4.5.1.	Une bonne appropriation des infrastructures par les AL mais des problèmes de maintenance demeurent	28
4.5.2.	Planification et gestion du développement après le programme : les communes au pied du mur	29
4.5.3.	Le FENU n'a pas pris en compte la stratégie de désengagement progressif dans la conception du programme	29

4.6.	UNE GESTION DU PROGRAMME EFFICACE ET APPROPRIÉE MAIS UN ACCOMPAGNEMENT SUR LE TERRAIN JUGE TROP FAIBLE PAR LES BÉNÉFICIAIRES	31
4.6.1.	L'UGP, une équipe professionnelle et compétente qui remplit sa mission, conformément aux objectifs qui lui ont été assignés	31
4.6.2.	L'UGP gagnerait à être plus ambitieuse dans sa logique d'intervention : un suivi plus dynamique des communes, une capitalisation indispensable des activités aux niveaux local et national	33
4.7.	UN REEL PARTENARIAT DU PARDC-R AVEC LES AUTORITÉS ET DE BONNES RELATIONS DE TRAVAIL AVEC LES AUTRES PTF	35
4.7.1.	Le PARDC-R n'a pas réussi à mobiliser les ressources additionnelles escomptées	35
4.7.2.	Réplication des bonnes pratiques du PARDC-R : des résultats encourageants à poursuivre pour les ancrer définitivement dans le paysage du développement	36
4.7.3.	De réelles synergies mises en œuvre par le Programme avec les autres bailleurs	37
4.8.	L'INFLUENCE DU PROGRAMME SUR LA POLITIQUE DE DÉCENTRALISATION AU BURUNDI : DES PREMIERS INDICATEURS POSITIFS	39
5.	CONCLUSIONS ET LEÇONS APPRIS	41
5.1.	AU NIVEAU LOCAL	41
5.2.	AU NIVEAU NATIONAL	42
6.	RECOMMANDATIONS	44
6.1.	RECOMMANDATIONS AU NIVEAU NATIONAL	44
6.1.1.	Renforcer le rôle du Ministère et mieux internaliser ses compétences	44
6.1.2.	Capitaliser, diffuser et préparer le retrait du PARDC-R	44
6.2.	RECOMMANDATIONS AU NIVEAU LOCAL	45
6.2.1.	Améliorer la qualité de la présence de l'UGP sur le terrain	45
6.2.2.	Mettre l'accent sur le renforcement du potentiel fiscal des communes	45
6.2.3.	S'assurer d'une meilleure implication des communautés bénéficiaires	46
6.3.	QUEL AVENIR POUR LE PARDC-R ?	47
	ANNEXE 1: TERMES DE REFERENCE	50
	ANNEXE 2: BIBLIOGRAPHIE	64
	ANNEXE 3: LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	67
	ANNEXE 4: CADRE DES RESSOURCES ET DES RESULTATS DU PARDC-R	71
	ANNEXE 5: PLUS D'INFORMATION SUR LA METHODOLOGIE SPIRE	75
	ANNEXE 6: MATRICE D'EVALUATION ADAPTEE AU PARDC-R	78
	ANNEXE 7 : INFORMATIONS ADDITIONNELLES	93
	ANNEXE 8: LES COMMISSIONS TECHNIQUES DE SUIVI DES PCDC DANS LA PROVINCE DE GITEGA	99
	ANNEXE 9 : MANAGEMENT RESPONSE MATRIX	104

LISTE DES TABLEAUX

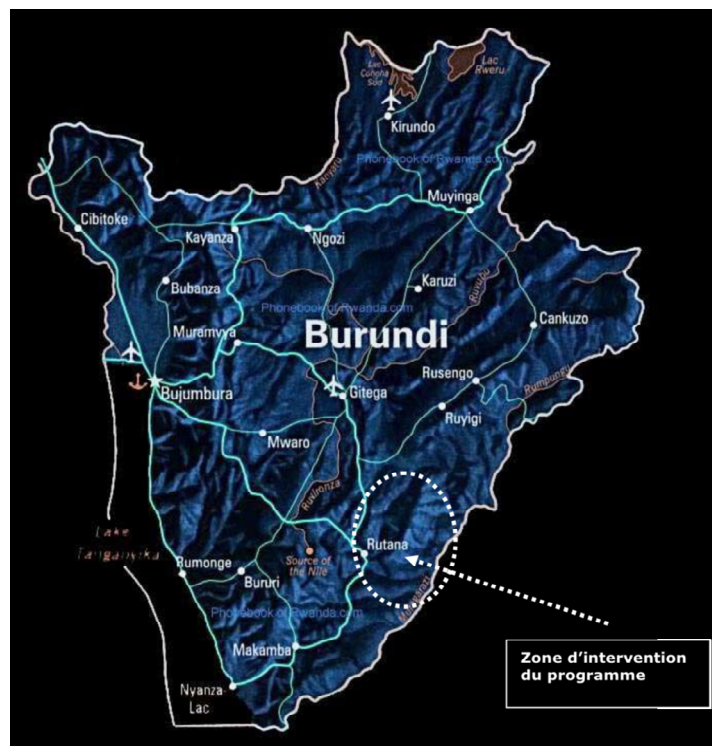
TABEAU 1 : SCHEMA DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE AU BURUNDI	5
TABEAU 2 : DECOUPAGE ADMINISTRATIF DE LA PROVINCE DE RUTANA	8
TABEAU 3 : RECAPITULATIF DES DEPENSES ENGAGEES PAR ACTIVITES AGREGÉES	10
TABEAU 4 : DEPENSES PAR LIGNES BUDGETAIRES SIMPLIFIÉES	11
TABEAU 5 : PARTICIPATION DE LA POPULATION AU PROCESSUS DE PLANIFICATION	16
TABEAU 6 : TABLEAU QUANTITATIFS DES FORMATIONS DES ACTEURS LOCAUX	17
TABEAU 7: LES CRITERES D'EVALUATION DE LA PERFORMANCE DES COMMUNES	18
TABEAU 8 : LES QUATRE ÉTAPES DE LA PROCÉDURE DE MISE EN ŒUVRE DES INVESTISSEMENTS	22
TABEAU 9 : INVESTISSEMENTS RÉALISÉS DE 2007 À 2009	23

TABLEAU N°10 : REPARTITION DES INVESTISSEMENTS LOCAUX POUR LA PERIODE DE 2007-2009	26
TABLEAU N°11 : COMPOSITION DE L'UNITE DE GESTION DE PROGRAMME	31
TABLEAU 12 : REPARTITION DES MONTANTS ENGAGES PAR AGENCE	36

DONNEES GEOGRAPHIQUES ET DEMOGRAPHIQUES DE BASE

Superficie du Pays:	27 834 Kilomètres carrés
Population du pays: (2009)	9,511,330
Capitale du pays:	Bujumbura
Peuple:	Principaux groupes ethniques: Hutu - 85% Tutsi - 14% Twa - 1%
Langues utilisées:	Kirundi, Français, Swahili
Religion:	Catholique – 62 % Protestante – 5 % Musulmane – 10 % Coutumière – 23 %
Localisation du projet:	Province de Rutana, située au Sud-est du pays

Source: The World Factbook www.cia.gov



SIGLES ET ABBREVIATIONS

ABELO	Association Burundaise des Élus Locaux
APRS	Appui au Programme de Réinsertion des Sinistrés
BINUB	Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi
BRB	Banque de la République du Burundi
COP	Comité d'Orientation du Programme
AC	Administrateur Communal
AL	Autorité Locale
CCDC	Comité Communal de Développement Communautaire
CDC	Comités de Développement Communautaire
CTP	Conseiller Technique Principal
CEPGL	Communauté Economique des Pays des Grands Lacs
CTB	Coopération Technique Belge
CPP	Comité de Pilotage du Programme
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté
DPAE	Direction Provinciale de l'Agriculture et de l'Elevage
DPE	Direction Provinciale de l'Education
DPS	Direction Provinciale de la Santé
Fbu	Franc Burundais
FDC	Fonds de Développement Communal
FENU	Fonds des Nations Unies pour l'Équipement
FoCol	Fonds Collinaire
FoCom	Fonds Communal
FONIC	Fonds National d'Investissement Communal
FRDC	Fonds de Reconstruction et de Développement Communautaire
GTZ	Coopération Technique Allemande
IRC	International Rescue Committee
MININTER	Ministère de l'Intérieur
MOC	Maîtrise d'Ouvrage Communale
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
MDDC	Ministère de la Décentralisation et du Développement Communal
PADM	Programme d'Appui à la Décentralisation à Muyinga
PARDC	Programme d'Appui à la Reconstruction et au Développement Communal
PCDC	Plan Communal de Développement Communautaire
PDL	Programmes de Développement Local
PTA	Plan de Travail Annuel
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRADECS	Projet d'Appui au Développement Communautaire et Social
PRASAB	Programme de Réhabilitation de l'Agriculture et des Services Agricoles
PRODOC	Document de Projet (du PARDC-R)
SNU	Système des Nations Unies ;
STD	Services Techniques Déconcentrés
UGP	Unité de Gestion du Programme
UNDAF	Programme Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement

INFORMATIONS SUR LE PROJET

Pays:	Burundi
Titre du Programme (long):	Programme d'Appui à la Reconstruction et au Développement Communal dans la Province de Rutana
Titre du Programme (court):	PARDC/R
No du Programme:	BDI/06/C01
Code ATLAS du Programme (par bailleur):	
FENU	00051937
PNUD	00055587
Autres bailleurs	

Détails Financiers (par bailleur) au 31 décembre 2009

FENU	A ce jour, 1,5 million USD sur les 2 300 000 US\$ prévus				Total
PNUD	A ce jour, 554 000 USD sur les 500 000 US\$ prévus				Général
Date décaissement (par bailleur):	2006	2007	2008	2009	
FENU	\$96.273,20	\$325.815,92	\$369.885,48	\$759.214,25	\$ 1.551.188
PNUD	-	\$168.434,15	\$228.793,96	\$156.900,56	\$ 554.128
Gouvernement	-				\$ 250.000
Décaissement Total du projet	\$96.273,20	\$494.250,07	\$598.679,44	\$916.114,81	\$ 2.105.317
Budget total du Projet					

Agence d'Exécution:	PNUD/FENU
Agence de mise en œuvre:	Ministère de la Décentralisation et du Développement Communal
Date d'approbation du projet:	10 août 2006
Durée du Projet:	5 ans
Amendement du Projet:	Néant
Date d'Evaluation:	Mars 2010

Autres projet du FENU en cours dans le pays:	Aucun
Projets précédents du FENU :	Non renseigné
Précédentes évaluations :	Aucune

RESUME EXECUTIF

1. Résumé du programme

Le PARDC-R, démarré en janvier 2007, est à sa troisième année opérationnelle. D'un montant initial de 6 millions USD (prévision du PRODOC), ce sont finalement un peu plus de 3 millions USD qui seront mobilisés à l'issue du Programme. La conception du programme a délibérément opté pour un dosage d'actions à court, moyen et long terme en cherchant à répondre aux besoins urgents d'une province particulièrement pauvre. Le dimensionnement du PARDC-R, alliant soutien au processus de décentralisation au niveau local et au niveau national, s'inscrit dans la droite ligne des Programmes de Développement Local (PDL) du FENU, développés dans près de 35 pays de par le monde. Seule différence notable avec la plupart des PDL existants, le CTP (Conseiller Technique Principal) intervient à deux échelles : (i) nationale, en appui au Ministère en charge de la décentralisation et (ii) locale, avec l'amélioration des capacités des collectivités territoriales en matière de planification et de programmation budgétaire via le financement de petits équipements de base (écoles, centres de santé). Cette approche du FENU est plus destinée à appuyer le processus de décentralisation que d'avoir un impact sur le niveau de pauvreté des populations.

La conception du programme a délibérément opté pour un dosage d'actions à court, moyen et long terme en cherchant à répondre aux besoins urgents d'une province particulièrement pauvre. Le dimensionnement du PARDC-R, alliant soutien au processus de décentralisation au niveau local et au niveau national, s'inscrit dans la droite ligne des programmes PLD (Plans Locaux de Développement) du FENU.

Au-delà de cet objectif global, la stratégie d'intervention du programme au Burundi vise à consolider le cadre institutionnel naissant de la décentralisation dans le pays à tous les niveaux de prise de décision :

- au niveau national, en appuyant le Ministère de la Décentralisation et du Développement Communal (MDDC) pour la mise en application de la loi communale du 20 avril 2005 et la finalisation des documents de politique nationale de décentralisation.
- au niveau local, par le biais d'un capital d'amorçage, en améliorant les capacités des collectivités territoriales (communes et collines) en matière de planification et de programmation budgétaire.

L'appui à la décentralisation des prestations de services prises en charge par les autorités locales, réelle valeur ajoutée du FENU, prend toute sa mesure avec le positionnement du programme et de son CTP au niveau national, permettant de mettre constamment en perspective les interventions effectuées au niveau local avec la politique du Gouvernement dans ce domaine.

2. Contexte

Le Programme d'Appui à la Reconstruction et au Développement Communal dans la Province de Rutana (PARDC/Rutana) est à bien des égards une démarche innovante et pilote : le choix de deux niveaux d'intervention (niveaux central et local), l'appui direct aux communes (avec l'inscription de l'apport financier dans le budget communal) et les critères de performance définis localement puis répliqués nationalement constituent des

innovations certaines et largement reconnues. Initiative conjointe du Gouvernement de la République du Burundi, du FENU et du PNUD, le PARDC/Rutana a donc clairement été formulé pour contribuer à la consolidation de la paix et la reconstruction post-conflits. L'urgence était de promouvoir la paix et la bonne gouvernance dans un contexte d'insécurité encore important à l'époque, de faibles moyens affectés aux communes avec un personnel communal non formé et sans moyens humains et financiers.

Le choix du périmètre d'intervention est tout sauf anodin : la province de Rutana a été retenue comme zone d'intervention du programme car c'est l'une des provinces les plus pauvres du pays, étant amenée à accueillir un grand nombre de rapatriés, aggravant par là même la vulnérabilité socio-économique de la population (entre 40.000 et 60.000). Enfin, l'absence de partenaires techniques et financiers d'envergure intervenant dans cette province et la volonté clairement affichée du Gouvernement ont été des conditions déterminantes dans le choix de cette province. Le Programme a été lancé le 14 décembre 2006 et a effectivement démarré ses activités opérationnelles au début de l'année 2007.

3. L'évaluation: Objectif, étendue, calendrier & méthodologie de l'Evaluation

L'évaluation du PARDC-R est une évaluation à mi-parcours –bien que menée plus de trois ans après le début des activités- et les recommandations de la mission sont susceptibles de préciser l'horizon du projet jusqu'à son terme.

L'évaluation à mi-parcours du PARDC a de fait deux objectifs distincts, le premier étant d'évaluer le PARDC en tant que tel au regard de son PRODOC (Document de Programme) et tel qu'il a été mis en œuvre au regard des résultats attendus et des produits figurant dans le Cadre des Résultats et des Ressources (CRR); le second objectif étant de mesurer les progrès du PARDC à l'aune de la stratégie du FENU dans son Plan de Gestion Institutionnelle (Corporate Management Plan) visant à l'accomplissement des objectifs du Millénaire.

La méthode d'évaluation utilisée pour évaluer les Programmes de Développement Local (PDL) à mi-parcours est fondée sur une approche spécifiquement développée par SPIRE. L'approche vise à confronter la théorie de développement sous-tendue dans un programme au regard de la performance de sa mise en œuvre. Les résultats sont élaborés à partir d'un travail d'analyse préalable à la mission, suivi par une mission de terrain (17 jours dans le cas présent). À partir du Cadre des Ressources et des Résultats originels du PARDC-R, la Matrice élaborée comprend huit questions et plus de 50 sous-questions. Cette Matrice est commune à tous les projets qui seront amenés à être évalués lors de cette première phase.

Elle a été élaborée par l'équipe de consultants et adaptée par la mission en fonction du contexte propre au Burundi. La compréhension de la conception du programme par l'équipe et ses premières constatations et recommandations sont approfondies par un dialogue structuré avec les partenaires du programme et les usagers des services créés, sous forme d'entretiens (dont la matrice d'évaluation constitue le cadre), de discussions en « focus group » et par un atelier de démarrage et un atelier de débriefing.

4. Evaluation générale

Au regard du Cadre des Résultats et des Ressources du Programme figurant dans le document de projet, le PARDC/RUTANA a suivi sa feuille de route. Un rapide passage en revue des trois produits opérationnels permet de donner une situation claire de l'état d'avancement du Programme :

- § **Produit 1 : Les collectivités locales décentralisées sont affermies et les acteurs locaux sont responsabilisés**
Ce produit particulièrement ambitieux comporte deux volets. Sur le cadre institutionnel, les outils principaux du Programme sont fonctionnels : guide de planification des communes, critères d'évaluation de la performance des communes, manuel d'auto-évaluation des communes. Sur le renforcement de capacités, depuis 2007, de nombreuses formations du personnel communal ont été initiées, mais avec des résultats inégaux.
- § **Produit 2 : Les capacités des collectivités territoriales en matière de planification, de programmation budgétaire et d'accès aux ressources financières internes et externes sont renforcées**
Ce produit vise à préparer les communes à jouer leur rôle de maître d'ouvrage communal en mettant à disposition les fonds d'investissement du Programme. Cette logique d'apprentissage par l'action a été très efficace en ce qui concerne la passation des marchés, nettement moins en ce qui concerne la programmation budgétaire et la mobilisation des recettes fiscales propres aux communes. La difficulté pour les communes à mobiliser des ressources extérieures au Programme a, quant à elle, des causes multiples, bien souvent indépendantes du PARDC-R, dans un contexte de rareté de l'assiette fiscale mobilisable et de contraintes réglementaires nationales.
- § **Produit 3 : Un système de suivi-évaluation est mis en place pour mesurer l'impact du projet ainsi qu'une stratégie de communication adaptée**
Ce dernier produit demeure le parent pauvre du Programme : le «Management Information System (MIS) », outil en vigueur dans certains des projets FENU de développement local, n'est plus opérationnel depuis juin 2009. En outre, aucun accent particulier n'a été mis sur la communication du PARDC-R : pas de capitalisation des expériences du PARDC-R (ou d'autres expériences appuyées par les Partenaires Techniques et Financiers ou PTF dans le pays), pas de brochure du Programme ni de communication radio ou vidéo (un documentaire sur la maîtrise d'ouvrage communale était prévu mais rien n'a été fait à ce jour).

5. Principaux résultats du programme

§ Pertinence et qualité de la conception (Question 1 de la Matrice)

Le PARDC/R s'insère dans le cadre stratégique du PNUD et dans le Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP) du Burundi. Il s'inscrit dans la mise en œuvre des Plans Communaux de Développement Communautaire (PCDC) en cohérence avec l'approche des PLD du FENU. Le Programme a donc été conçu en totale cohérence avec les attentes des autorités nationales et a fait preuve d'innovation au regard des autres interventions des PTF dans le domaine. Ancré au Ministère de la Décentralisation et du Développement Communal, son Comité de pilotage au niveau provincial est sous la présidence du Gouverneur de la Province.

Néanmoins, la conception du PARDC/R n'a pas assez pris en compte l'analyse des risques et qu'il n'ait pas ajusté ses objectifs et sa structure de gestion aux montants effectivement engagés : cf. écart financier entre les prévisions budgétaires (6,2 M USD) et la réalité (3 M USD).

Enfin, les résultats attendus du projet lors de sa formulation auraient gagné à être mieux ciblés. Un projet de 6 millions USD (3 millions dans les faits) pouvait-il vraiment affecter durablement la sécurité alimentaire des ménages, diversifier la productivité agricole et améliorer l'accès des populations aux produits vivriers ou encore aider à l'émergence de micro et petites entreprises ? Le projet n'était-il pas trop ambitieux eu égard aux moyens financiers et humains mis en œuvre ? Ceci pose un problème de cohérence interne de la logique d'intervention avec un Programme ne disposant pas vraiment d'objectifs

mesurables. De fait, les résultats intermédiaires et finaux n'ont pas été assez clairement analysés au regard de la capacité de suivi et d'absorption, limitant les résultats attendus du Programme.

§ Renforcement des capacités nationales et locales (Question 2 de la Matrice)

Le PARDC/R a contribué au renforcement des capacités à travers (i) le processus d'élaboration de la Politique Nationale de la Décentralisation et son Plan d'action triennal (2009-2011), (ii) la définition du cahier des charges des Conseillers Techniques des communes, (iii) l'élaboration du module d'évaluation des performances des communes et (iv) la formation et l'accompagnement des acteurs locaux dans leurs rôles de maîtrise d'ouvrage.

Au niveau national, le bilan en termes de renforcement des capacités est satisfaisant (même si les moyens humains du Ministère en charge de la décentralisation et du développement communal ou MDDC sont encore faibles). Le PARDC/R a essentiellement appuyé le Ministère pour la définition des cahiers des charges des conseillers techniques des communes au niveau national et la formation de conseillers techniques au sein du Ministère. Au niveau local, l'effet attendu se fait encore attendre tant les administrateurs communaux souffrent de contraintes structurelles fortes (conseillers techniques auprès des communes pas toujours mis en place, moyens financiers des communes dérisoires, personnel communal encore peu expérimenté), autant de facteurs exogènes au Programme.

Le chemin à parcourir est encore long surtout en ce qui concerne (i) la répartition claire des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, (ii) la décentralisation sectorielle, et (iii) la mise en place d'un système efficace de mobilisation et de transferts des ressources au niveau communal.

§ Appui au processus de planification (Question 3 de la Matrice)

Le programme a fourni un appui incontestable au processus de planification communautaire à travers l'élaboration des PCDC (Plans Communaux de Développement Communautaire) de véritables outils de référence pour tous les investissements communaux et communautaires. Néanmoins, les communes ont encore une très faible capacité de suivi de mise en œuvre des Plans élaborés, et de surcroît les capacités des communes en matière de gestion budgétaire et fiscale ne se sont pas améliorées, comme l'ont reconnu tous les Administrateurs Communaux.

§ Une nette amélioration de l'accès des populations à des services de qualité (Question 4 de la Matrice)

Le programme a contribué à l'accroissement des infrastructures communautaires avec un impact positif certain sur la disponibilité et l'accès des services de qualité dans les secteurs sociaux de base, essentiellement l'éducation (78% des investissements) et la santé (15%). 42 salles de classe, 3 maternités, 8 homes pour enseignants et personnel soignant ont été construits à ce jour. Néanmoins, il est difficile de mesurer le degré d'amélioration de la qualité de services car le programme n'a pas au préalable établi ou analysé les indicateurs de mesure et le système de suivi (MIS) n'est plus opérationnel. Toutefois, on peut regretter la participation sommaire des communautés à l'identification des besoins. Enfin, si les opportunités économiques de création d'emplois pour la population locale (travail sur chantiers) sont réelles –même si temporaires-, elles n'ont eu qu'une influence marginale sur l'amélioration du pouvoir d'achat de la population locale. A noter que le Programme ne comportait pas de composante développement économique local.

§ Durabilité (question 5 de la Matrice)

Les autorités locales ont, dès le début, manifesté leur sentiment d'appropriation des infrastructures en leur qualité de maître d'ouvrage. Au niveau national, le plaidoyer politique pour l'approche PDL a été bien réalisé sous l'égide du Ministre en charge de la

Décentralisation et du comité national d'orientation, mais nécessite encore des efforts supplémentaires.

En revanche, quelques insuffisances constituent une menace sérieuse pour s'assurer de la durabilité des acquis: (i) le manque de stratégie de sortie progressive du programme dès sa conception, (ii) les faibles capacités des communes à négocier d'autres financement ainsi que (iii) l'absence de systèmes opérationnels de suivi de l'utilisation et de la gestion des infrastructures réalisées et (iv) une participation des populations qui reste encore limitée avec une faible mobilisation de celles-ci quant à l'entretien des équipements réalisés.

§ Gestion du Programme (question 6 de la Matrice)

Le PARDC-R est à l'écoute des bénéficiaires. L'équipe de l'UGP est professionnelle, disponible et ses compétences sont largement reconnues. Composée d'un Conseiller Technique Principal (70% au niveau national et 30% au niveau local), d'un comptable, d'une secrétaire et d'un Ingénieur civil au niveau local, l'équipe n'est cependant pas au complet, ce qui n'est pas sans conséquences sur la qualité du travail. En effet, les Administrateurs Communaux souhaitent une présence plus soutenue de l'équipe sur le terrain (vacances de postes depuis près d'une année). Bien que conformes au PRODOC, il serait judicieux que les modalités d'exécution (DEX) évoluent vers une exécution nationale (NEX), permettant aux communes d'assurer une maîtrise d'ouvrage complète. Le Programme gagnerait à mieux documenter ses activités en capitalisant sur les différents outils didactiques qu'il a développés. Les activités de suivi-évaluation (S&E) n'ont pas été menées à bien et il n'existe pas de système de S&E en place. Ce problème ne relève pas seulement du fait que le MIS ne soit pas fonctionnel mais montre le peu d'intérêt porté jusqu'alors par l'UGP sur cette question pourtant cruciale.

§ Un partenariat de qualité et respectueux des attentes des autorités (question 7 de la Matrice)

Le programme jouit d'une réputation incontestable au niveau national et ce, en dépit des faibles montants engagés (en comparaison avec d'autres partenaires techniques et financiers - PTF). Les chances de réplcation de l'approche FENU sont réelles. À travers l'implication du CTP (Conseiller Technique Principal) au niveau national, le Programme a contribué à l'harmonisation des interventions dans le secteur de la décentralisation (groupe thématique décentralisation) et de nombreux projets des PTF se sont fortement inspirés de l'approche du PARDC-R. Le CTP devrait dès lors capitaliser sur les acquis du Programme et proposer des synergies systématiques avec les autres partenaires. Enfin, on peut regretter que l'effet de levier recherché par le FENU n'ait pas porté ses fruits et que les montants prévus pour la seule province de Rutana n'aient pas été réunis.

§ Des premiers indicateurs positifs de l'influence du PARDC-R sur la politique de décentralisation (question 8 de la Matrice)

Bien que particulièrement délicat à observer de manière tranchée sur une période aussi courte, le PARDC-R semble bel et bien avoir d'ores et déjà influencé les politiques de décentralisation et de développement communal. En tout état de cause, le positionnement du CTP auprès du Ministre en charge de la décentralisation, sa compétence et sa forte implication contribuent à influencer les politiques dans ce domaine. Si les pratiques évoluent, elles n'ont pas encore trouvé d'ancrage statutaire ou réglementaire et n'ont pas encore abouti à des réformes sectorielles ambitieuses. Dans un contexte où la décentralisation s'exerce depuis moins d'un mandat, cela n'a rien d'étonnant et de nombreux indicateurs montrent des avancées positives dans le domaine de la décentralisation.

6. Conclusions & Leçons apprises

Au niveau local

Le PARDC-R a été l'un des programmes pionniers dans l'appui au processus de planification communautaire participative en appuyant l'élaboration d'un outil de référence pour tous les investissements de la commune et des communautés (le Plan Communal de Développement Communautaire ou PCDC). Le PARDC-R a initié les prémises d'un appui budgétaire aux communes à travers l'inscription des dotations annuelles d'investissements du Programme dans le budget des communes. L'exercice de l'évaluation des performances des communes à l'aide des 8 critères développés par le programme est sans aucun doute l'activité qui a le plus marqué la communauté des bailleurs et le Gouvernement qui a décidé de répliquer ces critères au niveau national.

Via le processus de passation des marchés et les formations prodiguées, le Programme a très certainement aidé les communes à faire leurs premiers pas dans leur rôle de maître d'ouvrage. Les 6 communes de Rutana se sont effectivement approprié le processus de passation des marchés des investissements de manière transparente et efficace. L'influence du Programme sur les capacités des communes reste cependant assez ténue (contraintes structurelles fortes). Le chemin à parcourir est encore long surtout en ce qui concerne (i) la répartition claire des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, (ii) la décentralisation sectorielle, et (iii) la mise en place d'un système efficace de mobilisation et de transferts des ressources au niveau communal.

