

Stratégie pour la coopération au
développement avec

le Burundi

Août 2009 – Décembre 2012



REGERINGSKANSLIET

Services du gouvernement
de Suède

Mémorandum

2009-08-06

Stratégie pour à la coopération au développement avec le Burundi, 2009-2012

SYNTHÈSE

La présente stratégie concerne la coopération au développement avec le Burundi, pour la période 2009-2012. La stratégie est fondée sur la politique suédoise pour un développement mondial (PGU), la politique de la Suède en matière de coopération internationale, la stratégie de lutte contre la pauvreté du Burundi ainsi que sur le cadre stratégique de la Commission des Nations Unies de consolidation de la paix (CCP) pour le Burundi.

L'objectif général en matière de coopération au développement avec le Burundi consiste à atteindre un développement pacifique et démocratique de la société, en insistant sur les perspectives et les droits des populations pauvres. La Suède y contribue en créant des conditions favorables pour que les personnes vivant dans la pauvreté puissent améliorer leurs conditions de vie. La non-discrimination, la participation, l'ouverture et la transparence, ainsi que la responsabilité et l'obligation de rendre compte sont les principes fondamentaux de cette coopération.

Pour atteindre cet objectif global, l'aide suédoise visera la paix et la sécurité, ainsi que la gouvernance démocratique. L'aide en matière de gouvernance démocratique se traduit en particulier par un programme, actuellement en cours, en collaboration avec le DFID, par le biais de ce que l'on appelle un partenariat délégué. Les efforts déployés dans ces domaines sont capitaux pour pouvoir contribuer à la mise en place de conditions favorables à la paix, à la sécurité et au développement au Burundi. Le choix des mesures devra être effectué sur la base des priorités définies par le cadre stratégique de la CCP pour le Burundi. Les efforts viseront tout particulièrement les conditions de vie et les droits des femmes et des enfants, ainsi que le rôle accru des femmes en politique, s'agissant de la consolidation de la paix.

La Suède n'est pas présente au Burundi, mais elle finance un poste à mi-temps chez DFID, dont le rôle est de définir et d'effectuer un suivi des mesures appliquées.

À terme, l'objectif de la stratégie de coopération est d'améliorer la coordination des bailleurs de fonds et d'adapter leurs efforts aux programmes et systèmes de développement du pays. Les questions stratégiques de ce dialogue portent sur une paix durable et une sécurité accrue, ainsi que sur le respect et la protection des droits de l'homme. Le Burundi est l'un des pays les plus pauvres du monde, avec une forte densité de population, des inégalités entre les sexes et les classes sociales, et un manque de respect des droits de l'homme et des principes démocratiques. Il existe un accord de paix, mais le pays est néanmoins marqué par le conflit durable, d'autant plus que les causes premières de ce conflit ne sont toujours pas résolues.

Les travaux de développement réalisés à ce jour en matière de gouvernance démocratique commencent à donner des résultats, mais le manque d'appropriation au niveau local, les faibles capacités et la mauvaise coordination des bailleurs de fonds, ajoutées à l'instabilité politique ont contribué à compliquer et à en retarder la mise en œuvre.

La coopération suédoise au développement avec le Burundi devrait progressivement atteindre environ 35 millions de couronnes par an d'ici à la fin de la période visée par la stratégie (hors aide aux organisations cadre suédoises et aide humanitaire).

Première partie. Objectifs et orientations de la coopération

1. Objectifs et priorités

La coopération suédoise au développement avec le Burundi devra contribuer à créer des conditions favorables permettant aux populations pauvres d'améliorer leurs conditions de vie. La coopération au développement devra ainsi contribuer à l'objectif de la politique suédoise pour un développement mondial consistant à contribuer à un développement juste et durable dans le monde entier. Les droits de la personne et les perspectives des populations pauvres doivent être au fondement de la coopération au développement. En outre, la coopération doit être fondée sur la lettre du gouvernement suédois pour l'Afrique. Les priorités de la stratégie sont conformes à la Stratégie de lutte contre la pauvreté du Burundi (PRS) ainsi qu'au cadre stratégique de la Commission des Nations Unies de consolidation de la paix pour le Burundi (SFPB).

L'objectif global de la coopération suédoise au développement avec le Burundi est un développement pacifique et démocratique de la société,

avec un accent particulier sur les perspectives et les droits des populations pauvres.

À terme, l'objectif du processus de coopération est de parvenir à une meilleure coordination des bailleurs de fonds et à améliorer leur adaptation aux programmes et systèmes de développement du pays.

L'ensemble de l'aide accordée doit promouvoir la paix et la sécurité et doit être marquée par une approche du conflit impliquant une conscience aigüe des risques de conflit au niveaux local, national et régional.

