

ETUDE D’EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE NATIONALE DE REINTEGRATION (SNR) du BURUNDI

Référence du dossier: PROC/RFP/2014/026

**Universalia**
**245, avenue Victoria, Bureau 200
Westmount, Montréal, Québec
Canada H3Z 2M6
www.universalia.com**

## RECOMMANDATIONS

Suite à cette évaluation de la SNR, il nous est possible de porter des recommandations à deux niveaux. Dans les conclusions générales, il a été rapporté qu’il était important pour le gouvernement de cesser de considérer certaines catégories de bénéficiaires, au titre qu’elles se considéraient, et étaient considérées, comme suffisamment intégrées pour ne pas avoir à devenir sujettes à une politique ou des programmes d’appui particuliers (ex-combattants, EAGAs).

A contrario, les recommandations doivent aussi appuyer le gouvernement du Burundi, ainsi que les partenaires techniques et financiers qui les appuient, à envisager l’éventuel retour de la prochaine vague de rapatriés au Burundi, à l’issue de la crise électorale qu’a traversée le pays au printemps et à l’été 2015. Les recommandations proposées iront donc tant dans le sens d’une consolidation des acquis de la SNR tout comme dans le sens de la préparation des stratégies subséquentes. En sus des trois axes de réintégration géographique, sociale et économique, les recommandations vont aussi proposer quelques mesures relatives à la gouvernance de tout mécanisme à venir.

* + - * 1. Réintégration géographique

La viabilisation foncière des sites de VRI et sites de déplacés intérieur reste un impératif de consolidation de la politique de réintégration géographique

L’évaluation a eu la chance de pouvoir constater comment le manque de ressources foncières des personnes habitant les VRI avait un impact négatif sur leur réintégration économique et sociale. En fonction de la nature des terres occupées (domaniales, religieuses, privées), le MSNDPHG et ses partenaires au développement devraient étudier – au cas par cas – les possibilités d’accès à la terre (expropriation, relocalisation, réaffectation de statut) qui permettraient aux rapatriés, déplacés intérieurs et « sans terres ni références » ainsi qu’aux ex-combattants handicapés vivants dans les sites de pouvoir accéder à un mode de production agraire leur permettant de satisfaire un certain nombre de besoins alimentaires de base. Les parcelles octroyées dans le cadre de la SNR sont très exigües, l’espace ne permettant même pas la construction d’annexes nécessaires comme des latrines ou des étables pour le petit élevage. Des espaces plus élargies permettraient aux personnes affectées par le conflit d’avoir un milieux plus hygiénique et de disposer d’un espace d’activité susceptible de de générer des revenus près de leur maison. Dans certains VRIs ou sites d’ex-combattants, des terres domaniales sont non loin des sites (cas des VRIs de Mutambara à Rumonge et du site de Rusyo à Bugarama). Dans d’autres VRIs ou n’existent pas de terres domaniales, l’achat de terrains aux particuliers pourrait représenter une solution envisageable (cas du VRI de Gateri à Buganda et du site de Muyogo à Makamba). La durabilité de l’accès à la terre nécessite aussi qu’il y ait contrôle sur cette terre. Ainsi, cela nécessitera qu’à chaque fois qu’il y ait attribution d’une terre à l’une ou l’autre catégorie de la population, qu’il y ait respect du code foncier en vigueur et titrisation des terres allouées.

La problématique des abris des populations rapatriées reste ouverte  et mal connue et mérite un suivi plus sérieux de la part des partenaires gouvernementaux et internationaux

Le retour des populations rapatriées n’a apparemment pas permis de finaliser l’octroi d’un toit pour chaque rapatrié rentré au pays. Aucune base de données ne permet de savoir quel est le ratio final entre les rapatriés réinstallés sur leur colline d’origine ou encore dans un VRI et ceux qui sont en situation d’attente. L’absence d’une systématisation d’enregistrement des données relatives aux rapatriés ne permet pas de mesurer l’adéquation entre besoins à satisfaire et toits construits à leur profit. Une analyse bilan exhaustive au niveau des collines permettrait de consolider une base de données préliminaire, préalable à la finalisation d’une campagne de type « *De retour, un toit pour tous !* ». Cette recommandation est de nature non seulement *réparatrice* (au profit des rapatriés d’avant 2014), mais aussi *anticipatrice (*au profit des rapatriés de 2015), un accent particulier devant aussi être porté sur la qualité et la taille des maisons construites tenant compte du nombre moyen d’enfants et du sexe par ménage (une maisonnette de deux chambrettes pour un ménage de 6 enfants en moyenne est trop petite). La prise en compte de nombreux cas de vulnérables, particulièrement dans des sites de PDI où des veuves et enfants orphelins trouvent des difficultés de pouvoir se construire un abri (cas du site de Kibumbu/Kirika à Mbuye) reste une préoccupation humanitaire certaine. C ‘est le cas aussi des démobilisés vivant avec handicap grave qui sont sur les listes d’attentes pour pouvoir bénéficier des maisons dans des sites (de tels cas sont signalés à Muramvya).