Au niveau national

Le Programme a contribué au plaidoyer pour l'avancement du processus de décentralisation, surtout à travers le CTP (conception de la politique de décentralisation au Burundi). Il importe, en outre, de reconnaître le rôle notable du Programme dans la mise en synergie des bailleurs, à travers essentiellement le groupe thématique de décentralisation. En outre, le CTP a contribué à crédibiliser l'action du Ministère en charge de la décentralisation auprès des partenaires. Le climat est de ce fait propice à la recherche de cofinancements (ou de financements croisés) et un vrai partenariat est possible entre le FENU et d'autres PTF, ainsi qu'avec le système des Nations Unies. Il que, eu égard au niveau de pauvreté des communautés ainsi qu'à la faiblesse des capacités institutionnelles des communes, encore très fragiles, les équipements réalisés sur financement du FENU sont loin d'être à la hauteur des besoins prioritaires des communautés et des communes. Ces équipements visent plutôt l'apprentissage pratique de la décentralisation que la réduction de la pauvreté.

A noter que les ressources additionnelles du niveau national sont quasiment inexistantes (absence de transferts de l'Etat). Faire porter aux collectivités non seulement la construction mais aussi la maintenance d'équipements (santé, éducation) qui, il y a encore peu, relevait du pouvoir régalién, est une gageure. Seule la mise en place effective du FONIC, permettra un réel transfert de ressources au niveau des collectivités et assurera une pérennité des investissements réalisés.

Cette approche trouve néanmoins ses limites dans un contexte où les interventions des PTF sont rares et où un niveau d'intervention minimum est requis pour avoir un impact sur le niveau de vie des populations.

7. Recommandations

- 1) Appuyer la mise en place de mécanismes clairs de transferts de fonds aux communes (via le FONIC ou Fonds d'Investissement Communal) afin de canaliser les appuis financiers des PTF dans le domaine de la décentralisation;
- 2) Développer une stratégie de communication sur les acquis du PARDC/R par une amélioration de la visibilité des investissements réalisés et une meilleure documentation de ses activités en capitalisant sur les différents outils didactiques développés ;
- 3) Mettre en place un dispositif de suivi-évaluation permettant de prendre le relais du système MIS défectueux ;
- 4) Préparer la stratégie de retrait progressif et travailler sur la pérennisation, la capitalisation et la diffusion des acquis du PARDC (calendrier de retrait avec activités spécifiques, objectifs et indicateurs précis et mesurables, plaidoyer, harmonisation interventions bailleurs, etc.),
- 5) Intensifier et améliorer la qualité de la présence de l'équipe sur le terrain : recours plus systématique aux Services Techniques Déconcentrés (STD), à défaut en étoffant l'appui aux communes en assistance technique ponctuelle à la carte ;
- 6) Mettre l'accent sur le renforcement des capacités budgétaires des communes : (i) l'organisation des sessions de formation/encadrement à l'intention des différents acteurs communaux concernés à tous les niveaux administratifs, (ii) un accompagnement soutenu sur le moyen terme dans l'identification, l'analyse de l'assiette fiscale et l'optimisation de la collecte (avec des objectifs mesurables) ainsi qu'un (iii) encadrement/accompagnement dans l'exercice de planification budgétaire (élaboration et suivi du budget) ;
- 7) Par ailleurs, pour permettre aux communes d'assurer une maîtrise d'ouvrage complète, il serait judicieux que les modalités d'exécution directe (DEX) évoluent vers une exécution nationale (NEX).

1. L'EVALUATION: PRINCIPAUX ENJEUX

1.1. CONTEXTE DE L'EVALUATION

L'évaluation à mi-parcours du Programme d'Appui à la Reconstruction et au Développement Communal dans la Province de Rutana (PARDC/Rutana) fait partie de l'exercice de revue spécial de mise en œuvre de projet (SPIRE) 2010-11. Bien que menée plus de trois ans après le début des activités, les recommandations de la mission sont susceptibles de préciser l'horizon du projet jusqu'à son terme.

L'initiative SPIRE a deux finalités :

- 1) Assurer la conformité du FENU avec les exigences mandataires d'évaluation précisées dans sa politique d'évaluation pour la période 2009-2010 et
- 2) Développer / expérimenter une méthode d'évaluation efficace pour mener à bien des évaluations à mi-parcours et finales qui soient à la fois crédibles, efficaces, indépendantes et menées de la façon la plus efficiente qui soit.

L'évaluation à mi-parcours du PARDC a de fait deux objectifs distincts, le premier étant d'évaluer le PARDC en tant que tel au regard de son PRODOC (Document de Programme) et tel qu'il a été mis en œuvre au regard des résultats attendus et des produits figurant dans le Cadre des Résultats et des Ressources (CRR); le second objectif étant de mesurer les progrès du PARDC à l'aune de la stratégie du FENU dans son Plan de Gestion Institutionnelle (Corporate Management Plan) visant à l'accomplissement des objectifs du Millénaire.

La méthode d'évaluation utilisée pour évaluer les projets PDL à mi-parcours se fonde sur une approche spécifiquement développée par SPIRE. L'approche vise à confronter la théorie de développement sous-tendue dans un programme au regard de la performance de sa mise en œuvre. Les résultats sont élaborés à partir d'un travail d'analyse préalable à la mission, suivi par une mission de terrain (17 jours dans le cas présent). La compréhension de la conception du programme par l'équipe et ses premières constatations et recommandations sont approfondies par un dialogue structuré avec les partenaires du programme et les usagers des services créés, sous forme d'entretiens (dont la matrice d'évaluation constitue le cadre), de discussions en « focus group » et par un atelier de démarrage et un atelier de débriefing.

1.2. ETENDUE ET OBJECTIFS DE L'EVALUATION

Le cadre d'évaluation SPIRE et la matrice d'évaluation (cf. annexes 5 et 6) fournissent un modèle devant servir à toutes les évaluations pays qui seront menées lors de cette initiative. Ce modèle précise le cadre méthodologique et conceptuel d'évaluation des Programmes de Développement Local (PDL). Ce modèle crée une passerelle permettant au FENU de comparer des résultats des PDL dans les différents pays qui seront concernés par l'initiative SPIRE, d'évaluer les progrès par pays au regard des objectifs de la Politique Générale du FENU et de tirer des enseignements pour les formulations de stratégies à venir.

La méthodologie SPIRE comprend les phases suivantes :

- a) Etablir les hypothèses de développement sous-tendant le programme ;
- b) Construire la logique d'intervention qui dérive de l'hypothèse de développement;
- c) Construire un cadre d'évaluation basé sur les effets attendus de l'intervention;

- d) Construire une matrice d'évaluation reliant les questions d'évaluation avec les indicateurs de performance, les outils d'évaluation et les sources d'information.

Pour de plus amples informations, cf. Annexe 5.

1.3. METHODES DE L'EVALUATION ET LIMITES

L'évaluation suivant la méthodologie SPIRE entraîne certaines contraintes méthodologiques quant à l'appréciation du projet pour les raisons suivantes :

- La méthode proposée pour l'évaluation du projet a été élaborée durant le premier trimestre 2010. Elle repose sur une Matrice d'Evaluation comportant un minimum de huit questions centrales, assorties de près de 50 sous-questions. De fait, cette approche est postérieure à la conception du projet PARDC. Or, un modèle de Cadre Logique par Résultats (Results and Resources Framework) a été défini en 2008, près d'un an et demi après le lancement des activités. Dans la pratique, les questions du Cadre logique et des TdR originels s'intègrent parfaitement dans la Matrice d'Evaluation et ont nécessité quelques adaptations effectuées avec l'équipe du projet au début de la mission d'évaluation.
- Une autre difficulté est venue s'ajouter quant au choix de la méthode d'évaluation. En effet, comme dans tout projet, les activités du PARDC ont été sensiblement modifiées en cours de route avec:
 - § l'abandon progressif (ou plutôt l'utilisation partielle) d'un des guichets du Fonds pour la Reconstruction et le développement Communal (FRDC), le Fonds de la Colline (FoCol), destiné à financer des initiatives identifiées au niveau des zones et des collines. Toute l'approche initiale du projet reposait sur un appui conséquent à l'agriculture comme élément essentiel de l'économie rurale locale. Il a finalement été décidé de mettre l'accent sur le deuxième guichet, le Fonds de la Commune (FoCom), pour des investissements identifiés et planifiés au niveau des conseils communaux ;
 - § En corollaire, une grande partie des activités relatives aux collines ont été tout simplement annulées (appui aux conseils de collines, appui aux unités d'action collective, formations à la planification au niveau de la colline, etc.).
- Ces changements d'orientation, bien que justifiés et tout à fait légitimes dans la gestion d'un projet sur plusieurs années, n'ont été traduits ni dans le cadre logique ni dans le MIS (Monitoring Information System), ceux-ci n'ayant pas été transformés en conséquence. Les changements d'orientation ont seulement été actés par le Bureau Régional pour l'Afrique de l'Est au moment de la validation du plan d'action annuel et non par le comité de pilotage du programme. De ce fait, il est particulièrement difficile d'évaluer un projet au regard de ses objectifs initiaux si les activités ont changé en cours de route et si ces changements n'ont pas été pris en compte dans le cadre des résultats et des ressources du programme.
- La mission a donc fait le choix méthodologique d'intégrer les activités existantes actuelles et les indicateurs y afférents dans la matrice d'Evaluation SPIRE en y incorporant systématiquement les questions du Cadre Logique par Résultats, afin de satisfaire aux attentes légitimes de l'équipe du FENU au Burundi et des bénéficiaires du projet. Ce point renforce la mission dans son approche méthodologique car toutes les questions posées par les TDR initiaux se retrouvent dans la Matrice d'Evaluation, sans que cela n'altère le sens de la démarche. À noter que les partenaires ont, lors des réunions de restitution, fortement apprécié la clarté des huit questions générales posées.

Pour mémoire, les huit questions qui sont ressorties de la Matrice adaptée au contexte du pays sont les suivantes (cf. partie 4 du présent rapport):

1. La conception du Programme correspond-elle à la logique d'intervention du FENU et aux objectifs de développement du pays partenaire ?
2. Le PARDC-R a-t-il contribué à accroître les capacités humaines, financières et institutionnelles des autorités locales (AL) ?
3. Le PARDC-R a-t-il contribué à améliorer la planification, le financement et la gestion des investissements en infrastructures pour les prestations des AL ?
4. Le PARDC-R a-t-il contribué à améliorer la disponibilité et l'accès des services sociaux et des infrastructures de qualité ?
5. Dans quelle mesure les résultats du Programme sont-ils susceptibles d'être pérennisés sur le long terme ?
6. Quelle efficacité la gestion du Programme a-t-elle eue aux niveaux national et local ?
7. Dans quelle mesure les partenariats avec les bailleurs et les autorités ont-ils soutenus le Programme ?
8. Dans quelle mesure des approches propices à l'évolution des politiques ont-elles été mises à l'essai ?

À noter que la mission n'a eu aucune difficulté à se procurer les informations nécessaires à l'évaluation : rapports narratifs, comptes-rendus des Comités de Pilotage, rapports annuels, guides méthodologiques. Les informations financières ont été plus difficiles à obtenir, nécessitant de nombreux échanges avec le responsable administratif et financier du Projet afin d'obtenir des données recoupées et claires. L'équipe du projet a fait preuve d'une disponibilité de chaque instant, d'un grand professionnalisme et a été d'une aide précieuse pour modifier le cadre logique originel en fonction des activités nouvelles, intégrées au fil des ans dans chaque Plan de Travail Annuel (PTA). Ce travail a grandement facilité le travail d'adaptation de ce cadre logique dans la méthodologie SPIRE.

La mission a rencontré plus de soixante personnes et/ou institutions comme l'atteste la liste des personnes rencontrées en annexe 3 :

- § une vingtaine au niveau national : ministères (MININTER, MDDC, Ministère du Plan), partenaires techniques et financiers (PNUD, BINUB, IRC, GTZ, CTB, PADM, PRADECS)
- § et plus de quarante personnes au niveau local : bénéficiaires (professeurs, médecins, directeurs d'écoles, population bénéficiaire directe), membres du Comité de Pilotage, représentants des services techniques déconcentrés (STD) et équipe du projet.

Un atelier de démarrage a été organisé avec les membres du Comité d'Orientation (niveau national) ainsi qu'avec les membres du Comité de Pilotage (Province de Rutana). Le même exercice a été effectué en fin de mission avec un atelier de débriefing aux deux échelons, national et local. Enfin, une présentation des résultats a été organisée au PNUD en toute fin de mission. Au total, ce sont donc cinq réunions/ateliers qui ont été organisés par la mission durant tout le processus.

2. CONTEXTE DU PAYS

2.1. CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE

Le Burundi a été confronté, depuis son indépendance (1962), à une situation sociopolitique instable qui a profondément déchiré son tissu social et économique. Ces multiples crises ont entraîné plusieurs centaines de milliers de morts parmi la population, un flux massif de populations déplacées à l'intérieur du pays et de réfugiés dans les pays limitrophes. Le nombre de personnes déplacées en 1972 est estimé à 300.000, et à 600.000 pendant la crise de 1993.

Plus d'une décennie de guerre et trois années d'embargo (juillet 1996 - janvier 1999) ont profondément affecté l'économie burundaise, détruisant les infrastructures de base et affaiblissant considérablement l'économie locale. En 2005, le Burundi est considéré comme le neuvième pays le moins développé au monde selon le rapport 2009 du PNUD (169^{ème} sur 177 pays). Au niveau macro-économique, cette situation s'est traduite par une chute drastique des indicateurs macro-économiques : le PNB par habitant est passé de 180 USD en 1993 à 110 USD en 2003, l'inflation est galopante, on a assisté à la quasi disparition des revenus publics, et la dépendance du pays à l'égard des bailleurs de fonds est aujourd'hui de l'ordre de 50%¹.

En milieu rural, les crises sociopolitiques et économiques ont considérablement accru l'insécurité alimentaire des ménages, dans un pays où la population gagnant moins de 2 USD par jour est estimée à 93,4%, avec une espérance de vie estimée à 50 ans selon la dernière enquête effectuée en 1998².

Il importe toutefois de souligner que l'intégration du Burundi dans l'organisation sous-régionale East African Community et la reprise de la CEPGL (Communauté Economique des Pays des Grands Lacs) lui offrent une opportunité de relever sa situation socio-économique et de mettre l'accent sur son développement propre.

2.2. ENVIRONNEMENT POLITIQUE & INSTITUTIONNEL

Depuis 2000, avec la signature de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation, le retour (lent, mais progressif) de la vie constitutionnelle normale a été amorcé. Dans ce nouveau contexte, les acteurs de l'Accord d'Arusha se sont prononcés en faveur d'une décentralisation effective du pays.

Ce processus s'est traduit par l'inscription des principes de la décentralisation dans la Constitution du 18 mars 2005 et par l'adoption de la loi n°1-016 du 20 avril 2005 sur l'organisation communale, l'organisation des élections communales et collinaires, parlementaires et sénatoriales lors de la deuxième moitié de l'année 2005. Ce dispositif politico-légal a été complété par l'Ordonnance Ministérielle N° 530/540/312 du 31 décembre 2007 portant sur la création et le fonctionnement des comités collinaires, communaux et provinciaux de développement communautaire, ainsi que par l'adoption par le Gouvernement, en 2009, du Document de Politique Nationale de Décentralisation et son Plan d'Action Triennal de mise en œuvre.

¹ Source: OCDE: Enquête 2006 de suivi de la mise en oeuvre de la déclaration de Paris . En 2005, le montant net de l'aide publique au développement (APD) a été de 365 millions USD, contre 362 millions en 2004 et 227 millions en 2003. Rapportée au revenu national brut (RNB), l'APD a fléchi, passant de 55,9 % en 2003 à 46,8 % en 2005. 85% de cette aide devrait passer par le budget national en 2010 (page 7 -12). Source: www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring

² UNDP, Human Development Report 2009 ; World Bank, World Development Indicators 2009.

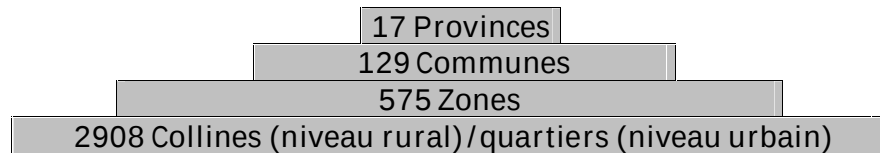
Ces orientations ont assurément jeté les bases de la Décentralisation et confirmé la volonté du Gouvernement de donner une place de choix aux collectivités locales et à leurs populations dans le processus de reconstruction et de développement du pays. Comme cela est rappelé dans le Document de Politique Nationale de Décentralisation :

Les principales caractéristiques de la loi communale sont : la reconnaissance de la collectivité locale qu'est la Commune ; la mise en place d'une administration communale représentative ; la promotion de la fonction publique communale ainsi que l'établissement des prévisions financières pour les collectivités territoriales³.

Un Ministère de la Décentralisation et du développement communal a été créé en 2009 dont la mission principale est de conduire le processus devant aboutir à la mise en place d'un cadre efficace et adapté pour la Décentralisation et la promotion du développement des communes et des communautés de base.

L'organisation territoriale et administrative du Burundi compte quatre niveaux d'administration territoriale, comme suit :

Tableau 1 : Schéma de l'administration territoriale au Burundi



Source : Document de politique nationale de décentralisation du Burundi, Ministère de la Décentralisation et du développement communal, janvier 2009

Le dispositif actuel est donc, par delà les apparences, un subtil mélange de déconcentration, incarnée par des gouverneurs nommés par l'Etat, au niveau des provinces, et qui sont les représentants de celui-ci, et des collectivités décentralisées, les communes, qui gèrent dans la pratique la quasi totalité des problèmes locaux et ont en charge l'essentiel du développement⁴.

L'année 2010 est considérée par tous les observateurs politiques comme étant une année-test pour la paix définitive au Burundi. En effet, au cours de cette année, tous les cycles électoraux devront se dérouler : communaux, présidentiels, parlementaires et sénatoriaux. La fièvre électorale est d'ores et déjà perceptible dans le pays et une certaine instabilité politique est à craindre.

La persistance, voire une éventuelle reprise du conflit en République Démocratique du Congo, pourraient engendrer une perturbation de la situation sécuritaire encore fragile dans le pays et dans la sous région.

Ce processus de retour et de consolidation de la paix en cours est financièrement et techniquement accompagné par de nombreux partenaires au développement dont le

³ Source : page 5 du Document de Politique Nationale de Décentralisation du BURUNDI, Bujumbura, Février 2009, 91 pages.

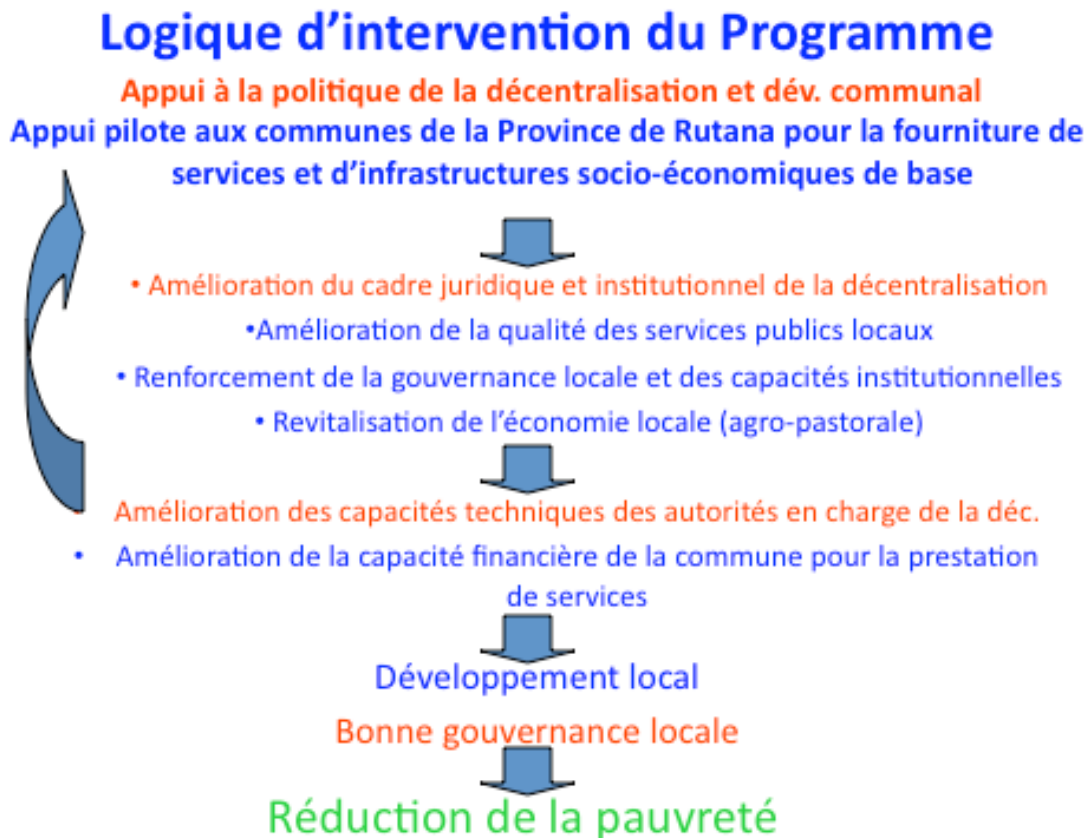
⁴ La Province est dirigée par un Gouverneur nommé par décret, représentant de l'Etat. Elle ne dispose pas de personnalité morale ni d'instance délibérante en son sein. La commune est dirigée par un Administrateur Communal élu. Elle dispose d'un conseil élu au suffrage direct. C'est la seule entité à avoir une personnalité morale et une autonomie financière. « La commune rurale est subdivisée en zones et en collines de recensement » alors que « la commune urbaine est subdivisée en zones et en quartiers » (Art. 3). Autrement dit, il existe dans les communes deux niveaux de circonscriptions administratives « déconcentrées », la zone « intermédiaire entre la commune et la colline de recensement ou le quartier », et le quartier ou la colline. La colline de recensement est définie par l'article 4 comme « la cellule de base de l'administration territoriale en milieu rural. Elle peut regrouper deux ou plusieurs collines géographiques simples », alors que « le quartier constitue la cellule de base de l'administration territoriale dans une commune urbaine.

système des Nations Unies. C'est dans cette catégorie d'intervention que s'inscrit le programme PNUD/FENU dans la province de Rutana.

3. RESUME DU PROGRAMME

3.1. DESCRIPTION DU PROGRAMME

3.1.1. Logique d'intervention initiale du programme



3.1.2. Contexte général dans lequel s'insère le programme

Le Programme d'Appui à la Reconstruction et au Développement Communal dans la Province de Rutana (PARDC/Rutana) est à bien des égards une démarche innovante et pilote. En effet, à la période où ce programme a été conçu, la situation sécuritaire du pays aurait pu mettre en danger la mise en route de celui-ci (cf. partie 2.2) et il était particulièrement audacieux, à l'époque de la formulation du Programme, de mettre l'accent sur le développement communal.

Initiative conjointe du Gouvernement de la République du Burundi, du FENU et du PNUD, le PARDC/Rutana a donc clairement été formulé pour contribuer à la consolidation de la paix et la reconstruction post-conflits, conformément au Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté et dans l'esprit du Programme Cadre des Nations Unies pour le Burundi, pour la période 2005-2007. L'urgence était donc de promouvoir la paix et la bonne gouvernance dans un contexte d'insécurité à l'époque encore important, et de très faibles moyens affectés aux communes avec un personnel communal non formé et sans moyens humains et financiers.

Le choix du périmètre d'intervention est tout sauf anodin : la province de Rutana a été retenue comme zone d'intervention du programme car c'est l'une des provinces les plus pauvres du pays, étant amenée à accueillir un grand nombre de rapatriés, aggravant par là même la vulnérabilité socio-économique de la population. On estime entre 40.000 et 60.000 le nombre de rapatriés accueillis dans cette province depuis quelques années. Enfin, l'absence de partenaires techniques et financiers d'envergure intervenant dans cette province, la volonté clairement affichée du Gouvernement (à l'époque le Ministre de l'Intérieur et de la sécurité publique et le Ministre de la Planification) ainsi que la recherche de synergie avec les interventions du PNUD dans la partie Sud-est du pays (Rutana, Makamba, Ruyigi) ont été des conditions déterminantes dans le choix de cette province.

Tableau 2 : Découpage administratif de la Province de Rutana

Communes	Superficie (en Km ²)	Nombre de Collines	Population	Popul. moyenne Colline	Densité (hab/km ²)
1.Bukemba	251,30	9	24 107	2.678	96
2.Giharo	585,86	27	58 108	2.152	99
3.Gitanga	290,70	25	34 860	1.394	120
4.Mpinga-kayove	302,12	32	53 213	2.128	176
5.Musongati	274,16	26	55 718	2.143	203
6.Rutana	255,31	37	49 113	1.327	192
Total Province	1959,48	156	275 119	1.763	140

Source : MPDR/FNUAP, population Burundaise en 2003

Le Programme a été lancé le 14 décembre 2006 et a effectivement démarré ses activités opérationnelles au début de l'année 2007.

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

La conception du programme a délibérément opté pour un dosage d'actions à court, moyen et long terme en cherchant à répondre aux besoins urgents d'une province particulièrement pauvre. Le dimensionnement du PARDC-R, alliant soutien au processus de décentralisation au niveau local et au niveau national, s'inscrit dans la droite ligne des programmes PLD (Plans Locaux de Développement) du FENU, développés dans près de 38 pays de par le monde et répond à l'objectif stratégique n°2 du FENU qui est de « renforcer un environnement favorable et les capacités des autorités locales dans 38 PMA, afin de fournir des produits et services pro-pauvres, qui devraient, d'ici 2015, démultiplier l'investissement initial du FENU par 10 au minimum ».

Au-delà de cet objectif global, la stratégie d'intervention du programme au Burundi vise à consolider le cadre institutionnel naissant de la décentralisation dans le pays à tous les niveaux de prise de décision :

- au niveau national, en appuyant le Ministère de la Décentralisation et du Développement Communal (MDDC) pour la mise en application de la loi communale du 20 avril 2005 et la finalisation des documents de politique nationale de décentralisation.

Le CTP du programme PARDC est en même temps le Conseiller Technique du Ministre de la Décentralisation et jouit théoriquement d'un positionnement idoine pour faire le lien entre besoins locaux et politique nationale (rapports entre décentralisation et déconcentration, plaidoyer pour l'amélioration des finances des collectivités territoriales ainsi que la décentralisation sectorielle) ;

- au niveau local, par le biais d'un capital d'amorçage, en améliorant les capacités des collectivités territoriales (communes et collines) en matière de planification et de programmation budgétaire. Les fonds sont injectés dans de petits équipements de base (écoles, centres de santé) construits et maintenus soit directement par les autorités locales, soit par les communautés et/ou par le secteur privé (sous la supervision, des autorités locales) et sont plus destinés à appuyer le processus de décentralisation que d'avoir un réel impact sur le niveau de pauvreté des populations.

L'appui à la décentralisation des prestations de services prises en charge par les autorités locales, réelle valeur ajoutée du FENU, prend toute sa mesure avec le positionnement du programme et de son CTP au niveau national, permettant de mettre constamment en perspective les interventions effectuées au niveau local avec la politique du Gouvernement dans ce domaine.