Le dialogue établi entre la Suède et le Burundi est fondé sur une approche des droits de l'homme et des perspectives de développement qui s'offrent aux populations pauvres, ainsi que sur les trois priorités thématiques du gouvernement (démocratie et droits de l'homme, climat et environnement, ainsi que promotion de l'égalité entre les sexes et du rôle des femmes en matière de développement), avec un accent tout particulier sur le renforcement de la démocratie et des droits de l'homme ainsi que la promotion de l'égalité entre les sexes et du rôle des femmes en matière de développement. Les questions environnementales et climatiques devront être prises en compte lors de la planification et de la mise en œuvre des mesures suédoises. Les questions stratégiques de ce dialogue sont les suivantes:

- une paix durable et une sécurité renforcée; et
- un respect accru et une meilleure protection des droits de l'homme.

2. Orientations et étendue

La non-discrimination, la participation, l'ouverture et la transparence ainsi que l'obligation de rendre compte et la responsabilité sont les principes qui se trouvent au cœur de la coopération de la Suède et du Burundi. La Suède œuvrera pour une intégration accrue de la problématique du VIH/SIDA dans la coopération au développement. Une approche relative à l'égalité entre les sexes et aux droits de l'enfant sera appliquée, notamment quant aux possibilités des femmes et des enfants de faire valoir les principes des droits de l'homme.

La mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité, ainsi que de la résolution 1820 sur les violences sexuelles, de la Convention des Nations Unies sur les droits de la femme, de même que la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant et la résolution 1612 du Conseil de Sécurité des Nations Unies relative aux enfants dans les conflits armés sera d'une importance cruciale.

La coopération visera la paix et la sécurité ainsi que la gouvernance démocratique. Le partenariat délégué avec le DFID se poursuivra, notamment par le financement partiel d'un poste au sein des bureaux du

DFID au Burundi, ce qui suppose que le DFID continue de s'impliquer en faveur de la gouvernance démocratique. Le DFID a récemment commencé à travailler à l'élaboration d'une nouvelle stratégie pour la période 2009-2011. Compte tenu de l'ampleur prévue de l'aide suédoise, le placement de personnel suédois au Burundi ne semble pas justifié d'un point de vue économique. La possibilité d'élargir la coopération pourra être évaluée lors de l'examen de mi-parcours, qui devrait avoir lieu après que les élections législatives et présidentielles auront eu lieu.

2.1 Domaines de coopération

Pour atteindre l'objectif global de la stratégie, l'aide suédoise devra viser la paix et la sécurité, ainsi que la gouvernance démocratique, aspects que l'on considère décisifs s'agissant d'améliorer les conditions nécessaires pour une stabilité et un développement accrus au Burundi. Ce choix est conforme aux priorités énoncées dans le FSPB et dans la stratégie de lutte contre la pauvreté du Burundi. Les mesures à prendre seront définies dans les secteurs que l'on juge particulièrement importants pour atteindre l'objectif global. Les priorités du cadre stratégique de la CCP seront fondamentales à l'heure de faire ces choix.

(1) Paix et sécurité

L'objectif en la matière est d'atteindre une meilleure intégration au sein de la société des anciens combattants.

Pour atteindre cet objectif, la Suède devra envisager de soutenir des mesures en matière de démobilisation, de réintégration et d'intégration socio-économique durable des anciens combattants, mais également des mesures de réconciliations, par le biais de canaux multilatéraux ou d'autres bailleurs de fonds bilatéraux.

(2) Gouvernance démocratique

Objectifs:

- (i) possibilités accrues en matière d'obligation de rendre compte de la part de l'Etat; et
- (ii) meilleure sécurité juridique, en particulier pour les femmes et les enfants.

Pour atteindre les objectifs (i) et (ii), l'aide suédoise devra tout d'abord se manifester par l'intermédiaire du programme en cours pour une gouvernance démocratique, en collaboration avec le DFID. Le programme comprend deux volets : d'une part la sécurité juridique, d'autre part l'obligation de rendre compte et la responsabilité, ainsi que l'ouverture et la transparence.

Pour atteindre l'objectif (i), la coopération devra s'attacher à accroître la prise de responsabilité de l'Etat vis-à-vis des citoyens, à renforcer les possibilités et la capacité des citoyens à exiger une responsabilité politique ainsi qu'à renforcer les capacités des médias et de la société

civile. Dans ce domaine, il faudra également réfléchir au soutien qu'il convient d'apporter aux élections de 2010. Les mesures qui contribuent à une participation accrue des femmes conformément à la résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies devront tout particulièrement être étudiées. Il conviendra en outre d'étudier les conditions d'une coopération limitée, par rapport à l'aide générale, des institutions en matière de statistiques, pour contribuer à un renforcement des capacités dans ce domaine.

Pour atteindre les objectifs (ii), la coopération visera le renforcement des capacités dans le domaine de la justice, ainsi que l'aide aux organisations de la société civile qui oeuvrent pour l'accès des populations pauvres à la justice. On insistera notamment sur le droit à la terre ainsi que sur les possibilités des femmes et des enfants de faire valoir leurs droits, y compris lorsqu'il s'agit de la protection et de la lutte contre les violences sexuelles, conformément à la résolution 1820 du Conseil de sécurité.