Un certain nombre de sites d’hébergement n’ont pas été finalisés et méritent d’être terminés pour le bénéfice des rapatriés. Les conditions d’accès à l’eau sur un grand nombre de sites méritent aussi d’être améliorées

Pour de multiples raisons administratives, contractuelles et financières, un certain nombre de sites n’ont pas été finalisés, particulièrement en provinces de Cibitoke, Bubanza, Rutana, Makamba et Bujumbura Rural. Il est donc important que les programmes engagés apportent une réponse définitive à une situation d’humanitaire durable, au profit de familles vivant dans des conditions difficiles et sans logements et/ou avec des logements non finis. C’est en partie le sens du projet PACSNAR, initié par le PNUD pour finaliser et consolider certains des acquis des programmes précédents de mise en œuvre. De même est-il important de finaliser un certain nombre de défauts apparus sur les sites d’ex-combattants (évacuation des eaux usées, conduites sanitaires) ainsi que la réhabilitation des axes intra-sites comme ceux reliant les sites aux principales routes ou chemins de proximité.

Enfin, l’évaluation a pu dresser un bilan relativement peu élogieux des conditions d’accès à l’eau et à l’hygiène des populations résidentes des VRI tout comme d’autres sites de PDI. L’équipe d’évaluation juge de première importance de consolider les actions entreprises en matière d’apport et distribution d’eau potable dans les sites de personnes rapatriés, sans-terre ou expulsés. Les investissements à engager devraient non seulement servir les personnes bénéficiaires de la SNR mais aussi de manière raisonnable les populations environnantes.

* + - * 1. Réintégration sociale

Le processus de réintégration doit être l’occasion de garantir l’universalité du droit à une identification pour tous les rapatriés

Il est important pour le gouvernement de saisir l’opportunité de nouveaux retours de burundais rapatriés des pays voisins pour continuer à systématiser la politique de normalisation au regard de l’état-civil des enfants non enregistrés ainsi que de leur inscription à l’école primaire. Il est tout aussi important d’assurer la régularisation des mariages légaux sous autres cieux et illégaux à l’égard de la loi burundaise. Cela devrait se faire systématiquement dès le franchissement des frontières pour minimiser les victimes surtout les femmes qui se voient rapidement abandonnées par leurs maris sous prétexte que la loi burundaise ne les reconnaît pas.

Le droit à une éducation pour tous doit être garanti pour un grand nombre de rapatriés et habitants de VRI

Malgré que l’éducation primaire est gratuite au Burundi (minerval) l’évaluation a pu constater qu’il y a d’autres frais scolaires exigés, et que chaque école le fait plus ou moins à sa guise. Cela cause des abandons scolaires surtout pour les rapatriés se trouvant dans les VRIs ainsi que pour les ex-combattants vivant dans les sites. Le Gouvernement devrait mettre en place un système de suivi de tels cas afin que l’éducation soit effective pour tous. Même au niveau secondaire et universitaire, de tels cas devraient retenir l’attention du Gouvernement surtout quand il s’agit des orphelins.

* + - * 1. Réintégration économique

La problématique de la propriété foncière reste au cœur d’une réintégration économique durable pour la plupart des rapatriés et/ou habitants de VRI

Dans les situations où il n’existe aucune ambigüité sur la nature de l’usufruit de la terre ou d’un espace donné de la part de bénéficiaires de la SNR, il sera important d’apprécier la possibilité de finaliser l’octroi de titres de propriété/lettres d’ attributions à ceux qui résident depuis « X » années sur des terres domaniales, pour tous les bénéficiaires « sans terres » (rapatriés , ex-combattants handicapés, PDIs, expulsés et vulnérables de la communauté d’accueil) pour leur éviter le demeurer dans la situation de détenteurs précaires des parcelles attribuées. De même, avec la politique du gouvernement de mettre en place des villages de paix, les RDexC devraient attirer une attention particulière surtout quand il s’agit d’exiger des frais de villagisation aux bénéficiaires des parcelles.

La pérennité de la réintégration économique des personnes visées par la SNR repose en grande partie sur la consolidation des associations de producteurs présentant un bilan économique positif et pérenne

Ce domaine est sans conteste celui où il sera possible de capitaliser sur le travail déjà réalisé par le PNUD et d’autres opérateurs (comme le PDRT avec les anciens combattants). Encore faut-il commencer par connaître a) le nombre d’organisations/associations de producteurs ayant atteint un seuil de rentabilité minimum et présentant un potentiel de durabilité économique, ainsi que les nombre de producteurs restant associées aux organisations; b) les besoins qui sont les leurs en matière de renforcement de capacités techniques, productives ou organisationnelles; c) associer tout effort d’appui à la consolidation des actifs des organisations productrices avec les recommandations visant à octroyer des parcelles de terre à ceux capables de les faire fructifier.