3.2. SITUATION ACTUELLE DU PROGRAMME

3.2.1. Mise en œuvre

Au regard du Cadre des Résultats et des Ressources du Programme figurant dans le document de projet, le PARDC/RUTANA a largement suivi sa feuille de route. Un rapide passage en revue des trois produits opérationnels permet de donner une situation claire de l'état d'avancement du Programme :

- § Produit 1 : Les collectivités locales décentralisées sont affermies et les acteurs locaux sont responsabilisés

Ce produit particulièrement ambitieux comporte en fait deux volets. Le premier relève du cadre institutionnel et de l'opérationnalisation du Programme. Sur ce volet, les outils principaux du Programme sont fonctionnels : guide de planification des communes, critères d'évaluation de la performance des communes, manuel d'auto-évaluation des communes. Le second volet relève du renforcement de capacités et de l'appui aux six communes du Programme : depuis 2007, de nombreuses formations du personnel communal ont été initiées (formation des communes en auto-évaluation, formation des communes en rédaction administrative, formation des acteurs communaux en décentralisation et leadership).

- § Produit 2 : Les capacités des collectivités territoriales en matière de planification, de programmation budgétaire et d'accès aux ressources financières internes et externes sont renforcées

Ce produit vise à préparer les communes à jouer leur rôle de maître d'ouvrage communal en mettant à disposition les fonds d'investissement du Programme. Cette logique d'apprentissage par l'action concerne des formations pratiques directement liées à la mise à disposition de fonds par le Programme (passation des marchés, appui aux communes dans la mise en place des comités de gestion et d'entretien des infrastructures, programmation budgétaire et mobilisation des recettes fiscales propres aux communes). Les fonds alloués aux communes devaient initialement se décomposer en Fonds Collinaires et Fonds Communaux.

- § Produit 3 : Un système de suivi-évaluation est mis en place pour mesurer l'impact du projet ainsi qu'une stratégie de communication adaptée

Ce troisième et dernier produit opérationnel concerne la contribution de l'expérience du Programme à la réflexion sur les politiques nationales en matière de décentralisation, de développement communautaire et de gestion durable de l'environnement. Etaient ainsi prévus: (i) une base de données et un système d'information informatisée au niveau des Communes, le « Management Information System (MIS) », outil en vigueur dans certains projets FENU de développement local, (ii) la mise en œuvre d'une méthodologie concernant l'auto-évaluation des activités de la part des bénéficiaires, (iii) la préparation et production de publications et enfin, (iv) la tenue d'ateliers au niveau provincial et national.

3.2.2. Etat financier

À noter que la présentation des données financières par produit ne donnerait aucune visibilité des dépenses réalisées, dans la mesure où certaines années des financements croisés PNUD et FENU sont intervenus pour la prise en charge d'une partie des dépenses de personnel ou d'autres dépenses, imputées de façon variable sur l'un ou l'autre des produits du PARDC-R. En outre, le PRODOC ne mentionnait pas explicitement la répartition financière entre les différentes activités des trois produits opérationnels. La mission a d'abord cherché à présenter les informations financières par produit mais la complexité du logiciel de comptabilité ATLAS ainsi que son manque de lisibilité pour le personnel même de l'UGP n'a pas rendu possible cette démarche. La mission n'a donc pas pu déterminer avec exactitude la façon dont ont été répartis les montants engagés. A noter que le logiciel ATLAS devrait théoriquement donner les budgets et dépenses par produit et par bailleur. Dans la pratique, ce logiciel semble bien plus être un outil de comptabilité pure. C'est en tous cas de cette façon qu'il est utilisé par l'UGP et la mission a eu grand peine à obtenir des informations financières agrégées par produits.

La mission a donc demandé à l'UGP et au Chargé de Programme une présentation par activités agrégées et par lignes budgétaires simplifiées. À noter que les données financières sont arrêtées au 31 décembre 2009.

Le budget total, d'un montant de 2.257.000 USD a été dépensé dans sa quasi totalité, soit à 93%. A noter que des incertitudes demeurent sur la suite à donner au Programme dans la mesure où les fonds théoriquement alloués pour 2010 n'ont pas été versés, fonds de toute façon épuisés. Le tableau 3 indique le récapitulatif des dépenses, tout bailleur confondu.

Tableau 3 : Récapitulatif des dépenses engagées par activités agrégées

Dépenses par activités agrégées	2006	2007	2008	2009	Cumul 2006-2009	Ratio
a. Appui au niveau Central	\$ -	\$ 88.883	\$ 93.272	\$ 124.152	\$ 306.307	15%
b. Appui au niveau Local	\$ -	\$ 7.786	\$ 26.728	\$ 46.997	\$ 81.510	4%
c. Investissements dans les communes	\$ -	\$ 156.024	\$ 238.019	\$ 505.373	\$ 899.416	43%
d. Support administratif du projet par PNUD		\$ 160.648	\$ 202.066	\$ 128.472	\$ 491.186	23%
e. Support administratif du projet par FENU	\$ 96.273	\$ 80.909	\$ 38.595	\$ 111.122	\$ 326.898	15%
Total	\$ 96.273	\$ 494.250	\$ 598.679	\$ 916.115	\$ 2.105.318	100%

Source : ATLAS, Annual Combine Delivery Report (CDR)

A la lecture du tableau 3, il apparaît que la plus grande partie des dépenses allouées par le Programme a concerné les investissements communaux (soit 43% des montants engagés)

avec un pic en 2009 avec plus de 500.000 USD d'investissements cette année-là. La masse salariale représente le deuxième poste de dépenses du Programme (réparti de manière simplifiée entre appui au niveau central et support administratif du PNUD et du FENU). L'importance des montants sur ce poste s'explique aussi par le fait que le budget réel du PARDC-R est moitié moindre que prévu (3 millions USD au lieu des 6 millions USD prévus puisque le PARDC/R attendait un appui du Fonds Belge de Survie qui n'est finalement jamais venu), ce qui augmente mathématiquement le pourcentage de la masse salariale, qui lui, reste incompressible. Le tableau 4 (dépenses par lignes budgétaires simplifiées) reflète de façon encore plus distincte le poids de la masse salariale.

Tableau 4 : Dépenses par lignes budgétaires simplifiées

Dépenses par lignes budgétaires simplifiées	2006	2007	2008	2009	Cumul 2006-2009	Ratio
a. Salaires	\$ -	\$ 229.663	\$ 251.117	\$ 285.348	\$ 766.089	36 %
b. Consultants (internationaux et locaux)	\$ 18.960	\$ 37.796	\$ 6.077	\$ 45.235	\$ 108.067	5%
c. Investissements dans les communes	\$ -	\$ 156.024	\$ 238.019	\$ 505.373	\$ 899.416	43%
e. Divers	\$ 77.314	\$ 70.767	\$ 103.467	\$ 80.158	\$ 331.706	16%
Total	\$ 96.273	\$ 494.250	\$ 598.679	\$ 916.115	\$ 2.105.318	100%

Source : ATLAS, Annual Combine Delivery Report (CDR)

4. RESULTATS DE L'EVALUATION

4.1. UNE CONCEPTION PERTINENTE DU PROGRAMME ET COHERENTE AVEC LES ATTENTES DES AUTORITES

RESUME DE LA REPONSE GLOBALE A 4.1

Le PARDC/R s'insère dans le cadre stratégique du PNUD, dans UNDAF (United Nations Development Framework ou Plan Cadre pour l'aide au développement) et dans le Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP) du Burundi. Il s'inscrit dans la mise en œuvre des Plans Communaux de Développement Communautaire (PCDC) en cohérence avec l'approche des PLD du FENU. Le Programme a donc été conçu en totale cohérence avec les attentes des autorités nationales et a fait preuve d'innovation au regard des autres interventions des PTF dans le domaine.

Ancré au Ministère de la Décentralisation et du Développement Communal, son Comité de pilotage au niveau provincial est sous la présidence du Gouverneur de la Province.

Néanmoins, la conception du PARDC/R n'a pas assez pris en compte l'analyse des risques et, beaucoup plus grave, le Programme aurait dû ajuster ses objectifs et sa structure de gestion aux montants effectivement engagés : cf. écart financier entre les prévisions budgétaires (6,2 M USD) et la réalité (3 M USD).

4.1.1. Un Programme conçu et mis en œuvre en parfaite symbiose avec les autorités nationales et qui répond aux attentes des communes concernées

Le développement des objectifs du programme s'est référé à ceux du cadre stratégique des Nations Unies au Burundi (UNDAF 2006-2009) qui était centré sur la consolidation de la paix, et il s'insère aussi dans l'axe stratégique N°2 du nouveau cadre stratégique de l'UNDAF 2010-2014 relatif à l'appui au relèvement communautaire⁵.

La conception du programme PARDC/R répond aux objectifs du pays en ce sens que le programme a défini ses objectifs en fonction des initiatives entreprises par le gouvernement du Burundi en matière de Décentralisation, depuis la signature des accords d'Arusha en 2000. Il s'est également référé au Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSLP)⁶ à travers le CSLP intérimaire (CSLP-I), le CSLP final ayant été adopté en 2006 après la signature du PARDC/R.

Le PARDC/R s'intègre parfaitement aux structures nationales existantes. En effet, au niveau national, l'ancrage du programme est au sein du Ministère en charge de la Décentralisation et du Développement Communal, qui en assure la tutelle, et le coordinateur du programme et en même temps Conseiller Technique Principal (CTP) du Ministre en matière de Décentralisation. Au niveau local, le comité de pilotage du programme est présidé par Mme le Gouverneur de la province de Rutana. En plus de l'équipe de gestion du projet, qui en assure le secrétariat, ledit comité de pilotage est composé des responsables des services déconcentrés à la province et des administrateurs des 6 communes de la province.

⁵ C'est l'axe stratégique N°2 de l'UNDAF 2010-2014 qui traite de la lutte contre la pauvreté, la décentralisation et l'appui aux collectivités locales.

⁶ CSLP intérimaire (CSLP-I) élaboré en 2002 et approuvé par les partenaires de développement du Burundi en janvier 2004.

Le PRODOC du PARDC/R montre clairement que toutes les activités du programme dans chaque commune concernée sont inscrites dans le Plan Communal de Développement Communautaire (PCDC) élaboré avec la participation de l'ensemble des représentants des communautés concernées à différents niveaux administratifs⁷.

Ainsi le PARDC a permis l'accélération de la réforme de la décentralisation au Burundi et par l'intermédiaire de son CTP le Gouvernement Burundais a pu mobiliser les autres partenaires sur la quasi-totalité du territoire.

Néanmoins, il importe de souligner que le PARDC n'a pas pu réaliser une analyse approfondie des risques et proposer ainsi des stratégies de leur atténuation qui devaient tenir compte de la fragilité de l'environnement social, politique et économique du Burundi (notamment faiblesse du budget de l'Etat, transferts quasi nuls en direction des collectivités, ressources humaines des collectivités très faibles).

Enfin, la logique de mobilisation de fonds additionnels proposée dans la conception du Programme se heurte à la réalité du terrain. Cet objectif a largement sous-estimé les capacités réelles des PTF au Burundi dans le domaine du développement local et met en danger la pérennité des activités du PARDC-R si aucun relais n'est pris dans les meilleurs délais.

4.1.2. Un programme épousant la logique d'intervention du DL (Développement Local) du FENU mais qui aurait pu être mieux ciblé

L'approche du programme s'inscrivant dans la mise en œuvre des PCDC élaborés de façon participative depuis le niveau des collines, est cohérente avec celle des PDL du FENU dont les principes de base sont: (i) une intervention axée sur le renforcement des capacités des collectivités locales, (ii) une responsabilisation des autorités locales dans la mise en œuvre des investissements pour la lutte contre la pauvreté, à travers le renforcement des capacités de ces autorités en matière de maîtrise d'ouvrage et (iii) la réplique au niveau national des leçons apprises d'une expérience locale pour contribuer à la formulation de la politique de décentralisation du pays.

Il importe de souligner que les questions relatives à la préservation de l'environnement n'ont pas été prises en compte de façon spécifique. Concernant le genre, les résultats du PARDC-R sont nuancés. Le PRODOC ne fait mention de la question du genre qu'à de très rares occasions (huit occurrences dans le PRODOC) et n'a pas développé de stratégie propre en la matière pas plus que d'indicateurs spécifiques à atteindre. Le Programme a cherché à impliquer de manière systématique les femmes dans le processus de décision ; ainsi, elles figurent en bonne place dans le comité de pilotage (avec notamment une représentante de l'association Dushirehamwe (société civile). Dans le contexte du pays, les femmes restent encore marginalisées dans la sphère de prise de décision et sont peu associées aux décisions de la commune et sont peu représentées dans les conseils communaux (pas de chiffres du personnel communal disponible cependant). En outre, elles sont très peu associées aux travaux de chantiers puisque seule la Commune de Mpinga-Kayove (administrée par une femme) a pu mobiliser les femmes sur les chantiers. Des raisons sociales expliquent les difficultés à mobiliser les femmes : réticence des femmes à faire des travaux d'hommes, pression des maris qui préfèrent voir leurs femmes s'investir dans les travaux des champs plutôt que sur des chantiers, etc. D'une manière plus générale, les membres du comité de pilotage regrettent la faible sensibilisation des femmes sur les sources de revenus éventuelles additionnelles pour les femmes⁸. Cet état de fait n'est pas exclusivement du

⁷ Niveau colline pour les activités de réduction de la pauvreté dans les ménages et niveau commune pour les investissements dans les infrastructures de base (écoles, homes, maternités, etc.).

⁸ Cf. Compte-rendu de la réunion du Comité de Pilotage du 07 mai 2009, 5 pages, UGP du PARDC -R.

ressort du Programme, loin s'en faut. Des efforts restent encore à faire dans ce domaine, dans une société où les femmes restent encore cantonnées aux travaux des champs et dont les perspectives d'épanouissement sont encore faibles.

D'une manière plus générale, il aurait été judicieux de mieux cibler les résultats attendus du projet lors de sa formulation. Un projet de 6 millions USD (3 millions dans les faits) pouvait-il vraiment affecter durablement la sécurité alimentaire des ménages, diversifier la productivité agricole et améliorer l'accès des populations aux produits vivriers ou encore aider à l'émergence de micro et petites entreprises ?⁹ Par ailleurs, l'un des indicateurs de résultats du Cadre Logique du PRODOC n'est-il pas « l'insécurité alimentaire des ménages est réduite, par l'amélioration de la productivité des activités agricoles et la diversification de l'économie rurale » ? Le projet n'était-il pas trop ambitieux eu égard aux moyens financiers et humains mis en œuvre ?

Enfin, les montants prévus n'ont jamais été réunis, comme expliqué précédemment. Or, le rapport d'activités 2007 mentionne encore le montant de 6 millions USD, preuve que le manque à gagner a été tardivement répercuté sur les activités, sans que cela n'ait affecté le mode de faire ni ait entraîné un débat sur les actions prioritaires à conserver.

⁹ Le document de projet (PRODOC) indique en page 21: "La gamme des investissements inscrits dans la maîtrise d'ouvrage des communes est très variée. Ces investissements auront la caractéristique de viser différents aspects de la pauvreté locale et les principales causes de l'insécurité alimentaire des ménages (Faible productivités des activités agricoles, manque d'emplois en milieu rural, manque d'infrastructures économiques de base, etc.). Ils porteront sur la fourniture des services sociaux essentiels, la création et/ou la réhabilitation des infrastructures socio-économique collectives, l'amélioration des activités productives locales (agriculture et élevage), la diversification de l'économie rurale et la création d'emplois en milieu rural".

4.2. RENFORCEMENT DES CAPACITES AU NIVEAU DES AUTORITES NATIONALES ET LOCALES

RESUME DE LA REPONSE GLOBALE A 4.2

Le PARDC/R a contribué au renforcement des capacités à travers (i) le processus d'élaboration de la Politique Nationale de la Décentralisation et son Plan d'action triennal (2009-2011), (ii) la définition du cahier des charges des Conseillers Techniques des communes, (iii) l'élaboration du module d'évaluation des performances des communes et (iv) la formation et l'accompagnement des acteurs locaux dans leurs rôles de maîtrise d'ouvrage.

Une distinction s'impose quant aux résultats du PARDC-R sur les capacités des autorités. Au niveau national, le bilan est plus que satisfaisant (même si les moyens humains du Ministère en charge de la décentralisation sont encore trop faibles). Au niveau local, l'effet attendu se fait encore attendre tant les administrateurs communaux souffrent de contraintes structurelles fortes (conseillers techniques auprès des communes pas toujours mis en place, moyens financiers des communes dérisoires, personnel communal encore peu expérimenté), autant de facteurs exogènes au Programme.

Le chemin à parcourir est encore long surtout en ce qui concerne (i) la répartition claire des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, (ii) la décentralisation sectorielle, et (iii) la mise en place d'un système efficace de mobilisation et de transferts des ressources au niveau communal.

4.2.1. Un programme qui a contribué à l'amélioration des capacités humaines des administrations locales

Le PARDC/R a contribué au renforcement des capacités de gestion des ressources humaines au niveau local à travers les actions suivantes réalisées au niveau national et local:

§ Au niveau national :

- Appui au Ministère de la décentralisation (MDDC) à la définition des cahiers de charge des conseillers techniques des communes (les conseillers techniques en charge des affaires administratives et sociales et les conseillers techniques chargés du développement) ;
- Formation des conseillers techniques pour le Ministère de la Décentralisation et du Développement Communal sur le processus de décentralisation.

§ Au niveau local :

- Organisation de cinq sessions de formation du personnel technique des communes et des élus locaux en (i) processus de décentralisation et leadership, (ii) processus de passation des marchés publics, (iii) rédaction administrative, (iv) autoévaluation des communes et en (v) processus de planification participative (PCDC) ;
- Formation des conseillers techniques des communes sur leurs cahiers de charge.

A ce sujet, exception faite de la formation sur le processus de passation des marchés, où les six communes ont bénéficié d'un accompagnement soutenu de la part du programme, les autres formations n'ont été que théoriques et n'ont pas été suivi d'un accompagnement

adéquat et aucune stratégie n'a été mise en place pour assurer leur réplication et/ou leur utilisation optimale pendant et après le programme. Néanmoins, comme l'indique le rapport d'activités 2007 de l'UGP, un effort particulier a été mené pour sensibiliser les populations à la logique d'intervention du Programme¹⁰. En effet, les assemblées générales tenues dans les collines et les zones au cours de l'animation des diagnostics participatifs, dans l'ensemble des communes concernées, ont mobilisé des centaines de personnes. Au cours de ces séances, l'approche de la planification participative dans un contexte de décentralisation a fait l'objet de présentation et de débats intenses. Puis, un accent particulier a été mis sur le rôle de la population dans le processus d'élaboration des plans communaux de développement communautaire.

Le niveau de participation de la population au niveau des collines, des zones et des communes, comme le rapporte le tableau 4, est hautement appréciable.

Tableau 5 : Participation de la population au processus de planification

Niveaux	Commune Rutana			Commune Giharo		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
Assemblées générales (collines)	907	866	1773	2891	2401	5292
Zone	40	14	54	101	27	128
Communes	34	12	46	36	16	52
Total	981	892	1873	3028	2444	5472

Ces formations se sont tenues en 2007 avec un niveau de participation remarquablement élevé dans la commune de Giharo, avec un total de 5292 participants (soit 9,4% de la population) contre seulement 1873 dans la commune de Rutana (soit 3,8% de la population). A noter que la participation féminine s'avère hautement appréciable, 47,6% et 44,6% des participants respectivement à Rutana et à Giharo sont des femmes. Néanmoins, ce haut niveau de participation a eu une incidence mitigée sur la qualité de la planification. Si le document issu du processus reflète une volonté populaire, les équipes d'animation et les conseils communaux ont eu d'énormes difficultés à faire l'arbitrage entre les différentes priorités venant des collines et des zones. Cela s'est traduit par un nombre irréaliste d'actions à mettre en œuvre face aux possibilités financières très limitées des communes.

En ce qui concerne les communes proprement dit, celles-ci ne disposent pas encore de ressources humaines suffisantes ni en qualité, ni en quantité. Les Conseillers Techniques (CT) auprès des communes ne sont pas toujours mis en place (théoriquement les communes disposent de deux CT (l'un en charge des affaires administratives et sociales et l'autre en charge du développement). En outre, certaines communes ne disposent pas de moyens suffisants pour prendre en charge ces postes et regrettent que l'Etat ne prenne pas en charge ces coûts, estimant que l'on fait porter trop de responsabilités aux communes sans leur donner les moyens. Les capacités des services techniques déconcentrés (STD), même limitées en moyens humains, pourraient plus systématiquement appuyer les communes afin d'alléger le fardeau. En ce sens, le PARDC-R pourrait faire le lien entre STD et besoins exprimés par les communes.

¹⁰ L'analyse qui suit est extraite du Rapport d'activités annuel 2007, UGP, Janvier 2008, 32 pages.

Tableau 6 : Tableau quantitatifs des formations des acteurs locaux

Thèmes de formation	Commune de Rutana		Commune de Bukemba		Commune de Giharo		Commune de Gitanga		Commune de Mpinga Kayove		Commune de Musongati		Total	
	Total	Dont femmes	Total	Dont femmes	Total	Dont femmes	Total	Dont femmes	Total	Dont femmes	Total	Dont femmes	Total	Dont femmes
Procédures nationales de passation des marchés publics	35	5	33	5	30	7	40	10	40	6	40	6	218	39
Décentralisation et leadership	34	6	34	8	34	4	34	5	34	11	34	9	204	33
Décentralisation et la maîtrise d'ouvrage communale	19	3	20	5	24	1	34	9	29	8	31	10	157	36
Planification communale	46	12	-	-	52	16	24	7	29	6	33	4	184	45
Rédaction administrative	4	ND	8	ND	9	ND	5	ND	7	ND	10	ND	43	ND
Auto-évaluation communale	31	ND	31	ND	26	ND	28	ND	31	ND	33	ND	180	ND
Réunions de sensibilisation sur l'entretien et la gestion des infrastructures	11	5	11	4	10	0	11	2	10	4	10	0	53	15
Total	180	31	137	22	185	28	176	33	180	35	191	29	1039	168

Source : Rapports annuels (2007, 2008 et 2009) de l'Unité de gestion du Programme

4.2.2. Le PARDC/R n'a pas pu contribuer au renforcement des capacités financières des communes

Même si le programme a intégré le critère de mobilisation des ressources financières internes dans l'évaluation de la performance des communes (cf. tableau ci-dessous), il n'y a pas eu d'interventions en matière de renforcement des capacités dans le domaine de la fiscalité locale et de la gestion des finances publiques à ce niveau.

Le produit 2 du PRODOC montre globalement ce qui devait être fait par le PARDC/R, qui au lieu d'aider les communes dans le processus de mobilisation des ressources aussi bien internes qu'externes, s'est plutôt focalisé sur les outils de transfert et d'utilisation des fonds du programme (cf. point 2.2 du rapport annuel 2007).

Des facteurs externes au projet expliquent cet état de fait et d'ailleurs, aucun PTF intervenant dans ce domaine n'a de résultats concluants en la matière à l'échelle du pays:

- (i) dans toutes les communes les budgets sont encore trop théoriques et l'exercice budgétaire en conseil communal n'est pas, aux dires des élus, un exercice encore bien maîtrisé ;
- (ii) l'absence de loi sur les finances communales constitue un obstacle réel et a de fâcheuses conséquences sur les capacités fiscales des communes : base taxable à revoir, inventaire des ressources taxables à actualiser, risque d'évaporation fiscale en raison du rôle ambivalent du chef de colline ayant aussi la responsabilité de percepteur, comptable de la commune sous la responsabilité directe de l'administrateur communal, etc.

- (iii) pas de système d'optimisation de la collecte des recettes¹¹ qui sont par ailleurs encore très faibles et les communes ne parviennent même pas à couvrir les frais de fonctionnement (plusieurs mois d'arriérés des salaires du personnel dans cinq des six communes de Rutana).

4.2.3. Capacités institutionnelles au niveau local: des communes qui tâtonnent encore

L'exercice d'auto-évaluation des performances des communes est un exercice innovant qui a fait prendre conscience aux administrateurs communaux et aux membres des conseils municipaux leur réelle marge de manœuvre.

Dans l'exercice d'autoévaluation des communes les responsables des communes devaient procéder à une évaluation annuelle de leur bilan, en passant en revue l'ensemble des missions qui leur sont assignées par la loi (comme par exemple le fonctionnement de l'administration communale, les ressources financières de la commune et leur affectation, l'élaboration et la mise en œuvre du Plan Communal de Développement Communautaire, l'évaluation du personnel employé, l'entretien et l'utilisation des investissements antérieurs, etc.). Les résultats de l'auto-évaluation devaient être mis à contribution pour définir les besoins de renforcement des capacités des communes.

Tableau 7: Les critères d'évaluation de la performance des communes		
No	Critères d'évaluation de la performance	Note max.
1	Recrutement du personnel prévu par la loi communale	10
2	Régularité des cadres de concertation communautaire	10
3	Tenue des sessions ordinaires du conseil communal	10
4	Régularité des procédures de passation des marchés publics des communes	20
5	Respect de la clé de répartition du FRDC entre le Fonds Communal (FoCom) et le Fonds Collinaire (FoCol)	10
6	Taux de mobilisation des ressources financières internes	10
7	Capacités d'investissement propre et de maintenance des infrastructures	20
8	Participation des femmes aux travaux d'exécution des chantiers (HIMO)	10

Pour ce faire, l'unité de gestion du programme a conçu un manuel d'auto-évaluation pour servir d'outil didactique à la mise en œuvre de cette pratique, avec la participation active des responsables des communes: membres du conseil communal, agents de la commune ainsi qu'agents des services techniques déconcentrés travaillant au sein de la commune.

Néanmoins, force est de constater que les exercices d'évaluation des performances qui ont été réalisés dans les 6 communes de la zone d'action du PARDC/Rutana en 2008 et en 2009, n'ont été faits que par une équipe constituée des services techniques provinciaux accompagnés des experts de l'Unité de Gestion du Programme. Sans donc aucune implication directe des responsables des communes concernées. La démarche méthodologique a consisté à passer systématiquement en revue les 8 critères d'évaluation qui sont repris dans le tableau 5 (cf. points 2.1.2.1. du rapport d'activités 2008 et 1.2.1. du rapport d'activités 2009).

Cet exercice a, néanmoins, permis d'améliorer la régularité de la tenue des sessions des conseils communaux. Le processus de planification participative pendant l'élaboration des Plans Communaux de Développement Communautaire (PCDC) ainsi que l'exercice de se référer à ces plans dans le choix et la réalisation des investissements annuels ont eu une incidence positive sur le processus de prise de décision des autorités communales, même si l'on peut regretter un engagement inégal des édiles municipaux.

¹¹ À l'exception de la commune de MPINGA-KAYOVE dont les recettes annuelles se sont presque multipliées par six (de 5 à 28 millions de FBU dans cinq ans).

Le PARDC-R n'a pas vocation à se substituer à l'Etat et si les communes souffrent encore de grandes faiblesses institutionnelles, il est du ressort du Gouvernement d'y palier en leur donnant les moyens humains et matériels leur permettant de remplir leur mission. Le PARDC-R ne saurait, de ce fait, être tenu seul responsable de son faible impact sur les capacités institutionnelles des communes de la province de Rutana.

4.3. UN APPUI INCONTESTABLE DU PROGRAMME AU PROCESSUS DE PLANIFICATION DES BESOINS MAIS ENCORE DES INSUFFISANCES DE SUIVI ET DE GESTION

RESUME DE LA REPONSE GLOBALE A 4.3

Le programme a fourni un appui incontestable au processus de planification communautaire à travers l'élaboration des PCDC, de véritables outils de référence pour tous les investissements communaux et communautaires. Ces outils ont été mis en place de manière participative depuis le niveau local le plus bas (niveau collinaire) jusqu'au niveau de la commune, et ce, de manière harmonisée avec le guide national de planification communautaire validé par le Gouvernement. Néanmoins, les communes ont encore une très faible capacité de suivi de mise en œuvre des Plans élaborés.

4.3.1.1. Un processus participatif pour la planification des investissements des Autorités Locales

Le programme a appuyé toutes les communes de la province de Rutana à élaborer les Plans Communaux de Développement Communautaires « PCDC », qui sont des documents de référence pour tout investissement dans la commune, documents reconnus comme tels par tous les partenaires tant nationaux (ministères et institutions nationales) qu'internationaux, en l'occurrence les différents bailleurs de fonds et les différents organismes d'appui au développement local.

Le PCDC est outil de référence qui a été élaboré de manière participative

Le PCDC prend en compte l'ensemble des besoins exprimés par la population de manière ascendante depuis la colline jusqu'au niveau de la commune. À chaque niveau de décision, des arbitrages sont effectués et les priorités sont fixées. Leur élaboration suit un processus participatif et inclusif dans la mesure où toutes les catégories (hommes, femmes, jeunes) et toutes les couches de la population (pauvres, cultivateurs, opérateurs économiques, fonctionnaires locaux - agents des services techniques déconcentrés, etc.) participent à l'exercice.

En raison de la grande dépendance des communes vis-à-vis de l'aide extérieure, ces documents ressemblent encore trop à une « shopping list » et la priorisation ne peut se faire qu'en fonction des montants alloués par les différents partenaires. Le PARDC-R a néanmoins cherché à intégrer au mieux les financements proposés dans les budgets communaux.

Néanmoins, les communes ont une très faible capacité de suivi de la mise en œuvre et de mise à jour des PCDC

Même si les PCDC ont été le résultat d'un processus participatif, on peut regretter que le projet n'ait pas suffisamment accompagné le processus de structuration communautaire en facilitant la mise en place participative et démocratique des structures de suivi et d'orientation. Les Comités de Développement Communautaires ou « CDC », qu'ils soient collinaires ou communaux, n'ont pas de cahier des charges précis, ne font pas de comptes-rendus et les discussions restent très informelles. Au niveau communal, avant le démarrage des activités du projet, les Conseils communaux avaient procédé à la nomination des Comités Communaux de Développement Communautaires « CCDC » (n'émanant pas du choix des communautés en tant que telles puisque ceux-ci n'ont pas été élus). La quasi-

totalité de ces structures ne sont pas fonctionnelles et ne jouent aucun rôle dans les activités du projet, ce qui a des implications négatives sur la pérennisation des actions. Il n'existe pas non plus de système d'évaluation et d'actualisation du PCDC alors que le rôle des CDC est primordial à ce niveau.

Aucune commune ne dispose d'un CCDC fonctionnel en tant que tel, mais certaines communes ont recours à des membres du Conseil Communal pour des consultations ponctuelles en rapport avec des activités de développement. C'est le cas notamment de la commune de Mpinga-Kayove où l'administrateur communal a pris l'initiative de constituer un groupe restreint composé de quelques membres pour l'aider à faire le suivi des activités de développement. Mais pour les autres communes, après l'élaboration des PCDC, aucune action des CCDC n'a été entreprise jusqu'à ce jour.

4.3.2. Le projet a promu une gestion efficace et transparente des investissements dans les communes de Rutana

Rappel :

Les investissements mentionnés ci-après se réfèrent aux fonds alloués par le PARDC-R. En effet, les communes ne disposent ni de fonds propres ni d'investissements additionnels de la part du budget de l'Etat ou d'autres PTF.

Les fonds alloués aux communes représentent un montant de plus de 1.100.000 USD sur lesquels 900.000 USD ont déjà été décaissés auprès des communes. Le montant alloué à l'ensemble des communes s'élève à 300.000 USD en 2007, 400.000 USD en 2008 et 403.000 USD en 2009. La répartition de ce montant entre les différentes communes a été faite en fonction de leurs poids démographiques respectifs et de leurs scores de performance en 2007 puis 2008.

L'argent est alloué aux communes, mais celles-ci ne disposent pas des montants sur leur compte puisque les paiements sont effectués par l'UGP. En d'autres termes, les communes ne "voient pas la couleur de l'argent" mais ce sont elles qui décident des investissements à mettre en œuvre, sans interférence du Programme. L'argent alloué ne transite donc pas par le Trésor Public et s'apparente plus à procédure DEX/DIM (Exécution par le Projet).

Sur la base des priorités fixées dans les PCDC, les conseils communaux ont chaque année validé les investissements à financer et les ont inscrits dans le plan annuel d'investissement de leur commune respective. Il s'agit essentiellement des infrastructures socio-communautaires, en l'occurrence les écoles, les centres de santé, les homes pour enseignants ou pour infirmiers. Le financement a aussi concerné des projets collinaires en rapport avec les activités agro-pastorales (seulement en 2007 et 2008).

Les investissements annuels découlent du plan de développement pluriannuel, à savoir le PCDC, et les fonds octroyés par le projet sont inscrits dans le budget de la commune. Pour la réalisation des infrastructures et la fourniture des services, les communes lancent un appel d'offre ouvert, sous la vigilance et le contrôle de leurs commissions de passation de marchés.

Tableau 8 : Les quatre étapes de la procédure de mise en œuvre des investissements

1. L'équipe du programme (PARDC/C) communique aux Administrateurs Communaux (AC) la dotation annuelle des investissements, répartie en fonction de la population des communes (puis de la performance des communes à partir de 2007).
2. Lors de leurs sessions ordinaires du conseil communal de septembre, les communes choisissent les investissements à mettre en œuvre en fonction des priorités de leur PCDC et en rapport avec le budget d'investissement disponible
3. L'équipe du programme (PARDC/R) appuie les Communes dans l'élaboration des termes de référence pour le recrutement des bureaux d'études pour la réalisation des études techniques et la surveillance des travaux.
4. Pour passer les marchés des investissements de manière transparente et efficace, les Administrateurs des Communes ont mis en place des commissions de passation des marchés, composée de 7 à 8 membres (AC, 4 membres du conseil communal, secrétaire communal, un représentant des bénéficiaires directs, une personne ressource au besoin). La commission a pour tâche l'ouverture, l'analyse des offres et l'attribution des marchés. Ces commissions ont bénéficié d'une formation aux procédures de passation de marchés avec d'autres acteurs communaux comme les services techniques afin d'assurer la pérennisation de ces commissions après la fin du Programme.
Important : L'équipe du programme (PARDC/C) appuie les communes pour : (i) évaluer les offres des soumissionnaires, (ii) suivre les dossiers techniques élaborés par les bureaux d'études, (iii) guider les entreprises dans les visites de terrain, (iv) assurer les paiements des factures par le truchement du service financier du PNUD, (v) participer aux réceptions des travaux des investissements.
Les Administrateurs des communes, établissent et signent les contrats avec les prestataires de service et autorisent les paiements des factures.
Source : Unité de Gestion du Programme, Rutana

La gestion des investissements a été marquée par la mise en place de procédures de décaissement des fonds d'investissements efficaces grâce à la bonne compréhension des processus de passation de marchés par des comités communaux de passation de marchés qui sont réellement opérationnels. En effet, pour tous les investissements que le programme a financés, l'attribution des marchés a été transparente car elle a été chaque fois réalisée à travers le processus d'appel à concurrence sous la vigilance, l'analyse et l'approbation d'une commission communale que le projet a formée et encadrée aux procédures de passation de marchés.

Les communes s'assurent de la qualité et du respect des normes en ayant recours à une expertise compétente pour les études, le suivi et le contrôle de la qualité des investissements, par le biais du recrutement des « fonctionnaires dirigeants » et Bureaux d'études. Pour couronner la gestion des financements, le paiement des prestataires de services ou des entreprises qui exécutent les travaux se fait par l'unité de gestion du programme (UGP) après l'approbation et la demande écrite de l'administrateur communal.

Tableau 9 : Investissements réalisés de 2007 à 2009

Commune	Nombre de salles de Classes	Nombre de homes	Nombre de maternités	Nombre de projets collinaires
Bukemba	- 4 salles de classes	2 homes pour personnel enseignant	0	0
Giharo	- 4 salles de classes	- 1 home pour personnel soignants - 1 home pour personnel enseignant	3 maternités	- 1 projet de boutures de manioc résistant à la mosaïque
Gitanga	- 6 salles de classes	- 1 home pour personnel enseignant	0	1 projet de plants agro forestiers
Mpinga-Kayové	- 7 salles de classes	- 2 homes pour personnel enseignant	0	- 1 projet de fourniture de 24 vaches de race amélioré - Fourniture de 3 moulins
Musongati	11 salles de classes	0	0	- Fourniture de 21 vaches de race améliorée - Fourniture de 450 bancs pupitres à 5 COCO
Rutana	10 salles de classes	- 1 home pour personnel enseignant - 1 home pour personnel soignant	0	- Fourniture de 22 génisses - Fourniture de 60 bancs pupitres à 1 COCO
Total général	42 salles de classes	9 homes	3 maternités	8 projets collinaires

Source : Unité de gestion du Programme

Des comités de gestion des infrastructures en place mais peu opérationnels (cf. CCDC: home, écoles, centres de santé)

Les comités de gestion des infrastructures ont été nommés par les administrateurs communaux, mais la quasi-totalité de ces comités ne fonctionnent pas, ne maîtrisent pas leur cahier des charges et ne rendent compte à personne. De tels comités devaient être l'émanation des structures communautaires, en l'occurrence les CDC, et rendre compte à la fois à celles-ci et aux responsables des infrastructures communautaires (écoles et centres de santé), qui à leur tour devaient rendre compte à l'administration communale.

En plus de cette faiblesse, on constate également que dans les budgets communaux, il n'y a pas de dotations des frais de maintenance des infrastructures. Même pour le cas des homes pour le personnel enseignant ou soignant, il n'existe pas de mécanismes clairs de paiements de loyers par les occupants alors que ce type de prélèvement devrait justement être conçu pour appuyer l'entretien et la maintenance des équipements avant même la livraison des infrastructures. Il était d'ailleurs prévu par l'UGP, et l'Ingénieur Civil a préparé des cahiers des charges en ce sens. Malheureusement, la mission a constaté sur le terrain que les loyers n'étaient pas systématiquement payés, loin s'en faut.

Le fonctionnement des comités de gestion varie fortement d'un investissement à l'autre en fonction du bon sens des bénéficiaires. Pour le cas des blocs de maternités construits dans la commune de Giharo, les comités de santé en place ont intégré la gestion de ces infrastructures au même titre que les autres blocs du centre de santé qui existaient avant; tandis que pour les homes aucune disposition n'est encore prise pour le paiement des loyers malgré la nomination des comités de gestion dont la plupart des membres rencontrés affirment le rôle de ces comités. La situation varie beaucoup en fonction du dynamisme et

des initiatives des occupants ne fut-ce que pour assurer la propreté des lieux. Par exemple, dans la commune de Bukemba, les comités de gestion ont fixé, de commun accord avec les comités des parents des élèves et l'administration communale, un loyer mensuel à verser sur un compte ouvert pour assurer l'entretien des infrastructures.

4.4. UNE NETTE AMELIORATION DE L'ACCES DES POPULATIONS A DES SERVICES DE QUALITE EN DEPIT D'UNE FAIBLE APPROPRIATION PAR LES BENEFICIAIRES

RESUME DE LA REPONSE GLOBALE A 4.4

Le programme a contribué à l'accroissement des infrastructures communautaires avec un impact positif certain sur la disponibilité des équipements et l'accès des services de qualité dans les secteurs sociaux de base, essentiellement l'éducation (78% des investissements) et la santé (15%). 42 salles de classe, 3 maternités, 8 homes pour enseignants et personnel soignant ont été construits à ce jour. Il est à noter que la plupart des infrastructures réalisées dans le cadre du Programme sont au dessous des besoins exprimés par les communes. En outre, il est difficile de mesurer le degré d'amélioration de la qualité de services car le programme n'a pas au préalable établi ou analysé les indicateurs de mesure et le système de suivi (MIS) n'est plus opérationnel.

Toutefois, on peut regretter la participation sommaire des communautés au suivi de la mise en œuvre des investissements. Enfin, si les opportunités économiques de création d'emplois pour la population locale (travail sur chantiers) sont réelles – même si temporaires –, elles n'ont eu qu'une influence marginale sur l'amélioration du pouvoir d'achat de la population locale.

4.4.1. Le Programme a certainement contribué à la mise à disposition des équipements socio-communautaires et à l'amélioration de l'accès aux services de qualité

Les réalisations du programme ont permis une très nette amélioration et un accroissement des infrastructures scolaires et sanitaires (42 salles de classe, 3 maternités, 8 homes pour enseignants et personnel soignant), ce qui a abouti à une réduction certaine des distances parcourues (parfois plus de 20 km pour le cas des collèges) et du nombre d'enfants par classe.

À noter que 78% des investissements choisis par les communes ont concerné des dépenses d'éducation (salles de classes et homes pour les enseignants) et 15% pour les dépenses dans le secteur de la santé. L'éducation reste donc la priorité des priorités pour les communes et seules deux communes (Giharo et Rutana) ont fait le choix de diversifier leurs allocations entre dépenses de santé (maternité et homes pour soignants) et dépenses d'éducation.

La plupart des infrastructures réalisées dans le cadre du Programme sont au dessous des besoins exprimés par les communes (tous les collèges communaux construits sont sans bureaux administratifs, la majorité de ces écoles ont seulement trois salles de classes pour quatre niveaux, sont souvent sans pupitres¹², obligeant les enfants à s'asseoir à même le sol ou à venir avec leurs propres bancs).

¹² Bien que 510 bancs pupitres aient été fournis par le Programme dans les communes de Rutana et de Musongati pour 21 salles de classe. Les communes de Bukemba, Giharo, Gitanga et Mpinga -Kaoyové ont bénéficié de la construction en cumulé de 21 salles de classe, sans que le projet n'ait fourni d'équipement

Néanmoins, l'amélioration de la qualité de l'enseignement et des soins qui en découle est difficilement vérifiable dans la mesure où le programme n'a pas établi d'indicateurs de vérifications et où l'on ne dispose pas de données à cet effet. Le tableau ci-dessous montre l'importance des financements des activités du programme par commune et par secteur d'intervention ainsi que les ratios pour chaque commune.

Tableau n°10 : Répartition des investissements locaux pour la période de 2007 -2009

Investissements 2007-2008-2009						
Commune	Education	Santé	Agriculture	Elevage	Total général	Ratio
Bukemba	\$ 77 709	\$ -	\$ 1 324	\$ -	\$ 79 033	8%
Giharo	\$ 77 188	\$ 121 155	\$ 6 339	\$ -	\$ 204 682	21%
Gitanga	\$ 118 079	\$ -	\$ 4 150	\$ -	\$ 122 229	12%
Mpinga-Kayové	\$ 183 166	\$ -	\$ 6 342	\$ 18 096	\$ 207 604	21%
Musongati	\$ 182 730	\$ -	\$ -	\$ 17 842	\$ 200 572	20%
Rutana	\$ 130 213	\$ 23 603	\$ -	\$ 17 631	\$ 171 447	17%
Total général	\$ 769 085	\$ 144 758	\$ 18 156	\$ 53 569	\$ 985 567	100%
Ratio	78%	15%	2%	5%	100%	

Source : Unité de Gestion du Programme

4.4.2. Une implication des communautés encore trop faible dans le processus de suivi et de mise en œuvre

Les communautés ont certes participé à l'identification et l'expression des besoins au moment de l'élaboration des PCDC. En outre, les équipements construits correspondent à des besoins réels et urgents. Mais il aurait été plus avisé d'impliquer plus systématiquement les communautés dans la conduite du processus de mise en place des investissements et de suivi. La fragilité des structures communautaires (les CDC, nommés et non élus par les communautés) rend difficile l'évaluation du degré de satisfaction réelle des communautés. Le processus de décision dans ces comités reste encore trop opaque et il semble que les réunions organisées spécifiquement sur les choix d'investissements aient été plus que rares.

Comment mieux engager les communautés ?

La mission a constaté qu'il n'existe pas d'outils adaptés d'évaluation du niveau d'implication des communautés afin d'optimiser l'utilisation des infrastructures et équipements construits. En effet, la plupart des comités de gestion (homes, maternités) ne sont pas fonctionnels. Le PARDC-R n'effectue pas de suivi à plus long terme des équipements mis en place et limite trop souvent son intervention à la livraison des infrastructures, comme la mission l'a constaté sur le terrain. Dans un contexte d'apprentissage de la décentralisation du développement (et concomitamment de la décentralisation des services), le Programme n'accompagne pas suffisamment les communautés dans cet exercice.

4.4.3. Une influence marginale du PARDC-R sur l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages

Malgré les opportunités économiques et d'emploi des activités du programme pour le secteur privé local par le biais du paiement de la main d'œuvre et de l'achat des matériaux locaux de construction, la participation des femmes au processus de mise en œuvre des

complémentaire. De même, les maternités ne disposent que d'un équipement minimum, là encore en raison de contraintes budgétaires du PARDC -R.

activités du programme en général et aux travaux de chantiers en particulier a été faible. La participation accrue des femmes peut constituer une innovation positive en termes de changements des habitudes économiques, car les femmes contribuent plus au niveau de la vie des ménages par rapport aux hommes, leur rôle étant central et primordial dans les travaux des ménages en milieu rural.

De même, les activités du programme ont eu une influence insignifiante sur l'amélioration du pouvoir d'achat au niveau local pour générer une amélioration des conditions de vie au niveau des ménages. Ce n'est certes pas la priorité du programme dont l'ambition est bien plus d'accompagner les communes dans l'apprentissage de la décentralisation. La plupart des investissements effectués sont de types socio-communautaires (écoles et centres de santé). Néanmoins, le Programme visait clairement la revitalisation de l'économie locale avec l'implication des micro, petites et moyennes entreprises locales dans la production agricole, la diversification des activités non agricoles en milieu rural. Les cibles à atteindre du produit 2 indiquaient clairement (i) l'amélioration de la productivité des activités d'agriculture et d'élevage et (ii) la diversification des activités non agricoles en milieu rural (par la création d'emplois et la génération de revenus). Les choix se sont portés bien plus sur des investissements productifs, guidés par les Plans de Développement Communaux et par la volonté des principaux créanciers qui attendent de la visibilité et sont plus naturellement portés vers les infrastructures visibles. De fait, l'UGP a validé ces choix, répondant pleinement aux attentes des bénéficiaires, mais laissant de côté la dimension économie locale et le DEL.

Les investissements collinaires qui auraient dû contribuer à l'amélioration directe de la vie des ménages ont été suspendus en raison d'un volume de financement trop faible pour impacter sur le niveau de vie des ménages. Est-ce à dire que les objectifs du Programme étaient trop ambitieux ? Là encore, cette question essentielle n'a pas été abordée ni traitée par l'équipe de gestion du Programme, quitte à en tirer les enseignements nécessaires en termes d'activités ou de réorientations. Pourtant, il est important que le programme contribue à mobiliser des financements supplémentaires pour répondre aux besoins liés à la pauvreté des ménages. La relance des Fonds Collinaires a été souhaitée par l'ensemble des partenaires rencontrés et systématiquement réaffirmée lors des réunions de Comités de Pilotage, sans pour autant que les investissements ne soient réorientés en ce sens.

4.5. DES ACQUIS DU PROGRAMME SUR LE LONG TERME NON GARANTIS

RESUME DE LA REPONSE GLOBALE A 4.5

Les autorités locales ont, dès le début, manifesté leur sentiment d'appropriation des infrastructures en leur qualité de maître d'ouvrage et souhaitent une réplication du processus auprès d'autres bailleurs. Au niveau national, le plaidoyer politique pour l'approche PDL a été bien réalisé sous l'égide du Ministre en charge de la Décentralisation et du comité national d'orientation, mais nécessite encore des efforts supplémentaires.

Par contre quelques insuffisances constituent une menace sérieuse pour s'assurer de la durabilité des acquis: (i) le manque de stratégie de sortie progressif du programme dès sa conception, (ii) les faibles capacités des communes à négocier d'autres financement ainsi que (iii) l'absence de systèmes opérationnels de suivi de l'utilisation et de la gestion des infrastructures réalisées.

4.5.1. Une bonne appropriation des infrastructures par les AL mais des problèmes de maintenance demeurent

Les autorités locales et les utilisateurs des infrastructures et des services partagent le sentiment que ces derniers appartiennent à leurs communes et non au FENU. Ceci est surtout favorisé par le fait que :

1. Les communes ont elles-mêmes commencé à assurer le début du processus de maîtrise d'ouvrage à travers le choix des priorités à financer (dans le respect des PCDC élaborés de façon participative depuis la base), et
2. Contrairement aux autres interventions dans la zone, avec le financement FENU, les communes se sont approprié le processus de passation de marchés et de suivi de l'exécution des travaux. En effet, après la formation des membres des différents comités de passation de marchés dans les communes, et avec l'accompagnement du technicien du programme, les personnels communaux ont suivi les différentes étapes (de l'analyse des offres à l'attribution définitive et la signature des contrats avec les entreprises ayant gagné les marchés) pour toutes les infrastructures financées par le programme (cf. tableau 6 en partie 4.3.2. infra sur les étapes de la passation de marchés). Les acteurs locaux rencontrés ont déclaré qu'ils avaient eu beaucoup de difficultés au début, mais qu'avec la pratique, ils se sont peu à peu familiarisés avec le processus de passation de marché. C'est d'ailleurs la formation reçue qui a le plus retenu l'attention et dont les bénéficiaires se souviennent le mieux.

La maintenance des équipements et des services reste, nous l'avons vu, le maillon faible du Programme :

1. Les ressources additionnelles du niveau national sont quasiment inexistantes (absence de transferts de l'Etat). Faire porter aux collectivités non seulement la construction mais aussi la maintenance d'équipements (santé, éducation) qui, il y a encore peu, relevait du pouvoir régalien, est une gageure. Seule la mise en place effective du FONIC, permettra un réel transfert de ressources au niveau des collectivités et assurera une pérennité des investissements réalisés. Les PTF ne peuvent que s'associer à l'effort financier.
2. Eu égard au « partage » des Provinces en fonction des bailleurs, le FENU reste à ce jour le seul bailleur potentiel de la province de Rutana, surtout dans le domaine des

infrastructures scolaires et sanitaires qui constituent les priorités des priorités des 6 communes de Rutana;

3. Certaines infrastructures (homes et centres de santé) génèrent de très maigres ressources que les communes s'engagent à utiliser prioritairement dans la maintenance de ces infrastructures, mais elles n'ont pas de système clair de fixation de ces frais, et même les comités de gestion mis en place, par endroit, sont très faibles et ne sont pas encadrés. Ainsi, en dépit des dispositions prises, à long terme, la viabilité financière des infrastructures n'est pas assurée. Pire encore, la maintenance des infrastructures n'étant pas dans la tradition des autorités communales, ils n'ont pas eu d'appui conséquent en la matière;
4. Par ailleurs l'appui du programme ne s'est limité à ce jour qu'au processus de passation de marché et à la mise à disposition des infrastructures et n'a rien prévu pour renforcer les capacités de suivi de la bonne utilisation, maintenance et gestion de ces ouvrages par les autorités locales et les bénéficiaires. Les comités de gestion mis en place devraient recevoir un appui conséquent du Programme pour anticiper avec les communes la fixation et la gestion des frais de maintenance. Pendant le temps restant du Programme, un appui méthodologique conséquent dans ce sens devrait être entrepris par l'UGP en collaboration avec les communes bénéficiaires.

4.5.2. Planification et gestion du développement après le programme : les communes au pied du mur

Les recettes des communes sont trop faibles pour leur permettre de faire des investissements (seule la commune de Musongati sur les six de la province de Rutana n'a pas d'arriérés de salaires du personnel). Ainsi, seuls les appuis financiers en provenance des partenaires leur permettent de réaliser quelques investissements. Celles-ci choisissent tout naturellement des investissements visibles.

Les communes commencent à prendre conscience de la nécessité d'accéder à des financements externes, mais elles n'ont ni les capacités ni la marge de manœuvre car les moyens financiers et humains leur manquent (pas encore de transferts de l'Etat vers les communes, pas de partenariat public-privé au niveau local). Qui plus est, la rareté des fonds disponibles à l'échelle de la Province constitue une contrainte insurmontable. Encore une fois, la rareté des fonds disponibles est un élément déterminant quant à la pérennité et à la durabilité du Programme.

Si le Programme a appuyé 5 des 6 communes de la province¹³ dans le processus de planification participative (PCDC), il n'a pas pu aller au-delà de cet exercice pour renforcer les capacités des communes ni en planification opérationnelle des investissements, ni en mobilisation des fonds (internes et externes) nécessaires à leur mise en œuvre, ni à la gestion pérenne des ouvrages réalisés. C'est pourtant la seule garantie d'assurer la durabilité des investissements des communes au-delà du Programme. L'UGP se doit de mettre l'accent sur ces questions dans le peu de temps qu'il lui reste.

4.5.3. Le FENU n'a pas pris en compte la stratégie de désengagement progressif dans la conception du programme

Il convient de distinguer clairement ce qui est du ressort de l'Etat burundais de ce qui relève d'un Programme d'un bailleur de fonds. Afin de permettre un désengagement sans heurts, il convient de s'assurer des transferts attendus de l'Etat vers les communes.

¹³ La commune de Bukemba avait quant à elle servi (au niveau de la province de Rutana) de commune modèle d'expérimentation du guide national de planification sous l'égide du Ministère en charge de la planification.

Au niveau national :

1. Les engagements de l'Etat pour poursuivre la dynamique impulsée au niveau local sont assurés à travers les différentes réunions du comité d'orientation, ainsi qu'à travers les rencontres du groupe thématique de la décentralisation. Le but des réunions du comité d'orientation (composé de 9 membres des directions techniques des Ministères clés dans le processus de décentralisation au Burundi) est de partager avec les autorités nationales les résultats obtenus par le programme et de s'assurer que les activités du programme s'inscrivent harmonieusement dans les orientations nationales, dont la politique nationale de décentralisation. C'est dans ce cadre que le Ministre de la Décentralisation et du Développement Communal, après une visite des activités du programme dans les communes, a demandé que certaines pratiques du programme (l'appui budgétaire aux communes et l'évaluation des performances des communes) soient généralisées à tous le pays. Les administrateurs communaux ont regretté que le maître d'œuvre du Programme ne se soit déplacé qu'une fois en trois ans dans la Province.
2. Le groupe thématique de la décentralisation est le cadre qui réunit les différents partenaires intervenants dans la décentralisation et le ministère de la Décentralisation et du Développement Communal pour essentiellement échanger et partager des expériences pratiques dans ce domaine pour une possible réplique des bonnes pratiques. C'est ainsi que le PARDC/R (à travers le CTP) et le ministère chargé de la décentralisation ont pu faire participer les différents partenaires dans le processus d'élaboration de la Politique Nationale de la Décentralisation et dans l'amélioration du module d'évaluation des performances des communes.
3. Concernant l'éventuel désengagement progressif du FENU dans la Province, la question n'a pas encore été abordée par l'UGP. La mission propose la continuité des activités sous une forme un peu différente (cf. partie 6, recommandations).

Facteurs propres au Programme:

1. À part la mise en place des comités de gestion des infrastructures qui est le seul indicateur sur la pérennité des infrastructures dans le cadre logique du programme, il est à remarquer que le FENU n'a pas prévu de stratégie spécifique au désengagement progressif. Cette stratégie n'apparaît ni dans la conception du Programme ni dans les activités de l'UGP.
2. Le groupe thématique décentralisation ne traite pas vraiment, de façon spécifique, de la pérennisation des activités dans la Province de Rutana. L'équipe du projet ne profite pas assez de la position du CTP au niveau national pour mobiliser d'autres bailleurs qui viendraient se joindre au FENU dans l'appui au processus de décentralisation dans la Province, notamment en investissement et renforcement des capacités des différents acteurs locaux.