Cette recommandation n’est pas particulièrement inspirée par le nouveau projet mis en œuvre par le PNUD[[1]](#footnote-1) pour consolider sur le court terme un certain nombre d’acquis des politiques de réintégration socioéconomique entreprises dans le cadre de la SNR. Mais l’évaluation fait sienne certaines des approches programmatiques proposées, à savoir :

* Augmentation de la valeur à la production primaire : renforcement des capacités techniques et organisationnelles des groupes (pré)coopératifs et des associations agricoles de base pour rehausser la valeur de leur production;
* Développement des chaînes de valeurs stratégiques, avec le potentiel de contribuer à la transformation des dynamiques économiques au niveau local, en partant de l’approche de relèvement communautaire vers celui du développement durable;
* Constatant que l’encadrement du PNUD dans ces zones d’intervention de la plaine de l’Imbo et que la méthode 3x6 a produit des résultats dans la formation et gestion des associations, il y serait bon de continuer à utiliser un modèle générateur de dividendes à un plus grand nombre de sites.
	+ - * 1. Gouvernance de la phase «post-SNR»

Toute stratégie nationale doit reposer sur un certain nombre d’outils de planification, budgétisation et suivi & évaluation et d’une promotion nationale ciblée et concertée

Pour diverses raisons pas toujours clairement explicites, la SNR a souffert de l’absence d’outils de programmation et budgétisation lui permettant de clairement valider la vision, la priorisation et le financement de ses objectifs sectoriels. Comme un bateau sans vigie, la SNR a évolué largement « par défaut » au gré des interventions jugées pertinentes de la part de ses principaux agents de mise en œuvre, nationaux comme internationaux. La gouvernance centrale du processus laisse entrevoir une gouvernance « réactive » en cas de crise importante (rapatriés de Mtabila, crise des expulsés), mais rarement une gouvernance guidée par une philosophie axée sur les résultats attendus de la stratégie, encore moins une stratégie qui fasse l’objet d’une appropriation significative tant au niveau central (Gouvernement, Ministères) qu’au niveau local (Provinces, administrations communales).

Enfin, en l’absence d’un suivi et évaluation constant, régulier et organisé sur l’ensemble des secteurs d’intervention, la SNR a navigué plus ou moins « à vue », sans disposer d’outils de conduite, collecte de donnée et d’analyse, qui puisse l’aider à mesurer l’atteinte de ses objectifs, orienter les acteurs et organiser une réponse cohérente et coordonnée. Pour toute stratégie ou programme subséquent, une « boîte à outils » complète en matière de Gestion axée sur les résultats et M&E au service de tous devrait permettre aux équipes nationales et internationales d’assurer une conduite programmatique et politique ordonnée et informée de tout processus engagé. Les instances de coordination mises en place devraient jouer un rôle décisionnel central constructif plus que réactif et mesurer que toute décision ou processus engagé fasse l’objet d’un suivi et d’une redevabilité systématique.

Le Burundi doit ajuster sa politique de réintégration par l’adoption d’un certain nombre de changements normatifs importants dans divers domaines

Il était espéré que l’étude de profilage des PDI en août 2012 conduirait à l’adoption d’une politique nationale de réintégration des PDI et d’un plan d’action subséquent, or le cadre légal relatif à cette catégorie de personnes reste à mettre en œuvre, particulièrement en commençant par la ratification de la Convention de l’Union Africaine sur la protection et l’Assistance aux Personnes Déplacées en Afrique, adoptée par le Sommet Spécial de l’Union Africaine, tenue à Kampala en Ouganda le 23/octobre/2009.

Un certain nombre d’incompatibilités juridiques entre les lois des pays de refuge et celles du Burundi compliquent aussi la vie des rapatriés, particulièrement des femmes. Par exemple, les mariages contractés sur le sol tanzanien sont célébrés religieusement et le pasteur /prêtre représente l’état civil, ce qui fait que ces mariages deviennent automatiquement légaux après la célébration religieuse. Arrivés au Burundi, ces dispositions entrent en conflit avec la loi burundaise car ces mariages deviennent illégaux. Cette question a un impact sur la stabilité des ménages réinstallés car dès qu’ils arrivent au Burundi, il y a des femmes, ainsi que des enfants, qui sont renvoyés par leurs époux. Aussi, les femmes veuves rapatriées ne sont pas acceptées par leurs belles familles du moment que leurs maris sont morts sans qu’elles soient légalement mariées selon la loi burundaise. De plus, au Burundi, la femme n’a pas droit à la succession/héritage chez ses parents, ainsi de telles femmes sont rejetées et par leur belle famille ainsi que par leurs frères. L’absence d’une loi sur la succession de la femme au Burundi constitue aussi un handicap pour la réintégration durable des rapatrié(e)s et est source de conflits dans certains ménages où la restitution des terres aux rapatriés était incontournable. Le Code des personnes et de la famille burundais se trouve donc interpellé par ces considérations légales et humaines indépendantes de la volonté des intéressé/e/s et des ajustements normatifs doivent viser à garantir une meilleure égalité des droits

1. PRODOC, Programme d’appui à la Consolidation de la Paix et de Stratégie Nationale de Réintégration des personnes affectées par le conflit au Burundi (PACSNAR) [↑](#footnote-ref-1)