4.6. UNE GESTION DU PROGRAMME EFFICACE ET APPRECIEE MAIS UN ACCOMPAGNEMENT SUR LE TERRAIN JUGE TROP FAIBLE PAR LES BENEFICIAIRES

RESUME DE LA REPONSE GLOBALE A 4.6

Le PARDC-R est à l'écoute des bénéficiaires. L'équipe de l'UGP est professionnelle, disponible et ses compétences sont largement reconnues. Néanmoins, les Administrateurs Communaux souhaitent une présence plus soutenue de l'équipe sur le terrain (vacances de postes depuis près d'une année). Le Comité de pilotage, sous la direction de Mme le Gouverneur, joue pleinement son rôle d'orientation et de validation des activités et ses décisions sont appliquées par l'UGP. Bien que conformes au PRODOC, il serait judicieux que les modalités d'exécution (DEX) évoluent vers une exécution nationale (NEX), permettant aux communes d'assurer une maîtrise d'ouvrage complète.

Cependant, le Programme ne dispose pas d'un système de S&E performant (MIS non fonctionnel) permettant de mesurer le niveau d'atteinte des objectifs par produit.

Le Programme gagnerait à mieux documenter ses activités en capitalisant sur les différents outils didactiques qu'il a développés.

4.6.1. L'UGP, une équipe professionnelle et compétente qui remplit sa mission, conformément aux objectifs qui lui ont été assignés

Tableau n°11 : Composition de l'Unité de Gestion de Programme

Noms et prénoms	Fonctions	Date de recrutement
Hamidou ONGOIBA	Conseiller Technique Principal	Mai 2007
Geoffrey de Belva	Chargé de Programme	De Janvier 2008 à Juin 2010
Pierre SOTA	Expert socio-économique	Décembre 2006 à Juin 2009 (non remplacé)
Vital KATABAZI	Expert Génie Rural	Novembre 2006
Christophe NIKOBIRI	Expert Administratif et Financier	Janvier 2007
Léonie RWABIRANGA	Assistante du CTP	Août 2007
Christine MUSERI	Assistante du programme	Février 2007 à Juillet 2009 (non remplacée)
Marcien NIYONGABO	Chauffeur du CTP	Novembre 2007
Adélin KIBINAKANWA	Chauffeur du programme	Janvier 2007

Conformité des activités mise en œuvre par le PARDC/R avec le PRODOC

D'une manière générale le programme a très largement suivi sa feuille de route. La plupart des réalisations sont conformes aux objectifs du programme - en l'occurrence le renforcement des capacités des collectivités locales, l'appui budgétaire pour les investissements, à l'exception notable du suivi - évaluation des activités et de leur capitalisation. Les investissements ont été mis en œuvre dans toutes les communes et répondent aux priorités établies par les communautés.

Le CTP, un atout indéniable pour le FENU au Burundi

Le CTP est considéré comme un membre à part entière du MDDC de la part du DG. En ce sens, sa plus-value est indéniable. Ses qualités personnelles et son professionnalisme en font une personne très respectée dans le paysage du Ministère. Son apport sur l'état des lieux de la décentralisation, son plaidoyer pour sortir la direction de la décentralisation de son Ministère de tutelle d'alors (le MININTER) et sa connaissance du contexte de la décentralisation sont indéniables et unanimement appréciés.

Son positionnement -soit 70% en appui au ministère et 30% en appui au Programme au niveau local- est expérimental. Ce choix managérial a surpris un certain nombre d'interlocuteurs. La mission estime cependant que ce positionnement est intéressant, même si ses activités au sein du Ministère priment très nettement sur la gestion proprement dite du programme. Son implication au niveau local mérite cependant quelques ajustements afin de dépasser le seul rôle de conseil de l'équipe du Ministère (cf. infra en page suivante).

A ce titre, le rôle du Chargé de Programme a été déterminant dans la gestion quotidienne du Programme. C'est lui qui assurait la liaison avec le PNUD en termes de suivi budgétaire, s'occupait du suivi financier (en binôme avec l'expert financier) et assurait le suivi d'ATLAS. Sa parfaite maîtrise d'ATLAS lui a permis de lancer l'initiative de créer une base de données dans les 16 pays de la sous-région sous l'égide du Bureau Régional¹⁴.

Il convient de préciser que les objectifs du PARDC-R avaient été fixés en fonction du coût total prévu du programme (6,2 M USD). Ceux-ci n'ont pas été ajustés à la somme qui a pu effectivement être mobilisée (3 M USD à l'issue du Programme, 2,2 M USD à ce jour). Ceci a eu comme principale conséquence l'annulation, pendant la période de sa mise en œuvre, d'une grande partie des activités qui étaient prévues au niveau des zones et des collines (appui aux conseils de collines, appui aux unités d'action collective, formations à la planification au niveau de la colline, capitalisation des acquis, etc.). C'est pourtant ces activités qui devaient favoriser le processus de participation, de responsabilisation et d'appropriation des communautés pour contribuer efficacement et de façon durable à la sécurité alimentaire des ménages et à la lutte contre la pauvreté. Enfin, les dotations d'investissements dans les communes prévues pour 2010 n'ont pas été mobilisées par le FENU.

Comme cela a été abordé en partie 4.4., en matière de renforcement des capacités des communes dans leur rôle de maître d'ouvrage, l'UGP a principalement mis l'accent sur le suivi de la mise en œuvre des investissements et a négligé le processus de programmation des investissements et de bonne gestion des ouvrages réalisés.

Cohérence des modalités d'exécution de l'UGP et les procédures nationales

¹⁴ Lors de la présence de la mission sur place, en raison de relations professionnelles compliquées entre le Chargé de Programme et l'expert financier, le Chargé de Programme se cantonnait malheureusement au seul suivi des projets de la sous-région. Il est dommage que celui-ci n'ait pas été plus soutenu par sa hiérarchie. Le Chargé de Programme a quitté ses fonctions quelques semaines après le passage de la mission, faute de proposition concrète d'évolution de la part du FENU.

Le PARDC-R s'est parfaitement conformé aux décisions du Comité d'Orientation (national) et du Comité de pilotage (local) et ses procédures de gestion et d'exécution (DEX) sont adaptées aux capacités d'exécution des communes qui restent encore très faibles. Néanmoins pour permettre aux communes d'assurer une maîtrise d'ouvrage complète il serait souhaitable que ces modalités puissent évoluer vers une exécution nationale (NEX) à moyen terme, étape encore prématurée pour ce programme mais tout à fait réalisable dans l'éventualité d'un appui ultérieur.

Un rapportage de qualité mais qui minimise les points de blocage et une utilisation sommaire du système de Suivi et Evaluation

Les rapports annuels du PARDC-R sont de bonne qualité et l'exécution du budget est globalement cohérente avec les résultats attendus par produit.

Cependant, comme cela a été noté en partie 4.1., les changements d'orientation en cours de route n'ont pas été traduits dans le cadre logique et n'ont pas affecté le rapportage des activités. Le PARDC-R s'est contenté d'une validation du Bureau Régional pour l'Afrique de l'Est du FENU au moment la validation des plans d'actions annuels (cf. supra en partie 1.3).

Enfin, le système de monitoring (MIS) n'est pas opérationnel et n'est plus fonctionnel depuis le départ de l'expert socio-économiste (juin 2009), les données devant l'alimenter n'étant plus systématiquement collectées. En conséquence les données du système n'ont pu être utilisées dans la prise de décision ni au niveau local ni au niveau national. Il est donc difficile de mesurer l'impact réel des investissements réalisés et cela rendra plus ardue la tâche de capitalisation du CTP (cf. partie 6, recommandations).

4.6.2. L'UGP gagnerait à être plus ambitieuse dans sa logique d'intervention : un suivi plus dynamique des communes, une capitalisation indispensable des activités aux niveaux local et national

Au niveau national, le CTP, du fait de son positionnement privilégié, contribue à animer le travail du MDCC et apporte une réelle plus-value, reconnue à la fois par le Ministre et le Directeur Général de la Décentralisation.

Néanmoins, il était attendu du CTP qu'il contribue à améliorer culture managériale du Ministère et qu'il capitalise les expériences du PARDC-R (produit 3 du PRODOC). Les représentants des PTF ont notamment insisté sur les attentes suivantes, autant d'activités que le CTP, fort de son expérience peut contribuer à améliorer au sein du MDCC:

- § les réunions du groupe thématique « Décentralisation » ont un contenu encore assez vague (les comptes-rendus, TdR, agendas, calendriers ne sont pas préparés en amont et distribués de façon anticipée aux participants) ;
- § les Plans de Travail Annuel gagneraient à être plus précis, tout particulièrement en ce qui concerne la budgétisation détaillée des activités (contrepartie du MDCC, cofinancements éventuels) et la cartographie des interventions des PTF ;
- § ni les expériences du PARDC-R ni les bonnes pratiques des autres PTF n'ont été capitalisées à ce jour. Ni le PARDC-R ni l'UGP ne disposent d'outils didactiques de suivi-évaluation et de communication de l'ensemble des projets appuyant le développement local dans le pays.

Au niveau local, aux dires des élus communaux, l'UGP n'est pas toujours assez présente. Certains élus communaux regrettent la faible présence sur le terrain du PARDC-R depuis le départ du socio-économiste. Ceci entraîne un problème de suivi et

d'accompagnement ainsi qu'une surcharge de l'Ingénieur Civil avec des conséquences négatives sur son volet et sur son plan de travail. Celui-ci est en effet extrêmement sollicité et se retrouve tout seul pour gérer toutes les activités du Programme, ce qui n'est pas viable sur le long terme. Qui plus est, des administrateurs communaux ont confié à la mission leur crainte d'un « retrait progressif déguisé » du FENU dans les communes concernées.

Par ailleurs, les modalités de gestion administrative des communes ne sont pas totalement acquises par les exécutifs locaux. Le cadre budgétaire administratif et la mise en place de différentes étapes budgétaires sous la responsabilité des élus (budget initial, budget additionnel et comptes administratifs), impliquant bien sûr le contrôle et validation de leur mise en œuvre par les services déconcentrés de l'Etat. L'expertise nécessaire pour ce type d'activités et de suivi-conseil n'existe pas au sein de l'UGP.

4.7. UN REEL PARTENARIAT DU PARDC-R AVEC LES AUTORITES ET DE BONNES RELATIONS DE TRAVAIL AVEC LES AUTRES PTF

RESUME DE LA REPONSE GLOBALE A 4.7

Le programme jouit d'une réputation incontestable au niveau national et ce, en dépit des faibles montants engagés (en comparaison avec d'autres PTF). Les chances de réplcation de l'approche FENU sont réelles. À travers l'implication du CTP au niveau national, le Programme a contribué à l'harmonisation des interventions dans le secteur de la décentralisation (groupe thématique décentralisation) et de nombreux projets des PTF se sont fortement inspirés de l'approche du PARDC-R. Le CTP devrait dès lors capitaliser sur les acquis du Programme et proposer des synergies systématiques avec les autres partenaires. Enfin, on peut regretter que l'effet de levier recherché par le FENU n'ait pas porté ses fruits et que les montants prévus pour la seule province de Rutana n'aient pas été réunis. Cet état de fait est aggravé par le fait que le FENU n'a pas mobilisé de fonds d'investissements pour l'année 2010, ce qu'ont unanimement regretté les Administrateurs Communaux. Le FENU, tant par son CTP que par sa représentation régionale devrait mener une activité de plaidoyer et de recherche de cofinancements potentiels dans les meilleurs délais afin de sécuriser les interventions futures du FENU dans le pays.

4.7.1. Le PARDC-R n'a pas réussi à mobiliser les ressources additionnelles escomptées

À ce jour, le partenariat PNUD-FENU n'a pas réussi à jouer un rôle de levier, ni au niveau national ni au niveau local. Initialement, le projet devait mobiliser 6,2 millions USD, dont 3 millions USD auprès d'autres partenaires techniques et financiers. Ce montant devait permettre d'intervenir aussi bien au niveau des administrations communales pour la mise en place d'équipements sociaux (Fonds Communaux) qu'auprès des populations démunies pour augmenter concrètement le revenu monétaire des ménages (Fonds Collinaux).

Au 31 décembre 2009, en cumulé, le programme avait mobilisé et effectivement dépensé les montants suivants:

- FENU : 1,55 millions USD, destinés essentiellement à financer une partie du fonds de développement communautaire, de l'assistance technique et de la formation;
- PNUD : 554.000 USD, montant consacré essentiellement à financer une partie de l'assistance technique, des ateliers de formation et la mise en œuvre de différentes initiatives concernant la communication.

À la lecture du PRODOC (Document de Projet), les deux agences ont « rempli leur contrat » en ce qui concerne la première phase du projet (initialement jusqu'en 2007), comme l'indique le tableau 11. Néanmoins, il était prévu que des contributions additionnelles soient versées à partir de 2007, ce qui n'a jamais eu lieu. Cela aurait notamment évité le retournement de situation en cours d'exercice du PARDC-R avec l'abandon (somme toute logique) des fonds collinaires.

Tableau 12 : Répartition des montants engagés par agence

Dépenses par agence					
Agence	2006	2007	2008	2009	Total général
FENU	\$ 96.273,20	\$ 325.815,92	\$ 369.885,48	\$ 759.214,25	\$ 1.551.188,85
PNUD		\$ 168.434,15	\$ 228.793,96	\$ 156.900,56	\$ 554.128,67
Total général	\$ 96.273,20	\$ 494.250,07	\$ 598.679,44	\$ 916.114,81	\$ 2.105.317,52

Source : ATLAS

De fait, à ce jour le partenariat PNUD-FENU dans la province de Rutana n'a pas attiré de fonds supplémentaires. Plusieurs raisons peuvent expliquer cet état de fait :

- § les PTF se sont en quelque sorte « partagés » les provinces d'intervention dans le domaine du développement communal (cf. 4.8.3) ;
- § la rareté des financements dans ce secteur au Burundi rend très difficile la mobilisation de fonds additionnels, chaque bailleur ayant tendance à se concentrer sur des provinces définies avec les autorités nationales ;
- § les fonds attendus du côté du FENU n'ont pas été engagés, principalement en raison de contraintes budgétaires de l'agence au niveau de la sous-région (Bureau Régional pour l'Afrique du Centre et de l'Est). Ainsi, en 2010, le FENU n'a engagé aucun financement d'investissements, ce qu'ont unanimement regretté les Administrateurs Communaux. Ceux-ci ont souhaité que les fonds non alloués en 2010 soient reportés sur 2011 en fonds additionnels ;
- § le FENU, tant par son CTP que par sa représentation régionale devrait mener une activité de plaidoyer et de recherche de cofinancements potentiels dans les meilleurs délais afin de sécuriser les interventions futures du FENU dans le pays. C'est la responsabilité du FENU de rechercher les partenariats potentiels. Certains PTF, au premier rang desquels le Système des Nations Unies, se sont montrés intéressés pour une collaboration plus étroite. Ainsi, le PNUD a demandé à plusieurs reprises une feuille de route au FENU pour avoir un horizon clair des collaborations possibles (cf. infra en 4.7.2.).
- § En conclusion, beaucoup d'intervenants regrettent le « funding gap » du Programme et se demandent pourquoi le FENU n'a pas mobilisé plus de fonds depuis le début du Programme. Selon le Bureau Régional pour l'Afrique du Centre et de l'Est du FENU, un financement conséquent de la part du Fonds Belge de Survie était attendu, qui n'a finalement pas eu lieu. Parallèlement, l'enveloppe du PNUD n'a pas non plus augmenté, limitant fortement l'impact du PARDC-R dans la province de Rutana.

4.7.2. Réplication des bonnes pratiques du PARDC-R : des résultats encourageants à poursuivre pour les ancrer définitivement dans le paysage du développement

Le PARDC-C a enregistré des résultats très positifs dans ce domaine. La stratégie du FENU visant la réplication de son modèle de PLD est en bonne voie dans le pays. Plusieurs indicateurs permettent d'apprécier ces résultats encourageants :

- § Planification participative : tous les projets d'appui au développement local intègrent désormais cette dimension, devenue obligatoire, le MDDC et le Ministère du Plan assurant une vraie veille sur ce volet ;
- § Maîtrise d'ouvrage communale (MOC) : cette dimension d'appui à la MOC était une activité pionnière du PARDC-R. Les projets appuyés par les PTF depuis lors (Coopération Belge, Coopération allemande notamment) ont tous intégré cette logique à des degrés divers, en grande partie grâce à l'intervention du FENU.

- § Evaluation de la performance des communes : pur produit du PARDC-R, cette pratique est devenue la norme à tel point que le Gouvernement le diffuse auprès de l'ensemble des partenaires (les critères sont passés de 10 à 20) ;
- § Intégration des investissements au budget communal : le PARDC-R n'est pas le plus en avance sur cette pratique puisque le mode de décaissement est encore en DEX (l'argent ne transitant pas physiquement sur le compte des communes et le Programme gérant encore les contrats avec les prestataires). D'autres bailleurs sont allés plus loin en créant un compte spécifique auprès des communes ou en déléguant totalement le suivi des prestations de services aux communes.

Cette situation est tout de même paradoxale puisque l'équipe du Programme a fait très peu de choses quant à la communication externe de ses activités. C'est d'ailleurs la principale faiblesse en terme de gestion de programme : pas de documentaire, pas d'affiches ni de prospectus sur le programme, pas de reportage radio ni de documentaire (ce dernier est pourtant prévu), des pancartes faites à la main sur les lieux où le FENU a apporté ses financements. Sur ce dernier point, la mission estime que cette discrétion n'est pas forcément un mal lorsqu'on voit la concurrence effrénée de pancartes à l'entrée des communes entre bailleurs de fonds, ce qui a d'ailleurs tendance à irriter fortement les autorités locales.

Néanmoins, le Programme souffre d'un réel déficit de communication de ses activités et gagnerait à mieux diffuser et capitaliser ses enseignements. Cet aspect mérite d'être très sérieusement pris en compte dans les meilleurs délais (cf. partie Recommandations).

4.7.3. De réelles synergies mises en œuvre par le Programme avec les autres bailleurs

Aux dires des partenaires rencontrés, le programme a contribué, par l'intermédiaire de son CTP, à mobiliser un certain nombre de PTF pour une réplique de l'approche proposée par le projet ou tout au moins des meilleures pratiques (cf. 4.8.2).

Quelques indicateurs de ces synergies mises en œuvre :

- § Complémentarité dans le financement d'activités de formation : En 2009, le programme BINUB/PNUD d'Appui à l'Amélioration de la Qualité des services Publics de Base a réalisé des formations sur l'état civil dans toutes les communes du Burundi, incluant les communes de la province de Rutana. En complémentarité à cette activité, le PARDC/Rutana, a réalisé des formations sur la rédaction administrative pour les communes de cette province.
- § Une pratique de l'appui budgétaire aux communes qui tend à se disséminer parmi les bailleurs : Le PRADECS (Banque Mondiale), le programme IRC à Muyinga, le Programme en démarrage de la CTB dans la province de Cibitoke se sont fortement inspirés de l'approche du projet, particulièrement avec l'adoption de l'appui budgétaire aux communes. L'inscription aux comptes de la commune reste encore théorique (les communes ne voient pas « la couleur de l'argent ») et la MOC est encore sous contrôle puisque c'est le PARDC-R qui paie directement les fournisseurs (modalités DEX). Si les communes payaient directement les entreprises et géraient de bout en bout le paiement des prestataires, elles se familiariseraient de façon pratique aux techniques de gestion financière, domaine sur lequel le PARDC-R n'a eu aucun impact (cf. partie 4.3).
- § Une recherche de complémentarité des interventions des PTF à l'échelle du pays. La preuve la plus probante de la recherche de complémentarité des interventions entre

le FENU et les autres bailleurs est la prise en charge partielle par la Coopération Suisse du Conseiller Technique du FENU auprès du Ministère en Charge de la Décentralisation et du Développement Communal (un tiers de son salaire annuel en 2008). Ce type de portage gagnerait à être reconduit si tant est que les PTF soient sensibilisés en amont à l'intérêt d'une telle démarche. Le CTP devrait, avec l'aide du Bureau Régional du FENU, mener une campagne dynamique de sensibilisation en ce sens.

En outre, afin d'assurer une synergie des interventions, le FENU a ciblé la province de Rutana parce que peu de partenaires y intervenaient. Le PRADECS (Banque Mondiale) et le programme de Bonne Gouvernance (Union Européenne) se sont abstenus d'intervenir dans la province de Rutana en raison de la présence du FENU.

§ Des prémisses de coordination et d'harmonisation des interventions dans le secteur à travers le groupe thématique décentralisation. Au même titre que d'autres partenaires, le PARDC-R participe au cadre de coordination des partenaires techniques et financiers créé par le Ministère de la Décentralisation et du Développement Communal.

§ Une synergie PNUD-FENU qui mériterait d'être approfondie. Tel que stipulé en partie 4.1., le Programme s'inscrit dans le cadre du partenariat qui lie le PNUD et le FENU dans le domaine du développement local. Sa conformité avec le document stratégique du PNUD (UNDAF), et plus particulièrement l'axe stratégique n°2 intitulé « relèvement communautaire » est avérée. Le PNUD a rempli les conditions initialement prévues dans le PRODOC et est globalement satisfait de « l'étroite collaboration entre le PNUD et le FENU ». Néanmoins, le PNUD reconnaît le défi réel de travailler ensemble, après une longue période de système intégré. À ce titre, la formulation du document UNDAF a été très utile. Le PNUD a interpellé la mission sur :

- (i) la nécessité d'une feuille de route pour la mobilisation des ressources la mobilisation des ressources et attend du FENU qu'il propose des activités conjointes pour maximiser celles-ci, s'interrogeant sur les faibles moyens matériels et humains du FENU au niveau local (quelle efficacité du positionnement : expert international au niveau central / expert national au niveau local ? Comment attirer d'autres partenaires et diversifier les engagements financiers ?);
- (ii) la réelle expertise et l'avantage comparatif du FENU dans le domaine du développement local et (le PNUD) souhaiterait profiter de l'expertise existante pour nourrir les autres agences des Nations Unies ;
- (iii) la nécessité de mieux documenter et capitaliser les activités du FENU au Burundi et (le PNUD) s'est montré très intéressé sur la nouvelle approche des PDL, car il attend beaucoup des enseignements à tirer de cette expérience pilote (quelle marge de progression ? Quelle amélioration du taux d'exécution ? Quels outils méthodologiques innovants ? Quelle réplcation possible ?).

4.8. L'INFLUENCE DU PROGRAMME SUR LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION AU BURUNDI : DES PREMIERS INDICATEURS POSITIFS

RESUME DE LA REPONSE GLOBALE A 4.8

Bien que particulièrement délicat à observer de manière tranchée sur une période aussi courte, le PARDC-R semble bel et bien avoir d'ores et déjà influencé les politiques de décentralisation et de développement communal. En tout état de cause, le positionnement du CTP auprès du Ministre en charge de la décentralisation, sa compétence et sa forte implication contribuent à influencer les politiques dans ce domaine. Si les pratiques évoluent, elles n'ont pas encore trouvé d'ancrage statutaire ou réglementaire et n'ont pas encore abouti à des réformes sectorielles ambitieuses. Dans un contexte où la décentralisation s'exerce depuis moins d'un mandat, cela n'a rien d'étonnant et de nombreux indicateurs sont positifs.

Afin de traiter cette question en toute objectivité, une clarification de méthode s'impose. En effet, la question de l'évolution des politiques dans un domaine aussi complexe que celui de la décentralisation ne saurait se mesurer à l'aune d'une évaluation à mi-parcours, qui plus est, cinq ans après le début du processus (pour rappel la loi sur les communes date d'avril 2005 et les Administrateurs Communaux ont été élus trois mois après, soit il y a tout juste cinq ans). Ces processus sont en effet fort longs à mettre en œuvre (le plus souvent plusieurs années) et dépendent très fortement du contexte politique, de la volonté des institutions et du leadership de la réforme.

La volonté politique ne suffit d'ailleurs pas. Les moyens à mettre en œuvre pour un pays comme le Burundi, sortant d'une longue période de guerre civile, constituent un défi majeur. La marge de manœuvre du pays est extrêmement limitée eu égard à la dépendance de son budget à l'aide extérieure. Le Ministre en charge de la décentralisation et du développement communal se doit de convaincre tout autant le Gouvernement auquel il appartient du bien-fondé de sa politique que les PTF intervenant dans le domaine. Le meilleur gage de la volonté réelle d'appuyer durablement les communes serait de leur attribuer un pourcentage conséquent du budget de l'Etat, comme le Président de la République s'y était engagé en 2009 lorsqu'il a déclaré vouloir faire transiter « 15% du budget national pour les communes via le FONIC (Fonds National d'Investissement Communal) ». En 2010, le FONIC a capté un milliard de FBu, soit moins de 1% du budget de l'Etat.

A ce jour, sous l'influence du PARDC-R, des améliorations peuvent être observées, tant au niveau national qu'au niveau de la province pilote de Rutana. En résumé, voici les principales avancées que l'on peut noter :

- § Au niveau de la politique de décentralisation, le Programme est fortement intervenu dans la conception de la politique de décentralisation au Burundi, aboutissant à la Politique Nationale de Décentralisation et au Plan d'Action triennal. En outre, le CTP a appuyé le Gouvernement pour proposer un mécanisme de décaissement de fonds d'investissement des communes pour le Fonds National d'Investissement Communal (FONIC) qui est un instrument gouvernemental de financement des communes. L'étude est pour l'instant au point mort. Quoiqu'il advienne, ce type de processus est particulièrement long et nécessite de trouver un compromis avec les principaux bailleurs, une harmonisation des interventions et des financements, un manuel de procédures applicables pour tout ou partie des PTF. Le FONIC demeure l'instrument

stratégique à même de donner durablement les moyens de leur développement aux communes ;

- § Modestement, mais de manière appuyée et construite, le PARDC-R a cependant contribué à la modification de certaines pratiques des bailleurs dans ce domaine sous l'impulsion certaine du Ministère en charge de la décentralisation. Ces innovations n'ont pas encore trouvé de traduction réglementaire, mais cela n'a en soi rien d'inquiétant. Les temps d'un projet et ceux d'une réforme de fond d'un pays ne sont naturellement pas les mêmes.
- § La décentralisation au Burundi est une politique encore naissante et les défis demeurent très importants :
- (i) Faibles capacités nationales et locales (un ministère jeune et des CL qui se cherchent encore) et décentralisation sectorielle encore à construire avec notamment la mise en place attendue d'un cadre interministériel de coordination de la décentralisation;
 - (ii) Absence de transferts financiers vers les CL (rétrocession des taxes et impôts locaux mais très insuffisante) et une opérationnalisation du FONIC encore à construire;
 - (iii) Faible capacité de mobilisation des ressources fiscales (nomenclature, assiette fiscale peu claire) ;
 - (iv) Absence de système de suivi et évaluation (SE) et de système de gestion de l'information aux niveaux national et local, pourtant indispensables pour l'harmonisation et coordination des outils et politiques de décentralisation.

5. CONCLUSIONS ET LECONS APPRISES

Le PARDC-R est vu comme un programme innovant qui appuie la décentralisation et le développement communal au Burundi.

5.1. AU NIVEAU LOCAL

- § Le PARDC-R a été un des programmes pionniers dans l'appui au processus de planification communautaire participative en appuyant l'élaboration d'un outil de référence pour tous les investissements de la commune et des communautés (le PCDC) dans 5 des 6 communes de la province de Rutana. Ce processus s'est fait en harmonie avec le guide national de planification communautaire validé par le Gouvernement, depuis le niveau administratif le plus bas (niveau collinaire) jusqu'au niveau de la commune et tous les PCDC ont été approuvés par l'administration provinciale. Néanmoins, les communes ont encore une très faible capacité de suivi de mise en œuvre des Plans élaborés, et de surcroît les capacités des communes en matière de gestion budgétaire et fiscale ne se sont pas améliorées, ainsi que l'ont reconnu tous les Administrateurs Communaux.
- § Le PARDC-R a initié les prémisses d'un appui budgétaire aux communes à travers l'inscription des dotations annuelles d'investissements du Programme dans le budget des communes. Ces dotations, réparties en fonction de la population et tenant compte de la performance de chaque commune, ne sont pas versées sur le compte de la commune en tant que telles et c'est encore l'UGP du PARDC-R qui paie les prestataires (après approbation de l'administrateur communal). L'étape suivante –déjà initiée par certains bailleurs- serait de passer en exécution nationale (NEX) avec l'ouverture d'un compte spécifique auprès de la commune. Cette seconde étape pourrait sans aucun doute voir le jour pour l'éventuelle seconde phase du PARDC-R.
- § L'exercice de l'évaluation des performances des communes à l'aide des 8 critères développés par le programme est sans aucun doute l'activité qui a le plus marqué la communauté des bailleurs et le Gouvernement qui a décidé de répliquer ces critères au niveau national (en augmentant le nombre à 20). Cette pratique, largement adoptée dans d'autres pays de la sous-région ou en Afrique de l'Ouest, a fait prendre conscience aux édiles municipaux de leur rôle et responsabilité ainsi que de leur marge de progression possible. Cela a pratiquement permis d'améliorer la régularité de la tenue des sessions des conseils communaux ainsi que, par endroits, la régularité des réunions avec les communautés au niveau des collines et des zones, et plus épisodiquement, a conduit à l'amélioration de la gestion administrative (classement, archivage, ressources humaines, etc.) ;
- § Via le processus de passation des marchés et les formations prodiguées, le Programme a très certainement aidé les communes à faire leurs premiers pas dans leur rôle de maître d'ouvrage. Les 6 communes de Rutana se sont effectivement appropriées le processus de passation des marchés des investissements de manière transparente et efficace (accompagnement de leurs commissions respectives de passation des marchés depuis l'ouverture des offres à la signature des contrats avec les soumissionnaires);
- § L'influence du Programme sur les capacités des communes reste cependant assez ténue tant les administrateurs communaux souffrent de contraintes structurelles fortes (conseillers techniques auprès des communes pas toujours mis en place,

moyens financiers des communes dérisoires, personnel communal encore peu expérimenté), autant de facteurs exogènes au Programme. De ce fait, le chemin à parcourir est encore long surtout en ce qui concerne (i) la répartition claire des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, (ii) la décentralisation sectorielle, et (iii) la mise en place d'un système efficace de mobilisation et de transferts des ressources au niveau communal.

- § Par ailleurs, le renforcement des capacités des communes dans leur rôle de maîtrise d'ouvrage se limite encore au seul processus de planification et de passation des marchés sans proposer d'accompagnement substantiel et régulier des acteurs locaux (i) en planification opérationnelle des investissements, (ii) en mobilisation des fonds (internes et externes) nécessaire à leur mise en œuvre et (iii) en s'assurant d'une gestion pérenne des ouvrages réalisés qui sont les seules garanties d'assurer la durabilité des investissements même après la fin du programme.
- § De même, la gestion du développement à la base implique une connaissance plus fine du territoire, y compris une identification (i) des différentes ressources disponibles, (ii) des niveaux de pauvreté de la population et (iii) des différents défis/contraintes et potentialités économiques existantes. Ces informations sont nécessaires à l'établissement de priorités et pour mesurer le chemin parcouru. L'absence de base de données et de MIS au sein du PARDC-R constitue une entrave sérieuse pour l'analyse des potentialités et des opportunités locales.
- § Enfin, la participation des populations bénéficiaires au PARDC-R se limite au processus de planification mais ne concerne pas la mise en œuvre des actions et le suivi de leur utilisation et de leur gestion. Pour cette raison, la mission a constaté un manque d'appropriation réelle des investissements, notamment eu égard à la maintenance des ouvrages réalisés.

5.2. AU NIVEAU NATIONAL

- § Le Programme a beaucoup contribué au plaidoyer pour l'avancement du processus de décentralisation, surtout à travers le CTP, dans la conception de la politique de décentralisation au Burundi, aboutissant à la Politique Nationale de Décentralisation et au Plan d'Action triennal (2009-2011). L'appui du CTP dans l'opérationnalisation du Fonds National d'Investissement Communal (FONIC) est moins probante : la première étude des consultants, de bonne facture, se heurte aux hésitations sur les formules de péréquation de financement, ce qui relève d'un choix politique et non de la décision d'un consultant, aussi bon fût-il. Fort de son expérience au Mali, le CTP devrait accélérer le processus de décision du MDCC en donnant à celui-ci les outils méthodologiques pour effectuer ce choix de répartition;
- § Il importe, en outre, de reconnaître le rôle notable du Programme dans la mise en synergie des bailleurs, à travers essentiellement le groupe thématique de décentralisation, sur quatre principaux domaines devant continuer à améliorer le processus de développement local: (i) planification communale participative; (ii) intégration des investissements par différents PTF au budget communal ; (iii) processus d'auto-évaluation des performances des communes et (iv) maîtrise d'ouvrage communale. En outre, le CTP a contribué à crédibiliser l'action du Ministère en charge de la décentralisation auprès des partenaires. Comme cela a été préalablement signalé, il serait judicieux que le CTP aide à mieux structurer le

- rapportage (comptes-rendus, TDR) et la capitalisation (résumé des bonnes pratiques et des points de blocage par PTF et par région, cartographie des interventions, budgets alloués, etc.) au sein de ce groupe.
- § Le climat est de ce fait propice à la recherche de cofinancements (ou de financements croisés) et un vrai partenariat est possible entre le FENU et d'autres PTF, ainsi qu'avec le système des Nations Unies.
- § Toutefois il est à remarquer que, eu égard au niveau de pauvreté des communautés ainsi qu'à la faiblesse des capacités institutionnelles des communes, encore très fragiles, les équipements réalisés sur financement du FENU sont loin d'être à la hauteur des besoins prioritaires des communautés et des communes. Ces équipements visent plutôt l'apprentissage pratique de la décentralisation que la réduction de la pauvreté. Cette approche trouve néanmoins ses limites dans un contexte où les interventions des PTF sont rares et où un niveau d'intervention minimum est requis pour avoir un impact sur le niveau de vie des populations. De fait, le FENU aurait gagné à reformater son intervention en fonction des montants effectivement disponibles. Il est vrai que l'approche « Développement Local » du FENU est souvent mal comprise par les PTF et il n'est pas « politiquement correct » de ne pas articuler gouvernance démocratique, développement local et lutte contre la pauvreté, ce qui a tendance à amplifier par trop les effets induits de ce type de Programme.
- § Ces limites interrogent sur la capacité réelle du FENU de diffuser son modèle de développement. Ce point est fondamental quant à la stratégie recherchée par le FENU dans ses programmes de développement local. L'absence de concentration stratégique des investissements proposés est un facteur limitant la plus-value et l'impact des interventions du FENU. Intervenir sur des champs aussi diverses que la décentralisation et l'appui aux communes, la revitalisation de l'économie locale, l'appui aux activités agricoles constitue-t-il le choix le plus stratégique ? Dès lors, des questions de fonds émergent sur la nature même du PARDC-R :
- (i) le Programme était-il trop ambitieux au regard des montants engagés ?
 - (ii) Pourquoi le Programme n'a-t-il pas été reformaté en fonction des montants effectivement disponibles ?
 - (iii) Une action pilote, pour qu'elle soit répliquée, ne se doit-elle pas de répondre aux attentes légitimes des bénéficiaires et éviter le saupoudrage ?
 - (iv) Quelles leçons tirer pour l'avenir face à ces contraintes budgétaires ?
- § Enfin, le PARDC-R gagnerait à être plus sophistiqué quant à ses résultats attendus, en dissociant plus clairement les résultats et effets attendus aux niveaux central et local (cf. infra en partie 6 Recommandations).

6. RECOMMANDATIONS

6.1. RECOMMANDATIONS AU NIVEAU NATIONAL

6.1.1. Renforcer le rôle du Ministère et mieux internaliser ses compétences

Le CTP doit se concentrer sur un nombre d'activités stratégiques dans le temps qu'il lui reste. Les actions suivantes sont proposées :

1. Appuyer le gouvernement du Burundi dans le processus de décentralisation sectorielle en commençant par l'amélioration du niveau de prise de conscience et d'implication des ministères dans la répartition claire des compétences entre l'Etat et les collectivités locales dans les domaines partagés entre Etat et communes (santé, éducation et développement économique principalement). Cette activité nécessite pour le CTP de s'impliquer dans le suivi des stratégies interministérielles dans le secteur de la décentralisation ;
2. Contribuer à l'amélioration de la culture managériale du Ministère en charge de la décentralisation et plus particulièrement de la Direction de la Décentralisation : budgétisation des activités, relations avec les PTF, recherche de cofinancements des actions de formation, plannings de travail ;
3. Cela passe par le renforcement des capacités des cadres du Ministère : audit du personnel, organigramme opérationnel avec définition précise des tâches, désignation de cadres référents au sein du MDDC par activités spécifiques (par exemple : suivi du FONIC, cartographie des bailleurs, identification des bonnes pratiques, renforcement des capacités, etc.) .
4. Enfin, en termes stratégiques, les activités du CTP devraient se concentrer sur des questions stratégiques, telles que (i) la mise en place de mécanismes clairs de transferts de fonds aux communes (via le FONIC) afin de canaliser les appuis financiers des PTF dans le domaine de la décentralisation, le FONIC étant le véritable « nerf de la guerre » pour l'autonomie des collectivités ; (ii) la mise à plat de la fiscalité locale et l'actualisation de la base fiscale des communes ; (iii) la mise en place d'un programme national de renforcement des capacités des élus locaux sur des formations continues et plus adaptées aux besoins spécifiques exprimés par les communes (conjointement avec les initiatives de l'UE et de la Banque mondiale).

6.1.2. Capitaliser, diffuser et préparer le retrait du PARDC-R

1. Mieux communiquer sur les acquis du PARDC/R par une amélioration de la visibilité des investissements réalisés et une meilleure documentation de ses activités en insistant sur la capitalisation des acquis : objectifs et indicateurs précis et mesurables, plaidoyer, harmonisation interventions bailleurs, identification des bonnes pratiques, des goulots d'étranglement. Pour cela, le CTP devra documenter son travail et rendre publics les documentaires et fascicules mettant l'accent sur les approches innovantes du PARDC/R (mettre en œuvre le produit 3 du PRODOC qui pour l'instant est au point mort) ;
2. L'UGP, et plus particulièrement le CTP, devraient préparer la stratégie de retrait progressif du Programme au niveau national et local avec un calendrier précis et des activités de retrait clairement définies. La recherche de fonds supplémentaires pour pérenniser les activités comme la prise en charge de certaines activités par d'autres bailleurs sont deux priorités. La mission pense tout particulièrement à la prise en

charge de l'assistance technique (le conseiller technique au niveau national) qui est traditionnellement financée par les bailleurs bilatéraux tels que la Coopération Suisse (précédent en 2008), la Coopération Française ou la GTZ. De même, l'alimentation des Fonds Collinaires et Communaux pourrait se faire via un Basket Fund avec l'appui d'autres intervenants en attendant que le FONIC prenne le relais. Ce travail de Fund Raising devra se faire avec l'appui du Bureau Régional du FENU pour l'Afrique de l'Est et du Centre à Johannesburg. Une mission d'identification, suite à cette évaluation, s'impose dans les meilleurs délais pour décider de l'horizon de l'intervention et envisager éventuellement une reprogrammation des activités.

6.2. RECOMMANDATIONS AU NIVEAU LOCAL

6.2.1. Améliorer la qualité de la présence de l'UGP sur le terrain

Il est attendu du programme qu'il soit plus en mesure de s'adapter au contexte différencié des communes. Un effort d'appui de proximité plus soutenu d'explication, d'écoute et d'accompagnement individualisé des communes les plus en difficulté est souhaité. Pour cela, la mission propose de :

- Intensifier et améliorer la qualité de la présence de l'équipe de gestion du programme sur le terrain tout en privilégiant le recours plus systématique aux STD et/ou s'assurer de leur meilleure implication dans différentes activités de leurs secteurs respectifs, comme «agents développeurs» au niveau local, ou à défaut étoffer l'appui aux communes en assistance technique ponctuelle. Ceci implique que le personnel manquant (notamment l'expert socio économiste et l'assistante administrative) soit remplacé et le CTP devrait faire des visites de contrôle plus fréquentes;
- Accompagner les communes dans le processus d'actualisation et de suivi annuel du PCDC par (i) la redynamisation des CDC depuis la colline jusqu'à la commune, (ii) l'évaluation annuelle de la mise en œuvre des PCDC de manière participative et (iii) après le réaménagement/réadaptation du MIS du programme de façon à faciliter la mesure du niveau d'atteinte de ses objectifs par produit, le PARDC/R devra fournir un appui à chaque commune dans la mise en place d'un système de gestion de l'information fiable et opérationnel avec une base de données des indicateurs clés régulièrement mise à jour ;
- Plaider en faveur des communes auprès du FENU pour que leurs dotations respectives de 2011 puissent tenir compte de celles prévues en 2010 qui n'ont pas été allouées aux communes concernées ;
- Inclure des études d'impact environnemental pour les investissements à réaliser dans les communes.

6.2.2. Mettre l'accent sur le renforcement du potentiel fiscal des communes

Les modalités de gestion administrative des communes comme maitres d'œuvre doivent être totalement acquises par les exécutifs locaux. Pour réussir cette acquisition l'équipe du PARDC-R devra appuyer les communes dans la recherche d'un cadre budgétaire administratif adéquat, dans la mise en place de différentes étapes budgétaires sous la responsabilité des élus (budget primitif, budget additionnel et comptes administratifs), impliquant bien sûr le contrôle et la validation de leur mise en œuvre par les services déconcentrés de l'Etat au niveau de la province.

Le programme devrait se focaliser principalement sur le renforcement du potentiel fiscal des communes:

1. Organiser des formations/accompagnements des agents locaux concernés par la mobilisation des recettes (internes et externes) des communes ;
2. Proposer un accompagnement soutenu sur le moyen-terme dans l'identification, l'analyse de l'assiette fiscale et l'optimisation de la collecte (avec des objectifs mesurables) ainsi qu'un (iii) encadrement/accompagnement dans l'exercice de planification budgétaire (élaboration et suivi du budget) Appuyer les communes dans l'analyse de leur potentiel fiscal.

Par ailleurs, pour permettre aux communes d'assurer une maîtrise d'ouvrage complète, il serait judicieux que les modalités d'exécution directe (DEX) évoluent vers une exécution nationale (NEX), ce qui permettrait aux communes d'affiner leur capacités de gestion comptable.

6.2.3. S'assurer d'une meilleure implication des communautés bénéficiaires

À cette fin, plusieurs activités devraient être menées dès cette année :

1. L'organisation d'enquêtes de satisfaction auprès des bénéficiaires :

Le degré de satisfaction des bénéficiaires est un indicateur important de la participation des communautés aussi bien dans la planification que dans la gestion des investissements, mais jusqu'à présent aucune action n'a été entreprise dans ce sens, ce qui rend difficile l'appropriation des équipements par les bénéficiaires et donne encore trop l'impression d'une intervention extérieure (émanant certes des autorités communales et non du FENU, ce qui est déjà un plus). Le programme devrait appuyer la mise en place des indicateurs précis sur la participation communautaire et faciliter la création d'un système d'évaluation sur une période donnée.

2. L'implication des communautés dans le processus d'évaluation des communes :

Le processus d'évaluation des communes est jusqu'à maintenant réalisé par une petite commission ad hoc qui n'implique pas les structures communautaires. Il serait important de ne pas limiter l'exercice à une seule réunion d'une durée moyenne d'une heure, par un groupe restreint, mais de définir les principales étapes assurant la participation des structures locales aussi bien communautaires que communales.

3. L'accompagnement des Comités de gestion des infrastructures :

La mission a constaté que la quasi-totalité des commissions de gestion a été nommée et que celles-ci sont peu fonctionnelles. Doit-on y voir un lien de cause à effet ? Sans doute car, de fait, cela contribue à déresponsabiliser les bénéficiaires. Afin d'éviter cela, le Programme gagnerait à assurer un accompagnement et un appui au bon fonctionnement des comités de gestion (et donc des infrastructures mises en place). L'Ingénieur Civil et le CTP de l'UGP devraient s'impliquer pour mettre en place des modalités de gestion et de suivi des infrastructures en appuyant méthodologiquement les Comités¹⁵. Le Programme ne dispose pas de l'information sur le nombre de Comités de gestion fonctionnels.

¹⁵ À ce titre, le programme APRS de la GTZ a aidé les communes de la Province de Gitega à la création de commissions municipales de suivi des PCDC. Elles disposent de plans d'action annuels multisectoriels définissant les rôles de chacun, les périodes d'exécution. Il serait intéressant que le PARDC -R s'inspire de ces innovations. Le CTP pourra aussi veiller à capitaliser cette bonne initiative au niveau national, comme cela est de son ressort.

6.3. QUEL AVENIR POUR LE PARDC-R ?

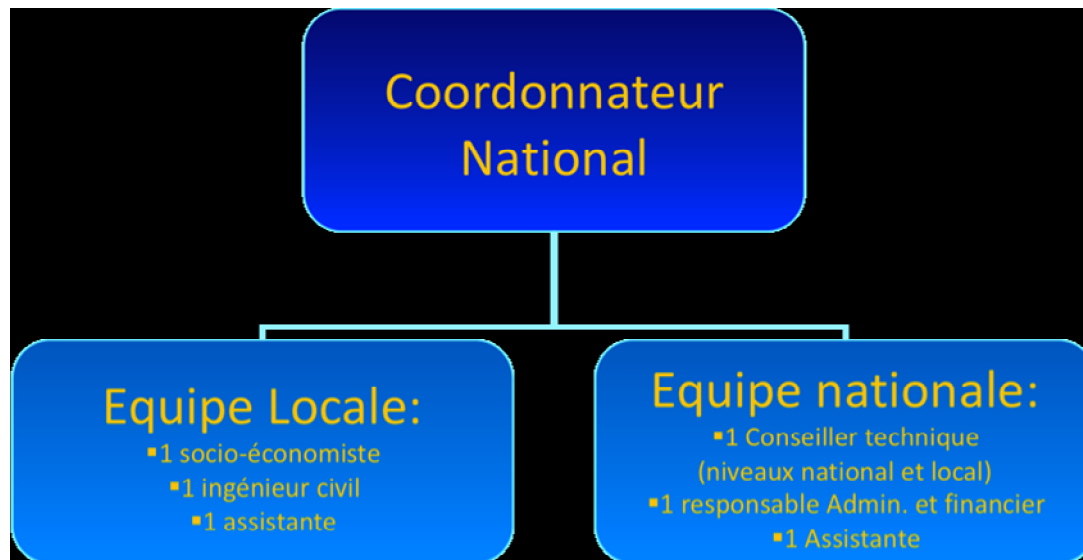
Une prolongation de l'intervention du FENU avec une plus grande enveloppe au-delà de 2011 dans la seule province de Rutana est souhaitée pour un meilleur impact sur le relèvement économique local. En effet, au regard de l'acuité des contraintes/défis et faiblesses qui ont affectés - la mise en œuvre d'un programme appuyant un processus de décentralisation qui se cherche encore et pire encore dans une province pauvre avec des financements trop faibles face aux besoins prioritaires locaux - il serait souhaitable qu'une intervention du PNUD/FENU, pour les prochaines années, reste circonscrite dans la seule province de Rutana.

Au niveau local, il conviendrait de s'assurer d'un niveau de financement conséquent à même d'impacter réellement sur le niveau de vie des populations. Idéalement, il conviendrait de contenir les activités sur la même Province afin de capitaliser sur les acquis du PARDC-R et de s'assurer d'un financement en investissements purs d'au moins 3 millions USD (soit 1 USD par an et par habitant), montant minimum pour « marquer » le territoire. Afin de ne pas répéter les erreurs du passé, la mission recommande de se concentrer sur les communes –avec une forte implication des communautés dans différentes étapes de la mise en œuvre à la gestion des acquis- et non pas chercher à saupoudrer les activités entre communautés et communes. À force de vouloir atteindre trop d'objectifs disparates, on risque de perdre l'objectif initial des projets de développement local. Il convient de renforcer les collectivités élues démocratiquement dans l'accompagnement du développement local. Cela nécessite un choix clair et sans équivoque de la part du FENU.

Pour ce faire, ladite intervention devra capitaliser sur les acquis dans la province de Rutana pour un meilleur impact, et insister sur le relèvement économique local en:

- Développant un fort plaidoyer dans la mobilisation des ressources additionnelles auprès des autres PTF dans la province de Rutana, et spécifiquement auprès des agences du système des NU;
- Liant l'approche PLD au FI (Finance Inclusive, microcrédits) dans le même programme pour avoir un impact sur l'amélioration du niveau de vie de la population (surtout que pour cette phase en cours les réalisations du PARDC/R sont loin de satisfaire la demande sociale). À noter que si des interventions devaient être faites dans ce domaine, il est primordial que ces activités relèvent exclusivement du mandat des communes afin qu'elles ne soient pas dépossédées d'un levier d'action primordial.

Après 2011 l'unité de gestion du programme pourrait avoir la configuration suivante :



ANNEXES

ANNEXE 1: TERMES DE REFERENCE	50
ANNEXE 2: BIBLIOGRAPHIE	64
ANNEXE 3: LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	67
ANNEXE 4: CADRE DES RESSOURCES ET DES RESULTATS DU PARDC-R	71
ANNEXE 5: PLUS D'INFORMATION SUR LA METHODOLOGIE SPIRE	75
ANNEXE 6: MATRICE D'EVALUATION ADAPTEE AU PARDC-R	78
ANNEXE 7 : INFORMATIONS ADDITIONNELLES	93
ANNEXE 8: LES COMMISSIONS TECHNIQUES DE SUIVI DES PCDC DANS LA PROVINCE DE GITEGA	99
ANNEXE 9 : MANAGEMENT RESPONSE MATRIX	104

ANNEXE 1: TERMES DE REFERENCE



République du Burundi
Ministère de la Décentralisation et du Développement Communal

Programme d'Appui à la Reconstruction et au Développement
Communal dans la Province de Rutana (PARDC/Rutana), Burundi

Termes de Référence de l'Evaluation à mi-parcours
Méthodologie SPIRE



A. FICHE DU PROGRAMME

Pays		Burundi (Province de Rutana et ses six communes)					
Intitulé du projet		Programme d'Appui à la Reconstruction et au Développement Communal dans la Province de Rutana (PARDC/R)					
Numéro du projet :		BDI/06/C01					
Références ATLAS (par bailleur)							
FENU	00051937						
PNUD	00055587						
Gouvernement du Burundi							
Budgets							
FENU		2 300 000 US\$					
PNUD		500 000 US\$					
Gouvernement du Burundi		257 000 US\$					
Financements à compléter : [à remplir]							
Budget Total		6 200 000 US\$					
Exécution financière							
		2006	2007	2008	2009	2010	2011
FENU		96273,2	369885.48	325815.92	358802.38		
PNUD		0	168587.46	228930.62	73484.25		
Gouvernement		?	?	?	?	?	?
TOTAL		96273,2	494 765,84	768 172,16	1 187 195,00		
Agences d'exécution	PNUD/FENU						
Partenaire de mise en œuvre	Ministère de la Décentralisation et du Développement Communal						
Date d'approbation du projet :	10/08/2006						
Durée du projet	5 ans						
Dates d'amendement							
Date de clôture	31/12/2011						
Dates probables de l'évaluation	Mars 2010						
Composition de l'équipe d'évaluation	Deux consultants internationaux et un consultant national						
Evaluation préalable							
Autres projets FENU au Burundi	Néant						

3. OBJECTIF, CALENDRIER ET ORGANISATION DE L'ÉVALUATION

1. Objectif de l'évaluation

Exercice de revue spécial de mise en œuvre de projet (SPIRE) 2010 -11

L'évaluation à mi-parcours du Programme d'Appui à la Re construction et au Développement Communal dans la Province de Rutana (PARDC/Rutana) fait partie de l'exercice de revue spécial de mise en œuvre de projet (SPIRE) 2010-11.

L'initiative SPIRE a deux finalités :

- § Assurer la conformité du FENU avec les exigences mandataires d'évaluation précisées dans sa politique d'évaluation pour la période 2009 -2010 et
- § Développer / expérimenter une méthode d'évaluation efficace et peu coûteuse pour mener à bien des évaluations à mi-parcours et finales qui soient à la fois crédibles, efficaces, indépendantes et menées de la façon la plus efficiente qui soit.

L'évaluation à mi-parcours du PARDC a de fait deux objectifs distincts, le premier étant d'évaluer le PARC en tant que tel au regard de son PRODOC (Document de Programme) et tel qu'il a été mis en œuvre au regard des résultats attendus et des produits figurant dans le Cadre des Ressources et de Résultats (RRF en anglais); le second objectif étant de mesurer les progrès du PARDC à l'aune de la stratégie du FENU dans son Document de Politique Générale visant à l'accomplissement des objectifs du Millénaire.

De ce fait, les TDR présentent deux types de questions à évaluer, le premier venant du Cadre des Ressources et de Résultats (CRR) et le second issu du cadre d'évaluation SPIRE, précisé dans la matrice d'évaluation SPIRE. Le cadre d'évaluation SPIRE et la matrice fournissent un modèle devant servir à toutes les évaluations pays qui seront menées lors de cette initiative. Ce modèle précise le cadre méthodologique et conceptuel d'évaluation des Programmes de Développement Local (PDL). Ce modèle crée une passerelle permettant au FENU de comparer des résultats de programmes PDL dans les différents pays qui seront concernés par l'initiative SPIRE, d'évaluer les progrès par pays au regard des objectifs de la Politique Générale du FENU et de tirer des leçons pour les formulations de stratégies à venir.

La méthode d'évaluation utilisée pour évaluer à mi -parcours les projets PDL est fondée sur une approche spécifiquement développée par SPIRE. L'approche vise à confronter la théorie de développement sous -tendue dans un programme au regard de la performance de sa mise en œuvre. Les résultats sont élaborés à partir d'un travail d'analyse préalable à la mission, suivi par une mission de terrain (17 jours dans le cas présent). La compréhension de la conception du programme par l'équipe et ses premières constatations et recommandations sont approfondies par un dialogue structuré avec les partenaires du programme et les usagers des services créés, sous forme d'interviews, de discussions en « focus group » et par un atelier de démarrage et un atelier de débriefing.

C. PROGRAMME D'APPUI A LA RECONSTRUCTION ET AU DEVELOPPEMENT COMMUNAL DANS LA PROVINCE DE RUTANA

Introduction

Le Programme d'Appui à la Reconstruction et au Développement Communal dans la Province de Rutana (PARDC/Rutana) est une initiative conjointe du Gouvernement de la République du Burundi, du FENU et du PNUD. Formulé pour promouvoir la gouvernance locale et la lutte contre la pauvreté, le programme a été conçu pour contribuer à la consolidation de la paix et la reconstruction post -conflits conformément au Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté et dans l'esprit du Programme Cadre des Nations Unies pour le Burundi, pour la période 2005 – 2007.

La province de Rutana a été retenue comme zone d'intervention du programme pour les raisons essentielles suivantes: (i) Rutana est l'une des provinces les plus pauvres du pays ; (ii) dans le cadre du

programme gouvernemental de retour des réfugiés, la province de Rutana devrait accueillir un nombre important de rapatriés, ce qui, sans doute, devait accroître le nombre de catégories sociales économiquement vulnérables dans cette province ; (ii) il y avait peu de partenaires techniques et financiers qui intervenaient de façon substantielle dans cette province ; (ii) la synergie et la complémentarité avec les interventions du PNUD dans la partie Sud-est du pays (Rutana, Makamba, Ruyigi) étaient un souhait exprimé par les trois parties.

Le Programme a été lancé le 14 décembre 2006 ; il a effectivement démarré ses activités opérationnelles en 2007. L'évaluation à mi-parcours du programme comme cela est stipulé dans le Document de Projet devait intervenir après deux ans et demi de mise en œuvre du programme. C'est dans cette perspective que s'inscrivent les présents termes de référence.

1. Contexte Politique et socio-économique du pays

Le Burundi a été confronté, depuis son accession à l'indépendance (1962), à une situation sociale instable, origine de plusieurs vagues de violences interethniques successives. Cette instabilité civile a fait de nombreuses victimes et a profondément atteint le tissu social et économique du pays. La crise qui a débuté en 1993 (avec un coup d'état) et qui s'est aggravée tout au cours des années 1994 et 1995, a été celle qui a eu les effets directs les plus importants : plusieurs centaines de milliers de morts parmi la population; flux massif de populations déplacées à l'intérieur du pays et de réfugiés dans les pays limitrophes; et coup d'arrêt porté au processus démocratique. Le nombre de personnes déplacées en 1992 est estimé en 300.000 et 600.000 pendant la crise de 1993.

Une décennie de guerre et trois années d'embargo (juillet 1996 - janvier 1999) ont profondément affecté l'économie burundaise, détruisant les infrastructures de base. Cela a créé une situation de très grande insécurité qui, à son tour, a eu un impact négatif sur l'économie locale. Au niveau macro-économique, cette situation s'est traduite par une chute drastique des indicateurs macro-économiques : le PNB par habitant est passé de 180\$ en 1993 à 110 \$ en 2003, l'inflation galopante, la quasi disparition des revenus publics.

En milieu rural, la crise civile et économique a eu un impact négatif direct sur la situation d'insécurité alimentaire des ménages, dans un pays où plus de 90% des personnes dépendent d'une très faible intégration aux marchés. À juste raison la crise civile est considérée comme étant la cause principale de l'insécurité alimentaire au Burundi.

2. Politiques publiques de référence

Au-delà des instruments de politiques sectorielles, le Burundi dispose d'un ensemble de documents de politiques publiques majeures, au nombre des quels on peut citer :

La prospective « Burundi 2025 » : le Gouvernement du Burundi s'est engagé dans un exercice de réflexion prospective pour développer une vision « Burundi 2025 » capable de rassembler les aspirations du Peuple Burundais dans un contexte global en mutation. La finalisation en cours de cette vision et son appropriation par toutes les couches de la société feront de cet instrument un outil de prévention des conflits et d'orientation des programmes de développement. Dans cette prospective, le Burundi se projette à l'horizon 2025 comme un pays havre de paix et de sécurité, avec une croissance économique forte et soutenue répondant aux besoins essentiels de la population. La démocratie et la bonne gouvernance y sont de règles à tous les niveaux de la vie publique de la nation.

Le Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte Contre la Pauvreté : en vue de consolider la paix retrouvée et de relancer la reconstruction socio-économique du pays, le Gouvernement du Burundi s'est doté en 2006 d'un Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) et en 2007, d'un Cadre Stratégique pour la Consolidation de la Paix (CSCP). Ces deux importants instruments de l'action gouvernementale ont été adoptés et appuyés par les partenaires tant nationaux qu'internationaux lors de leur élaboration et dans leur mise en œuvre, permettant ainsi d'atteindre des avancées significatives vers la consolidation de la paix et le relèvement socio-économique.

Le Document de Politique Nationale de Décentralisation et le Plan d'Actions Triennal de mise en œuvre : la décentralisation en cours au Burundi depuis l'adoption de la loi communale d'avril 2005 et l'organisation des premières élections communales au cours de la même année.

Afin d'éviter un pilotage à vue de la mise en œuvre de la politique de décentralisation, le Gouvernement a adopté en 2009 : (i) le Document de Politique Nationale de Décentralisation qui donne une vision de la décentralisation pour les prochaines dix années ; (ii) un Plan d'Actions Triennal de mise en œuvre de la décentralisation pour la période 2009 à 2010. Ce document est un instrument de programmation opérationnelle définissant les activités à mettre en œuvre dans le cadre de la politique de décentralisation pour les trois prochaines années.

Le Programme Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement : lors de la formulation du PARDC/Rutana, le document de référence pour l'intervention des agences du Système des Nations Unies était l'UNDAF 2005 – 2007 qui avait pour objectif essentiel la consolidation de la paix.

L'UNDAF 2010 – 2014 dont le processus d'élaboration a pris fin en avril 2009, se fonde sur les résultats obtenus dans le cadre de la planification précédente. Ce programme se focalise davantage sur le renforcement de la paix et le relèvement communautaire, à travers les quatre axes prioritaires suivants : (i) appui à la planification stratégique et coordination ; (ii) appui au relèvement communautaire ; (iii) appui à la réconciliation nationale, et à la promotion et protection des droits de l'homme ; (iv) appui à la gouvernance démocratique

3. Objectifs et résultats attendus du Programme

Les objectifs du programme sont ceux de l'UNDAF : (i) Promouvoir la paix et la bonne gouvernance ; (ii) assainir le cadre macro-économique et promouvoir une croissance économique et sociale de qualité en vue de la lutte contre la pauvreté et d'un développement humain durable.

Les trois produits opérationnels du programme sont les suivants

Produits du PARDC/Rutana

Produit 1 : les collectivités territoriales sont affermies et les acteurs locaux sont rendus capables d'assumer leurs fonctions et responsabilités en matière de développement local.

- (i) Cadre institutionnel
- (ii) Renforcement des capacités

Produit 2 : les capacités des collectivités territoriales en matière de planification, de programmation budgétaire et d'accès aux ressources financières internes et externes sont renforcées.

- 2.1. Mobilisation des ressources externes
- 2.2. Mobilisation des ressources internes

Produit 3 : un système de suivi et évaluation permettant de doter l'impact social et économique des investissements est mis en place et une stratégie de communication permettant de disséminer les résultats et les leçons apprises au niveau national est rendue opérationnelle.

- 3.1. Mise en place du système de suivi -évaluation
- 3.2. Mise en place du système de communication

4. Statut actuel du projet (sur base des Project Budget Balance d'Atlas)

Progrès et dépenses 2007 -2009			
Produits	Progrès	Budget (USD)	
		Prévisions (prodoc)	Dépenses (PBB)
1. Les collectivités territoriales sont affermies et les acteurs locaux sont rendus capables d'assumer leurs fonctions et responsabilités en matière de développement local	Au niveau local : Mise en place les outils de mise en œuvre du programme (convention de partenariat avec les communes, mécanisme de financement des investissements, le code de financement, évaluation de la performance des communes etc.). Formation des acteurs communaux dans la mise en œuvre des divers aspects du développement local : formation sur les outils de mise en œuvre du Programme, formation en planification communale, formation en passation des marchés, formation en décentralisation et maîtrise d'ouvrage, Mise en place des organes d'orientation et de pilotage du programme : Comité de Pilotage (au niveau de la province) et Comité d'Orientation (au niveau national). Diagnostic des structures associatives de base, et mise en place des comités de gestion et d'entretien des infrastructures. L'appui à la planification communale : les six communes disposent actuellement de leurs plans de développement communautaires. Au niveau national appui technique au Ministère en charge de la décentralisation: - étude sur l'état des lieux de la décentralisation, - élaboration du Document de Politique Nationale de Décentralisation ; - Plan d'Actions Triennal de mise en œuvre de la décentralisation ; - élaboration de projets de loi, définition des missions du personnel, élaboration de Plan de formation du personnel ; - projet de loi sur la décentralisation de la Mairie de Bujumbura	FENU : PNUD : 357500	FENU : 78444 PNUD: 27560

2. Les capacités des collectivités territoriales en matière de planification, de programmation budgétaire et d'accès aux ressources financières internes et externes sont renforcées.	- Mobilisation des ressources financières et réalisation des infrastructures socio-économiques (éducation et santé) ; - Amélioration des recettes fiscales des communes ; - Appui à la mise en œuvre des investissements communaux ; - appui à l'élaboration des budgets	FENU : 3608500 PNUD	FENU : 693220 PNUD : 7075
3. Un système de suivi et évaluation permettant de doter l'impact social et économique des investissements est mis en place et une stratégie de communication adaptée permettant de disséminer les résultats et les leçons apprises au niveau national est rendue opérationnelle.	Le système de suivi-évaluation du programme est mis en place ; Le programme a réalisé quelques activités de communication à travers des prospectus et des articles de presse. Quelques leçons apprises du programme sont en voie d'être généralisées : les cahiers de charges des conseillers techniques des communes ; le principe de l'évaluation de la performance des communes ; l'approche appui budgétaire aux communes	FENU : PNUD : 116000	FENU : PNUD : 6045
4. Appui technique local	L'Unité de Gestion du Programme est en place et fonctionnelle	FENU : 515500 PNUD : 650000	FENU : 374920 PNUD : 427847
5. Appui de la part du siège	le programme a bénéficié plusieurs missions d'appui du Bureau régional du FENU à Johannesburg	FENU : 155000 PNUD :	FENU : 104452 PNUD :
TOTAUX		FENU : 4279000 PNUD : 1123500	FENU : 1251036 PNUD : 468527

D. CONTENU ET PORTEE DE L'EVALUATION

En tenant compte du statut de mise en œuvre du programme et des dépenses effectuées à ce jour, la mission d'évaluation à mi-parcours explorera les questions suivantes (liste non exhaustive) :

Atteinte des résultats globaux à mi-parcours

- § Le projet a-t-il accompli des progrès satisfaisants en termes d'atteinte des résultats (selon les indicateurs FENU Strategic Results Framework (SRF), les indicateurs du cadre logique et les cibles du plan de travail annuel), d'utilisation des intrants et de réalisation des activités ?
- § Avec quelles efficience et efficacité les résultats ont été atteints, et avec quelle qualité (par produit) ?

D.1. Atteinte des résultats par produits et activités

Pilotage des PCDC (Plan Communal de Développement Communautaire)

- § Appropriation du mécanisme des PDL tels que spécifiés dans les guidelines: formule de répartition, mécanisme de circulation des fonds;
- § Appropriation et adoption des procédures de planification au niveau communal ou inférieur. Degré d'ouverture à la participation communautaire locale, utilité ou non de prioriser et d'identifier les investissements, adéquation avec les procédures budgétaires et de planification communales
- § Appropriation et adoption des innovations institutionnelles : conseil de collines, conseil communal, conseil de zone, etc.
- § Adoption et appropriation des procédures de passation et de suivi des marchés publics.

Règlements et législation

- § Appropriation et adoption des leçons apprises des approches innovantes sur les mécanismes de gestion des services de base et la mise à disposition d'infrastructures locales et leur traduction éventuelle en termes législatifs et réglementaire ;
- § Appropriation et adoption des résultats des consultations avec les ministères clés (comme par exemple, groupe de travail interministériel, etc.) et leur traduction en termes législatifs ou réglementaires sur la gouvernance locale ;
- § Appropriation et adoption des domaines clés en appui technique de la part du Conseiller Technique en termes législatifs ou réglementaires.

Réforme de la gouvernance locale

- § Appropriation et adoption d'une stratégie de communication sur les politiques de réforme et de mise en œuvre: degré de viabilité et appropriation des communautés de base de la gouvernance locale et la décentralisation.

D.2. Analyse par résultats

Résultats locaux

- § Des systèmes municipaux de gestion des ressources publiques et une gestion participative ont été mis en place et sont fonctionnels et les services et infrastructures ont bel et bien été fournis, sont correctement entretenus et répondent aux besoins des populations pauvres;

Résultats nationaux

- § Un cadre national légal clair de la décentralisation est créé et mis en œuvre ;
- § Les institutions locales sont créées et dotées de capacités humaines à même d'assurer leur mandat dans les domaines de la gestion des ressources publiques, la planification et la fourniture d'infrastructures et de services.

Questions d'ordre général

- § Clarté, pertinence, appropriation locale et adoption de procédures de planification, de gestion financière, de passation de marché, de procédures de mise en œuvre et de modules de formation ;
- § Améliorer l'accès aux infrastructures et services construits par les communautés locales dans le cadre du programme ;
- § Atteindre une participation plus équitable et une répartition des bénéfices en fonction du genre, des groupes ethniques et socio-économiques ;
- § Renforcer le développement économique local ;
- § Influencer le train des réformes et une mise en œuvre appuyant effectivement la décentralisation en termes de planification et de gestion budgétaire ;
- § Réplication de l'approche par le Gouvernement et les autres PTF.

2. Facteurs affectant la mise en œuvre et l'atteinte des résultats

Les résultats ont-ils été atteints selon les prévisions ou y avait-il des obstacles/goulots d'étranglement/questions ayant limité l'exécution du programme ?

3.1. Facteurs externes :

1. L'environnement politique, institutionnel et administratif a-t-il eu des conséquences sur l'exécution du programme?
2. Dans quelle mesure l'environnement politique général demeure-t-il favorable à la réplication des leçons apprises du programme ?
3. D'autres facteurs externes ont-ils affecté la mise en œuvre et quels effets pourraient-ils avoir sur une réplication éventuelle ?

3.2. Facteurs internes au programme:

1. Conception du programme (pertinence et qualité) :

3. Est-ce que la logique, la conception et la stratégie du programme sont optimales pour atteindre les objectifs et les résultats, étant donné le contexte national/local et les besoins existants?
 4. Est-ce que la dimension genre a été adéquatement prise en compte dans la mise en œuvre ?
 5. Est-ce que le programme s'inscrit de manière appropriée et effective dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté (Vision 2025, DPND, développement communautaire, CSLP, CSCP, UNDAF) ?
 6. Est-ce que les objectifs du programme sont valides et pertinents ?
2. Gestion du projet :
1. Les modalités de gestion du projet (document de projet, protocoles, guide de gestion du programme) sont-elles appropriées et efficaces?
 2. Avec quelle efficacité le programme a-t-il été géré à tous les niveaux ? La gestion de projet est-elle orientée vers les résultats et les innovations ? Les principes et instruments de gestion financière sont-ils sains et adéquats?
 3. Les systèmes de gestion, y compris le Suivi/Evaluation, le rapportage et les systèmes financiers, ont-ils fonctionné efficacement, et ont-ils facilité une exécution efficace du programme?
 4. Est-ce que le cadre logique, les indicateurs d'exécution, les données de base et les systèmes de suivi ont-ils fourni une base suffisante et efficace permettant d'évaluer la performance du programme ?
3. Supervision technique :
1. L'assistance technique et la supervision assurées par les partenaires sont-elles appropriées et opportunes pour supporter le programme dans l'atteinte des objectifs ?
1. Arrangements institutionnels :
- (i) les arrangements institutionnels de mise en œuvre du programme étaient-ils appropriés, efficace et efficient pour supporter le projet dans l'atteinte des objectifs ?
 - (ii) la pertinence d'une unité de coordination séparée ?
2. Positionnement et partenariats stratégiques
- (i) L'approche du programme a-t-elle valorisé et utilisé de manière optimale les institutions nationales appropriées et entretenu des relations de collaboration approfondies avec les différents services techniques nationaux?
 - (ii) Le programme s'est-il positionné de manière appropriée vis-à-vis des autorités de la Province / du Ministère de la Décentralisation et du Développement Communal et a-t-il dynamisé et/ou appuyé la création d'organes efficaces et durables ?
 - (iii) Le FENU a-t-il maximisé des partenariats actuels/potentiels dans le cadre de ce programme ? Le PNUD/FENU s'est-il positionné stratégiquement, à l'égard des interventions du Système des Nations Unies, des autres donateurs et des efforts du gouvernement burundis?
1. Futur rôle du FENU
- (i) Quels sont les défis et les obstacles dans le domaine de la décentralisation dans le pays ? Comment les différents acteurs se positionnent-ils pour y répondre ? L'environnement est-il propice pour entraîner des améliorations notables dans ce domaine ? À ce titre, le FENU dispose-t-il de fenêtres d'opportunité pouvant apporter une réelle valeur ajoutée à la fin du programme actuel ? De quelle manière ?
 - (ii) Analyser et commenter toute vision, stratégie ou mesure(s) pour un désengagement ou une poursuite des activités du FENU dans le pays.
 - (iii) Quelles sont les conclusions et les leçons à tirer de l'évaluation à mi-parcours du programme actuel qui seraient à même d'influencer toute décision sur le rôle à venir du FENU et de ses partenaires ? Quelles sont les options et recommandations de l'équipe d'évaluation pour la suite du programme ? Ces options et recommandations doivent porter sur les aspects stratégiques ainsi que programmatiques et opérationnels.

E. METHODE D'EVALUATION ET INSTRUMENTS

La méthodologie SPIRE comprend les phases suivantes :

- e) Etablir les hypothèses de développement sous-tendant le programme ;
- f) Construire la logique d'intervention qui dérive de l'hypothèse de développement;
- g) Construire un cadre d'évaluation basé sur les effets attendus de l'intervention;
- h) Construire une matrice d'évaluation reliant les questions d'évaluation avec les indicateurs de performance, les outils d'évaluation et les sources d'information.

1. L'hypothèse de développement

L'hypothèse de développement sous-tendant le modèle de développement local du FENU est que l'efficacité et l'efficacités de l'accès aux services urbains des PDL seront améliorées avec un niveau de pauvreté réduit par un accès aux services décentralisés au niveau de collectivités démocratiquement élues. Les fonds alloués visent à subventionner des investissements pour des infrastructures à petite échelle, construites et entretenues soit par les autorités locales elles-mêmes, soit par des communautés ou le secteur privé avec un apport financier et une supervision de l'autorité locale.

L'hypothèse particulière sous-tendant le PDL sera formulée et testée par l'équipe d'évaluation au regard de la performance du programme.

2. La logique d'intervention

Une proposition de modèle du PDL du FENU expliquant la logique d'intervention est présentée en annexe 1.

La logique d'intervention pour le programme pilote est que les apports financiers, techniques et de conseil nourrissent des activités entraînant le renforcement de capacités et la mise à disposition de services sous la forme d'infrastructures, de gestion des ressources naturelles et de développement économique local. Les résultats attendus sont l'amélioration dans l'accès à ces services pour les populations pauvres dans l'intention de réduire le niveau de pauvreté de ces populations cibles. La logique d'intervention pour la réplication et l'adaptation de ces programmes au niveau national est que l'expérience acquise sur les sites pilotes débouche sur une réplication du programme dans d'autres régions du pays et que les enseignements tirés alimentent le débat public, appuient les réformes à engager au niveau national et, éventuellement entraîne la mise en place d'un programme national de réplication. L'expérience acquise par le programme dans un pays donné est évaluée à l'aune des objectifs globaux du FENU en vue d'identifier les OMD et d'alimenter la stratégie globale d'intervention à venir de l'organisation.

Le tableau illustré en Annexe 1 est générique et s'applique à tous les programmes pays. L'équipe d'évaluation devra reconstituer la conception du programme pour le PDL à partir de ses propres résultats et de ses ressources.

3. Le cadre d'évaluation

Le cadre d'évaluation se fonde sur la logique d'intervention décrite plus haut et est illustré en annexe 2. Il décrit en détail la chaîne des effets attendus que sont censés apporter l'intervention du programme. Le cadre d'évaluation retrace les effets de l'intervention depuis les « inputs » (activités ou moyens) jusqu'aux « indirect outputs » (résultats indirects) en passant par les « outcomes » (effets induits) et les impacts, dissociant clairement les différents domaines de renforcement de capacités et de fourniture de services. Cela permet de retracer si l'expérience acquise au niveau local peut amener à la réplication de ce type de programmes, entraîner des modifications politiques et une réplication au niveau national. Enfin, comme expliqué plus haut, cela démontre comment l'expérience spécifique d'un pays peut alimenter la stratégie globale d'intervention à venir du FENU.

Le tableau illustré en Annexe 2 est générique et s'applique à tous les programmes pays. Les éléments utiles du modèle seront mis en exergue pour identifier les effets des interventions attendues des programmes PDL.

4. La matrice d'évaluation

La matrice d'évaluation correspond, en termes de structure, au cadre d'évaluation décrit plus haut. Il est illustré en annexe 3. Les questions posées dans la matrice d'évaluation visent à comprendre si les effets attendus dans le cadre d'évaluation ont effectivement été réalisés.

5. Le calendrier d'évaluation

Les étapes de l'évaluation sont les suivantes :

1. Briefing de pré-mission

- (i) Revue des documents principaux et de la documentation spécifique au projet, clarifications avec le personnel du FENU, y compris le Conseiller Technique Principal du Programme (CTP), les autres membres de l'Unité de Gestion du Programme, le Chargé de programme du FENU et le Conseiller Technique Régional (CTR) pour l'Afrique de l'Est.
- (ii) Finalisation des TDR pour les adapter à la méthodologie SPIRE.

2. A la capitale (Bujumbura):

- (i) Atelier de formulation d'hypothèses de l'équipe d'évaluation et préparation du travail de terrain ;
- (ii) Briefing par le personnel du FENU à l'équipe d'évaluation ;
- (iii) Consultation initiale avec le Représentant Résident et le Directeur Pays du PNUD, le Directeur Adjoint Pays ainsi que les institutions nationales parties prenantes au niveau du Gouvernement ou autres (MDDC) ;
- (iv) Atelier de lancement pour le Groupe de Référence et interaction avec l'équipe d'évaluation ;
- (v) Série d'entretiens par l'équipe d'évaluation avec les partenaires nationaux tels que ministres concernés et bailleurs de fonds ; consultations initiales à Bujumbura avec l'équipe PDL et le responsable de programme du FENU, les ministères concernés, les partenaires du développement.

4. Dans les zones opérationnelles du projet – niveau local:

- (i) Atelier de lancement avec les acteurs locaux impliqués dans le programme;
- (ii) Entretiens avec les représentants des autorités locales et les employés concernés ;
- (iii) Entretiens avec les maîtres d'œuvre et maîtres d'ouvrage des infrastructures ainsi qu'avec les usagers ;
- (iv) Entretiens avec les opérateurs privés impliqués dans la construction et l'entretien des équipements ;
- (v) Entretiens avec toute personne ressource jugée nécessaire ;
- (vi) Discussions en focus group avec des représentants d'associations ainsi qu'avec un groupe représentant les populations les plus vulnérables (associations de femmes, de jeunes, etc.) ;
- (vii) Analyse de la qualité des infrastructures construites.

5. Retour à la capitale (Bujumbura):

- (i) Debriefing avec l'équipe du FENU.
- (ii) Debriefing avec le Représentant Résident et le Directeur Pays du PNUD, le Directeur Adjoint Pays ;
- (iii) Debriefing avec le ministère de tutelle (MDDC) et les autres ministères concernés ;
- (iv) Atelier national de débriefing avec le Groupe de Référence et les partenaires du programme pour présenter et discuter les résultats et les recommandations de l'évaluation ;
- (v) Briefing avec le senior management du FENU en téléconférence.

6. Réalisation du rapport final et résumé exécutif:

- 1. Intégration des commentaires, modifications et observations faites par les partenaires ;
- 2. Le rapport final devra comporter une matrice de recommandations pratiques et utiles au management ainsi que des recommandations pour la phase suivante du programme ;
- 3. Le chef d'équipe devra aussi produire un résumé de 500 mots de l'évaluation, comprenant les conclusions principales et les recommandations.

Délivrables

La mission devra remettre les documents suivants :

1. Résumé exécutif (max 6 pages);
2. Rapport final d'évaluation (max 20 pages comprenant des tableaux et graphiques standards fournis par le FENU, à l'exclusion des annexes)
3. Un court synopsis de l'évaluation et des conclusions principales (500 mots pour usage interne au FENU en communication)
4. Une matrice de réponse « Management » avec des recommandations (le reste du document devra être complété par le FENU) ;
5. En fonction des commentaires reçus sur les drafts, le chef d'équipe sera en charge de finaliser les livrables (avec l'appui des autres consultants) et le soumettre à l'Unité d'Evaluation du FENU en temps et en heure.
6. L'unité d'Evaluation est seule responsable de la circulation du rapport finalisé aux tiers, de son intégration au site web du FENU et dans la banque de données du Centre de Ressources du PNUD.

7. Composition de l'équipe d'évaluation

L'équipe d'évaluation à mi-parcours sera composée de trois personnes (chef d'équipe inclus), comme suit :

1. Personne # 1 : Evalueur principal, chef d'équipe de l'évaluation

Coordinateur de la mission, il est chargé d'assurer la fourniture des produits de l'évaluation et en particulier d'évaluer l'architecture institutionnelle du programme.

Consultant international présentant une expérience internationale significative dans le secteur de la décentralisation et des autorités locales, incluant : décentralisation fiscale, livraisons de services et d'infrastructures décentralisées, renforcement des capacités des autorités locales pour la gestion des dépenses publiques et la mise en œuvre de systèmes décentralisés de planification et de budgétisation, réformes des politiques, des cadres légaux et réglementaires liés à la décentralisation, développement rural . Expérience dans la direction d'évaluation de programmes / projets. Le chef d'équipe assurera les rôles et responsabilités au sein de l'équipe, planifiera les réunions et les devoirs de rédaction, et sera responsable de la livraison opportune des livrables.

Responsabilités :

1. Etudier la documentation et définir les questions d'évaluation
2. Mener l'équipe d'évaluation dans ses tâches de planification, mise en œuvre et écriture des rapports (séminaire d'hypothèse, aide-mémoire, rapports)
3. Décider et gérer la répartition des tâches au sein de l'équipe d'évaluation
4. Utiliser les meilleures méthodologies d'évaluation lors de l'évaluation
5. Présenter les comptes-rendus au Bureau de Pays du PNUD au Burundi et au siège du FENU
6. Présenter les comptes-rendus nationaux aux partenaires du programme au Burundi
7. Mener la préparation et la finalisation / le contrôle de qualité du rapport d'évaluation

Profil de l'évaluateur principal

1. Consultant international présentant une expérience internationale significative d'au moins sept ans dans le secteur de la décentralisation, du renforcement institutionnel et du développement local, incluant : décentralisation fiscale, fourniture de services et d'infrastructures décentralisées, renforcement des capacités des gouvernements locaux pour la gestion des dépenses publiques et la mise en œuvre de systèmes décentralisés de planification et de budgétisation, réformes des politiques, des cadres légaux et réglementaires liés à la décentralisation, développement rural.
2. Expérience dans la direction d'évaluation de programmes/projet de décentralisation, du renforcement institutionnel et de développement local, incluant l'usage de méthodes d'évaluation qualitatives et

quantitatives pour apprécier les résultats au niveau individuel, des ménages, institutions, sectoriels et politique.

3. Connaissance solide des questions liées au genre et à l'intégration sociale
4. Compréhension substantielle des éléments clés de la gestion de programme/projet orientée vers les résultats
5. Capacité démontrée pour la pensée stratégique, et excellentes capacités analytiques et techniques
6. Forte capacité de gestion des tâches et de direction d'équipe.
7. L'expérience du Burundi ou de la région est un solide avantage.
8. Maîtrise parfaite de la langue française et de préférence une bonne connaissance de l'anglais

9. Expert en décentralisation (Consultant international)

Consultant avec une expérience appropriée de la décentralisation locale, y compris de la gouvernance locale, de la décentralisation fiscale, des prestations de services et d'infrastructures décentralisées, et des capacités des autorités locales

Responsabilités :

1. Evaluer la productivité des prestations et infrastructures de services (PLD pilote) actuelles
2. Examen des résultats actuels des réformes des autorités locales, et en particulier de la mise en œuvre de leur stratégie de communication
3. Rédiger les différents livrables en accord et sous l'autorité du chef de mission (ce dernier répartira les tâches en tout début de mission)
4. Assister le chef d'équipe en fonction de ses besoins

Profil du consultant international en appui au chef d'équipe

- Spécialiste en Planification du développement rural et renforcement des capacités : afin d'étudier les aspects relatifs aux processus de consultation et de planification participative du développement rural au niveau local ; et les effets et la qualité des formations dispensées et des équipements fournis par le projet, notamment sur les capacités au bénéfice des communes ;

Qualifications :

5. Master ou diplôme supérieur en développement rural / local, renforcement de capacité, planification ou autres domaines pertinents
6. Au minimum 10 ans d'expérience professionnelle dans les domaines du développement local, de la planification et du renforcement de capacité, préférablement dans les pays en développement en Afrique
7. Solide connaissance et expérience de l'évaluation de projets / programmes de développement
8. Solide maîtrise de la collecte et de l'analyse de données, ainsi que de l'écriture de rapport
9. Solide connaissance et compréhension des sensibilités des femmes et des groupes minoritaires
10. Français courant, à l'oral comme à l'écrit. Connaissance de l'anglais indispensable pour la compréhension

des documents et de la méthode élaborée par le consortium DRN (documentation en anglais).

11. Spécialiste en infrastructure publique (consultant national)

Consultant spécialisé en participation / inclusion sociale (y compris des genres) pour évaluer les performances du programme à l'égard de la participation et de l'inclusivité des différentes étapes de la planification et de la livraison de services et d'infrastructures, du niveau de satisfaction du processus et des résultats, de l'impact, des réalisations et des résultats du programme, segmentés en fonction des statuts ethniques, socio-économiques ou de l'identité sexuelle, etc.

Responsabilités :

1. Aider l'équipe en termes de collecte et d'analyse de données
2. Assister les groupes de discussion à tous les niveaux
3. Assister les conduites d'entretiens à tous les niveaux

4. Assister aux exposés et comptes -rendus présentés aux organismes gouvernementaux et au Bureau de Pays du PNUD au niveau local et central
5. Fournir traductions et toute autre assistance nécessaires à l'équipe
6. Etre responsable de l'écriture des rapports couvrant ses domaines de compétence

Profil du consultant national en appui au chef d'équipe

7. Un ingénieur civil (national), avec une spécialisation en infrastructure publique et dans la prestation de services publics (conception et construction de petits projets d'infrastructure ; évaluation de la qualité technique et la rentabilité des infrastructures et des services ; la pertinence et la qualité des procédures de passation des marchés ; la livraison, l'exploitation et l'entretien des infrastructures et des services fournis).

Qualifications

- Baccalauréat ou diplôme supérieur en administration publique, développement local ou autres domaines pertinents
- Solide connaissance et compréhension du travail de développement communautaire et du développement rural / local au Burundi
- Solide maîtrise de la collecte et de l'analyse de données, ainsi que de l'écriture de rapport
- Compréhension des systèmes d'administration infranationaux et des structures politiques
- Solide connaissance et compréhension des sensibilités des femmes et des groupes minoritaires
- Facilités de communication et aisance relationnelle.

Le consultant national, quant à lui, justifiera d'une parfaite connaissance du cadre national de décentralisation et de développement local, et justifiera d'une parfaite connaissance du Kirundi en plus du français.

Les trois consultants justifieront d'une bonne connaissance du développement des institutions locales, y compris par rapport aux femmes et aux groupes minoritaires. Hormis le chef d'équipe, les deux autres consultants auront une bonne connaissance du contexte de la décentralisation au Burundi indispensable afin d'appuyer le chef de mission sur ces questions. Les consultants devront également justifier d'une maîtrise parfaite de la langue française et de préférence une bonne connaissance de l'anglais d'une expérience d'au moins cinq ans dans les domaines susmentionnés.

Calendrier de l'évaluation

L'évaluation à mi-parcours sera exécutée sur un nombre total maximum de 22 jours calendaires pouvant être décomposés comme suit :

1. 17 jours de mission Burundi
2. 6 jours pour la rédaction et finalisation du rapport.

ANNEXE 2: BIBLIOGRAPHIE

Documents nationaux et locaux

1. Gouvernement du Burundi, La Constitution de la République du Burundi, Bujumbura, 2005.
2. Gouvernement du Burundi, La Loi Communale de la République du Burundi, Bujumbura, 2005.
3. Gouvernement du Burundi, Cadre Stratégique de croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), Bujumbura, mai 2006, 96 pages.
4. République du Burundi, Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale, Guide National Pratique de Planification Communale, Bujumbura, 71 pages.
5. Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide au Développement, mars 2005, 14pages.
6. Stratégie Intégrée d'appui des Nations Unies au Burundi 2010-2014 (Consolidation de la paix et relèvement communautaire), avril 2009, 70 pages.
7. Gouvernement du Burundi, Décret n° 100/ 260/ du 30 août 2007 portant création du Fonds National d'Investissement Communal, 12 pages ;
8. Nations Unies, Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).
9. République du Burundi, Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale, Guide méthodologique de planification participative, mars 2007.
10. République du Burundi, Secrétariat Général du Gouvernement, Lettre de politique nationale de la Décentralisation et du développement communautaire, Bujumbura, adopté au cours des réunions du Conseil des ministres du 31 janvier au 01 février 2007, 21 pages.
11. République du Burundi, Ministère de la Décentralisation et du Développement Communal, Document de Politique Nationale de Décentralisation du Burundi, Bujumbura, Février 2009, 91 pages.
12. République du Burundi, Ministère de la Décentralisation et du Développement Communal, Plan d'Actions Triennal de Mise en Œuvre de la Décentralisation : Période 2009 – 2011, Mars 2009, 13 pages.
13. République du Burundi, Ministère de l'Intérieur et du Développement Communal, Recueil des textes sur la Décentralisation au Burundi, Bujumbura, août 2008.
14. République du Burundi, Ministère de la Décentralisation et du Développement Communal, Manuel d'évaluation de la performance des communes, décembre 2009, 15 pages.
15. Bertelsmann Stiftung, (Bertelsmann Transformation Index) BTI 2010 — Burundi Country Report, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2009, 32 pages.
16. République du Burundi, Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale (Burundi), Plan de développement de la commune Bukemba, Bukemba, mars 2007.

17. République du Burundi, Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique (Burundi), Plan Communal de Développement Communautaire de Rutana, Rutana, Octobre 2007, 90 pages.
18. République du Burundi, Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique (Burundi), Plan Communal de Développement Communautaire de Giharo, Giharo, Octobre 2007, 87 pages.
19. République du Burundi, Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique (Burundi), Plan Communal de Développement Communautaire de Musongati, Musongati, Octobre 2007, 166 pages.
20. République du Burundi, Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique (Burundi), Plan Communal de Développement Communautaire de Mpinga –Kayove, Mpinga – Kayove, Octobre 2007, 112 pages.
21. République du Burundi, Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique (Burundi), Plan Communal de Développement Communautaire de Gitanga, Gitanga, Octobre 2007, 166 pages.

Documents du PARDC-R

22. République du Burundi - Programme des Nations Unies - Fonds d'Equipement pour le Développement des Nations Unies, Programme d'Appui à la Reconstruction et au Développement Communal dans la Province de Rutana (PARDC/R) , Bujumbura, Avril 2006, 77 pages.
23. République du Burundi, Ministère de l'intérieur et du Développement Communal, PARDC/R, Plans d'Action Annuels 2007, 2008 et 2009, Unité de Gestion du Programme.
24. République du Burundi, Ministère de l'intérieur et du Développement Communal, PARDC/R, Rapport d'Activités Annuel 2007, Unité de Gestion du Programme, Janvier 2008, 33 pages.
25. République du Burundi, Vice-Ministère Chargé du Développement Communal, PARDC/R, Rapport d'Activités Annuel 2008, Unité de Gestion du Programme, Janvier 2009, 43 pages.
26. République du Burundi, Ministère de la Décentralisation et du Développement Communal, PARDC/R, Rapport d'Activités Annuel 2009, Unité de Gestion du Programme, Février 2010, 43 pages.
27. République du Burundi - Fonds d'Equipement pour le Développement des Nations Unies, Rapport provisoire de mission sur les Mécanismes de transferts financiers au profit des Communes Via le Fonds National d'Investissement Communal (FONIC), Mohamed El-Mensi et Déo Banderembako, Bujumbura, 26 août – 12 septembre 2009, 37 pages.
28. République du Burundi, Ministère de la Décentralisation et du Développement Communal, PARDC/R, Cahiers de Charges des Conseillers Techniques des Communes (le chargé des Affaires Administratives et Sociales et le chargé du développement de la commune), UGP, juillet 2008, 8 pages.

29. République du Burundi, Ministère de la Décentralisation et du Développement Communal, PARDC/R, Note de réflexion pour une 2ème phase du programme, CTP, Bujumbura, décembre 2009, 9 pages.
30. République du Burundi, Ministère de la Décentralisation et du Développement Communal, PARDC/R, Schémas Standard de la mise en place des comités de gestion des infrastructures par domaine sectoriel, Expert national du programme en charge des infrastructures, Rutana, 2007, 3 pages.

ANNEXE 3: LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

N°	Fonction et Organisation	Nom	Lieu de rencontre	Date de rencontre	Contact éventuel
Représentants des Ministères					
1.	Ministre de la Décentralisation et du développement communautaire	Mr Pierre MUPIRA	Bujumbura	17 mars 2010	-
2.	DG décentralisation et mobilisation pour l'Auto - Développement, Ministère de la Décentralisation et du développement communautaire,	Mr Jean-Marie NTIMPIRANGEZA,	Bujumbura	17 mars 2010	79 913 964
3.	DG de l'Administration du territoire au Ministère de l'Intérieur et de l'Administration du territoire	Mr Térance MBONABUCA	Bujumbura	17 mars 2010	77 780 880
4.	Conseiller au Ministère des Finances	Mr Gaspard SIMBAHWANYA,	Bujumbura	17 mars 2010	77 764 225
5.	Conseiller au Ministère du Plan	Mme Alice NIBONA,	Bujumbura	17 mars 2010	79 577 921
Représentants des Autorités Locales					
6.	Gouverneur de la Province de Rutana	Madame Marcelline BARARUFISE	Rutana	19 mars 2010	79 990 895
7.	Conseiller Economique du Gouverneur	Monsieur Joseph NIYUNGEKO	Rutana	19 mars 2010	79 925 277
8.	Administrateur de la Commune Bukemba	Monsieur Protais NIYONGABO	Rutana	23 mars 2010	77 746 411
9.	Administrateur de la Commune Rutana	Monsieur Juvénal NDAYIRAGIJE	Rutana	19 mars 2010	79 961 897
10.	Administrateur de la Commune Gitanga	Monsieur Gaspard MINANI	Rutana	23 mars 2010	79 963899
11.	Administrateur de la Commune Giharo	Monsieur Siméon BAMBONEYEHO	Giharo	22 mars 2010	79 994 110
12.	Administrateur de la Commune Musongati	Monsieur Gilbert BAHIZI	Musongati	24 mars 2010	77 768 299
13.	Secrétaire Communal à Giharo	Mr Philibert NIMENYA,	Giharo	22 mars 2010	-
14.	Conseiller technique chargé du Développement en commune de Giharo	Mr Jean Prime NGENZIRABONA,	Giharo	22 mars 2010	-
15.	Conseiller technique chargé des questions administratives et sociales en commune Musongati	Jean NYANDWI,	Musongati	24 mars 2010	-

N°	Fonction et Organisation	Nom	Lieu de rencontre	Date de rencontre	Contact éventuel
16.	Responsable d'Etat Civil	Gratien NDORERE	Musongati	24 mars 2010	-
17.	Secrétaire Communal	Simon Pierre BARUTWANAYO	Musongati	24 mars 2010	-
18.	Secrétaire Communal de Mpinga -Kayova	Benoît HABIYAREMYE	Mpinga-Kayova	25 mars 2010	-
19.	Comptable Communal de Mpinga -Kayove	Léonie NIMBONA	Mpinga-Kayove	25 mars 2010	-
20.	Chef de zone Bukemba	Mr Edouard NINTERETSE	Bukemba	23 mars 2010	-
21.	Membre du Conseil Communal de Bukemba	Mr Boniface NIBIGIRA	Bukemba	23 mars 2010	-
22.	Conseiller Technique Chargé des affaires sociales et administratives en commune de Rutana	Mr BIZIMUNGU Juvénal	Rutana	19 mars 2010	-
23.	Secrétaire Communal De Rutana	Mr NINTERETSE Léonidas	Rutana	19 mars 2010	-
24.	Responsable du service de l'Etat Civil en commune Rutana	Mme NDAYIKENGURUKIYE Jacqueline	Rutana	19 mars 2010	-
25.	Membre du Conseil Communal	Mr NIYUNGEKO Joseph,	Rutana	19 mars 2010	-
26.	Conseiller technique chargé des questions administratives et sociales en Commune de Gitanga	Mr Salvator NIYUKURI	Rutana	23 mars 2010	-
Bénéficiaires					
27.	Agri-éleveur bénéficiaire	Isidore BUNKENYEREYE,	Musongati	24 mars 2010	-
28.	Professeur au Collège Kinzanza, habitant au home pour enseignants	Mlle Florence NDAYISHIMIYE,	Gitanga	23 mars 2010	-
29.	Directeur du Collège communal de Kinzanza	Mr Aaron NDUWABIKE,	Gitanga	23 mars 2010	-
30.	Président du CCDC en commune de Mpinga -Kayove	Mathieu ITANGISHAKE,	Mpinga- Kayove	25 mars 2010	-
31.	Directeur du Collège Communal de Kayova	Salvator NYAWENDA	Mpinga-Kayove	25 mars	-
32.	Professeur au Collège et habitant au home du Collège	Fidèle HABONIMANA	Mpinga-Kayove	25 mars 2010	-
33.	Directrice du Collège Communal de Bukemba	Mme Sylvane NIMBONA	Bukemba	23 mars 2010	-
34.	Président du Comité des Parents du Collège Communal de Bukemba	Mr Gaspard BIGIRIMANA	Bukemba	23 mars 2010	-
35.	Professeur habitant au home pour enseignants de Bukemba	Mr Nazer NDAYIRAGIJE	Bukemba	23 mars 2010	-

N°	Fonction et Organisation	Nom	Lieu de rencontre	Date de rencontre	Contact éventuel
36.	Professeur habitant au home pour enseignant de Bukemba	Mlle Josiane NIYONGABIRE	Bukemba	23 mars 2010	-
37.	Directeur du Collège Communal de Shanga en commune de Musongati	Lucien KAREGEYA	Shanga-Musongati	24 mars 2010	-
Représentants des Services Techniques et Déconcentrés					
38.	Direction Provinciale de l'Agriculture et de l'Elevage dans la Province de Rutana, Conseiller	Mme ZAKANA Nicélate,	Rutana	19 mars 2010	22 505029/ 79 942 276
39.	Bureau Provincial de la Santé dans la Province de Rutana Superviseur principal de Santé	Mme NIYONSAVYE Fidélité	Rutana	19 mars 2010	22 50 50 32/ 79 986 313
40.	Directeur Provinciale de l'Education	Mr NKEZABAHIZI Siméon	Rutana	19 mars 2010	79 583 449/ 22 505075
41.	Antenne du Plan	Monsieur Félicien NIBIKORA	Rutana	19 mars 2010	77 764 605
42.	Coordination de l'Enseignement des Métiers, Conseiller	Mme RUSENDA Suzanne	Rutana	19 mars 2010	79 450 486
43.	Société Civile, Association Dushirehamwe	Madame NIBITANGA	Rutana	19 mars 2010	77 746 707
44.	Vétérinaire Communal en commune de Musongati	Boniface NDAYIRAGIJE	Musongati	24 mars 2010	
Partenaires Techniques et financiers					
45.	Directeur de Pays Adjoint chargé du Programme, PNUD	Mme AISSATA DE	Bujumbura	17 mars 2010	22 30 11 00
46.	Responsable de l'Unité de Relèvement Communautaire du PNUD	Mr Gérard Gravel	Bujumbura	17 mars 2010	22 30 11 00
47.	FONIC, DG	Mme Spès Caritas NJEBARIKANUYE	Bujumbura	18 mars 2010	22 22 19 63/ 77 730 782
48.	FONIC, Directeur Administratif et Financier	Mr Pierre-Claver RURAKAMVYE	Bujumbura	18 mars 2010	22 22 19 63/ 79 47 77 19
49.	FONIC, Responsable de la Communication	Mme Laetitia NTAVYOHANYUMA	Bujumbura	18 mars 2010	22 22 19 63
50.	Programme Gutwara neza de l'UE, Expert en Décentralisation	Mr Marc OKRY	Bujumbura	18 mars 2010	22 25 66 90/ 76 299 869
51.	Programme Gutwara Neza de l'UE, Conseiller en Décentralisation	Mr Jean NDAYISHIMIYE	Bujumbura	18 mars 2010	22 25 66 90/ 77 740 034
52.	PRADECS (BM), Secrétaire Exécutif	Mr Lazare GAHUNGU	Bujumbura	18 mars 2010	22 25 44 98 / 77 761 122

N°	Fonction et Organisation	Nom	Lieu de rencontre	Date de rencontre	Contact éventuel
53.	BINUB Coordonnateur du Projet d'amélioration de la qualité des services publics locaux	Mr Seth SINDAYIGAYA	Bujumbura	18 mars 2010	79 923 266
Equipe du Programme					
54.	Conseiller Technique du PARDC -R	Hamidou ONGOIBA	Bujumbura	16 mars 2010	79 598 386
55.	Chargé de Programme FENU	Geoffrey DE BELVA	Bujumbura	16 mars 2010	79 996 293
56.	Ingénieur Civil du Programme	Vital KATABAZI	Rutana	20 mars 2010	79 939 861
57.	Responsable financier	Christophe			
58.	Assistante administrative	Léonie			
59.	Chauffeur	Martien			
60.	Chauffeur	Adelin			
61.	Regional Portfolio Specialist	Ulrike KRISTENSEN	Johannesburg	Interview téléphonique le 13 avril 2010	ulrik.kristensen@uncdf.org

ANNEXE 4: CADRE DES RESSOURCES ET DES RESULTATS DU PARDC-R

OBJECTIFS du Programme selon les Objectifs de l'UNDAF / Burundi : 1. Promotion de la paix et de la bonne gouvernance 2. Assainir le cadre macro-économique et promouvoir une croissance économique et sociale de qualité en vue de la lutte contre la pauvreté et d'un développement humain durable
Indicateur d'après le cadre des résultats et des ressources du Programme des Nations Unies au Burundi 1. Proportion des personnes sinistrées réinstallées sur leur terre d'origine et ailleurs 2. Proportion des sinistrés réinsérés économiquement 3. Part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté
CFPA Lignes de service 1.3 : Initiatives concernant la pauvreté locale, y compris la micro -finance 2.6 : Décentralisation, gouvernance locale et développement urbain / rural 3.4 : Gestion durable de la terre pour combattre la désertification et la dégradation des ressources
Stratégie de partenariat Le Programme sera exécuté par une Unité de Gestion de Programme (UGP), comportant une expertise nationale et internationale appropriée. L'UGP, rattachée directement au MDDC vise à assurer une coordination adéquate au niveau de la Province de Makamba entre tous les ministères et les départements techniques concernés, les administrations des collectivités locales, les projets de développement, les ONG et les prestataires de services et les acteurs locaux. Le programme sera co-financé initialement par le Gouvernement burundais, le PNUD et le FENU (en fonction de modalités convenues d'avance de commun accord). Le concours d'autres bailleurs de fonds sera recherché activement par les partenaires tout au cours de la première année.
TITRE DU PROGRAMME et Numéro : Programme d'Appui à la Reconstruction et au Développement Communautaire dans la Province de Rutana (PRDC/R)
RESULTAT DU PROGRAMME : Des infrastructures et des services publics sont fournis d'une manière efficace aux populations de la Province de Rutana Indicateurs: 1. La qualité et l'efficacité des services publics locaux dispensés dans les zones du programme sont améliorées. 2. L'accès des populations aux infrastructures et aux services sociaux de base est considérablement amélioré. 3. Les investissements rendus possibles par l'approche du programme apportent une contribution significative à la lutte contre la pauvreté et à la réduction de l'insécurité alimentaire des ménages, par l'amélioration de la productivité des activités agricoles et la diversification de l'économie rurale 4. Les principales leçons apprises par le programme sont intégrées dans les politiques nationales de décentralisation et de réduction de la pauvreté

Produits	Cibles à atteindre	Activités indicatives	Intrants
PRODUIT 1 Les organes locaux sont mis en place et rendus opérationnels ❑ % d'organes prévus (au niveau des Communes et Collines) qui ont été établis et sont fonctionnels (d'après des paramètres en vigueur et/ou convenus d'avance) ❑ # de Communes qui améliorent progressivement leurs performance (à partir de paramètres convenus d'avance) ❑ % de <i>comités-dialogue</i> pleinement opérationnels (à partir de critères convenus d'avance) ❑ # de micro et petites entreprises et groupements d'intérêt économique ayant reçu appui technique et légal pour leur mise en place et opérationnalisation ❑ # de textes réglementaires conformes aux principes de la décentralisation adoptés	Institutions nationales sensibilisés par rapport aux défis d'un développement décentralisé Cadre réglementaire de la décentralisation renforcé. Collectivités territoriales pleinement au courant de leur rôle en matière de reconstruction et de développement communautaire Organes communaux pleinement sensibilisés par rapport aux différentes procédures concernant la fourniture de services et d'infrastructures aux populations Des espaces de dialogues entre les autorités communales et provinciales et les opérateurs économiques locaux mis en place et opérationnels Les représentants des organisations communautaires de la base, des entreprises privées et des groupements d'intérêt économique pleinement impliqués dans le processus décisionnel concernant la reconstruction et le développement communautaire au niveau local	1.1 CADRE INSTITUTIONNEL 1.1.1 Au niveau du Ministère Appui aux Directions techniques 1.1.2 Au niveau de la Province ➢ Appui à la constitution du <i>Comité de Pilotage provincial</i> ➢ Appui technique à la <i>Direction Provinciale de Planification</i> 1.1.3 Au niveau des chacune des Communes ➢ Appui au <i>Conseil communal</i> ➢ Appui au <i>Comité communal de développement communautaire</i> ➢ Appui aux commissions communales spécialisées ➢ Appui au personnel communal 1.1.4 Au niveau des Collines ➢ Appui au <i>Conseil de colline</i>, ➢ Appui aux organisations communautaires ➢ Aide aux micro- et petites entreprises et de réseaux locaux d'entreprises, ➢ Appui aux groupes d'intérêt économique, ➢ Appui aux unités d'action collective 1.2 RENFORCEMENT DES CAPACITES 1.2.1 Préparation des outils et instruments de formation ➢ Inventaires manuels/modules ➢ Préparation d'un Guide de planification ➢ Formation d'un vivier des formateurs 1.2.2 Formation à la planification ➢ <i>Au niveau de la Colline (micro-projets)</i> ➢ <i>Au niveau de la Commune (PIA)</i> 1.2.3 Formation conseil communal 1.2.4 Formation personnel communal 1.2.5 Appui technique au Ministère, en particulier à la Direction de l'Administration territoriale	<u>Intrants techniques</u> Appui technique permanent de la part de l'unité de coordination du programme Services fournis par des prestataires publics Services fournis par des prestataires privés Appui technique de la part de l'Unité Développement Local (FENU) Revue techniques spécifiques de la part de consultants externes <u>Intrants financiers indicatifs</u> 350.000 US\$

Produits	Cibles à atteindre	Activités indicatives	Intrants
PRODUIT 2 Les capacités des collectivités territoriales en matière de planification, programmation budgétaire et accès aux ressources financières internes et externes sont renforcées ☐ % de micro-projets ayant un impact direct et vérifiable sur la sécurité alimentaire des ménages ☐ % de l'investissement alloué à des micro-projets identifiés par des femmes et/ou répondant directement à leurs priorités et besoins ☐ % de micro-projets d'investissement approuvés réalisés selon les délais et le budget convenus ☐ % de ménages rendus capables d'entreprendre des activités agricoles et non-agricoles génératrices de revenus	Collectivités territoriales et acteurs économiques locaux pleinement impliqués dans des initiatives de reconstruction et de développement communautaire Amélioration de la productivité des activités d'agriculture et d'élevage Diversification des activités non agricoles en milieu rural (par la création d'emplois et la génération de revenus) Amélioration des conditions d'accès des populations aux services sociaux et aux infrastructures économiques de base Réduction substantielle de la vulnérabilité des ménages vis-à-vis des crises alimentaires récurrentes.	2.1 Définition d'un Code de financement 2.2 Mise en place du FRDC 2.3 Conduite d'études référentielles de base au niveau des communes 2.4 Planification des investissements 2.4.1 Identification, préparation et réalisation de micro-projets 2.4.2 Préparation de plan de développement communaux et plans d'investissements 2.5 Mise en place des investissements prioritaires 2.5.1 Au niveau des Communes 2.5.2 Au niveau des Collines	<u>Intrants techniques</u> Appui technique permanent de la part de l'unité de coordination du programme Services fournis par des prestataires publics Services fournis par des prestataires privés Appui technique de la part de l'Unité Développement Local (FENU) Revue techniques spécifiques de la part de consultants externes <u>Intrants financiers Indicatifs</u> 3.600.000 US\$

Produits	Cibles à atteindre	Activités indicatives	Intrants
PRODUIT 3 Les acquis du programme sont documentés, capitalisés et disséminés ❑ Degré de satisfaction des populations par rapport aux services rendus par les collectivités territoriales (à tous les échelons) ❑ Nombre de communes disposant d'informations économiques actualisées et accessibles aux opérateurs économiques et autres partenaires ❑ Nombre d'éléments de la démarche du programme qui ont eu un impact (i) sur les macro-politiques, (ii) le système de planification du développement communautaire, (iii) le dispositif financier en faveur des collectivités territoriales	Base de données opérationnelle et facilitant le système de S/E mis en place par le programme au niveau des communes Organes communaux et Organisations communautaires pleinement capables d'évaluer les approches et les démarches et d'opérer les mesures correctives nécessaires Courroies de communication pleinement opérationnelles	3.1 Mise en place et maintenance de la base de données / système d'information 3.2 Auto-évaluation 3.2.1 Préparation participative de manuel d'auto-évaluation 3.2.2 Conduite d'auto-évaluations annuelles à partir de la deuxième année) 3.3 Publications 3.3.1 Brochures et dépliants, affiches, etc. 3.3.2 Rapports sur démarches et acquis du programme 3.3.3 Matériel audio-visuel 3.4. Atelier de restitution 3.4.1 Organisation de deux ateliers provinciaux de restitution 3.4.2 Organisation d'un atelier national de restitution	<u>Intrants techniques</u> Appui technique permanent de la part de l'unité de coordination du programme Services fournis par des prestataires publics Services fournis par des prestataires privés Appui technique de la part de l'Unité Développement Local (FENU) Revue techniques spécifiques de la part de consultants externes <u>Intrants financiers indicatifs</u> 115. 000 US\$
PRODUITS 4 et 5	• Recrutement des membres UGP • Achat des véhicules et de l'équipement du programme. • Couverture de tous les coûts de fonctionnement.	5.1 Mettre en place IUGP 5.2 Effectuer l'achat des véhicules et de l'équipement 5.3 Effectuer les opérations relatives au fonctionnement du matériel	• Salaires, Voyages • Coûts fonctionnement du bureau • Justificatifs charges récurrentes Intrants financiers indicatifs : 1.700.000 US\$