2.2 Modalités de l'aide

La situation toujours incertaine du pays nécessite une grande flexibilité quant aux formes et aux canaux de la coopération suédoise, ainsi qu'un équilibre entre l'aide au gouvernement et l'aide à la société civile.

Conformément à la Déclaration de Paris, on cherche à intégrer une part plus importante des efforts dans le cadre de programmes. Les travaux sont en cours dans différents secteurs pour créer les conditions favorables à cela, mais les aides aux programmes nationaux semblent peu probables pendant la durée de la stratégie. La Suède contribuera à une meilleure coordination des bailleurs de fonds et à un développement vers des efforts fondés sur des programmes.

Un passage progressif et durable d'une aide humanitaire vers une coopération durable au développement doit être recherchée. Compte tenu de la situation actuellement conflictuelle du pays, on prévoit que l'aide humanitaire devra se poursuivre. L'aide humanitaire est régie par la politique du gouvernement relative à l'aide humanitaire ainsi que par la Stratégie relative à l'aide humanitaire d'Asdi.

2.3 Questions liées au dialogue

Les questions stratégiques sont les suivantes:

- une paix durable et une sécurité renforcée; et
- le respect et une protection accrue des droits de l'homme.

Le dialogue très large que la Suède a établi avec le Burundi a lieu de manière bilatérale, principalement par l'intermédiaire de l'ambassade de Suède au Kenya et le bureau sectoriel au Rwanda. Le dialogue devra être établi à différents niveaux, avec le gouvernement du Burundi, des bailleurs de fonds multilatéraux et la société civile.

S'agissant de l'aide destinée à une gouvernance démocratique, le dialogue est principalement établi par l'intermédiaire du DFID, dans le cadre du partenariat délégué. Ce dialogue sera en particulier axé sur les femmes et les enfants, sur la base des résolutions 1325, 1612 et 1820 du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Ainsi, la Suède pourra influencer les échanges du DFID avec les parties burundaises, ainsi qu'avec d'autres bailleurs de fonds du programme pour la gouvernance démocratique.

2.4 Volume

Le volume annuel passera d'environ 20 millions de couronnes en 2009 à environ 30 millions de couronnes en 2010, environ 35 millions de couronnes en 2011 et environ 35 millions de couronnes en 2012. À cela, il faut ajouter l'aide des organisations cadre suédoises et l'aide humanitaire.

3. Mise en œuvre

La coopération suédoise au développement en matière de paix et de sécurité sera mise en œuvre par l'intermédiaire de canaux multilatéraux ou d'autres bailleurs de fonds bilatéraux. La coopération relative à la gouvernance démocratique sera principalement mise en œuvre en poursuivant le programme commun avec le DFID, qui comprend des projets partiels relatifs au renforcement des capacités, dans le secteur public ainsi que des efforts complémentaires par l'intermédiaire de la société civile. En outre, certains projets stratégiques isolés peuvent être soutenus dans le cadre des priorités stratégiques dans le cas où ils ne sont pas réalisables dans le cadre de la coopération avec le DFID.

Les principes de l'OCDE-CAD pour « l'engagement international dans les Etats fragiles et les situations précaires » ainsi que pour « les droits de l'homme et le développement » constitueront les pierres angulaires de la coopération suédoise au développement au Burundi.

Au Burundi, la paix est fragile et l'évolution politique est largement liée à l'évolution dans la région. La situation peut rapidement changer, ce qui peut avoir des conséquences en matière de mise en œuvre et de soutien. La coopération doit être flexible, pour pouvoir, si nécessaire, et même dans le contexte actuel de récession économique, réévaluer les choix relatifs au volume, aux modalités de l'aide et aux orientations de l'aide dans le cadre des volets de coopération et des priorités de la stratégie. L'évolution politique et économique influence également les possibilités d'atteindre les objectifs de la stratégie et de parvenir aux résultats attendus. Les conditions de la mise en œuvre de la coopération au développement peuvent donc se voir modifiées pendant la période visée par la stratégie. On trouvera ci-dessous trois scénarios relatifs aux évolutions potentielles dans le pays, ainsi que les conséquences qu'elles pourraient avoir sur la coopération suédoise au développement:

A. Dans un scénario optimiste les accords de paix d'Arusha en 2000 sont respectés, les accords entre le gouvernement et les rebelles du FNL sont appliqués et des élections libres et justes ont lieu de manière pacifique en 2010. Cela impliquerait de meilleures possibilités de mettre en place une appropriation nationale renforcée et un renforcement des capacités au sein de l'administration nationale. Le gouvernement aurait ainsi la possibilité de mener une politique de réduction de la pauvreté et d'avancer plus rapidement vers une gouvernance démocratique, de garantir le respect des droits de l'homme, la diminution de l'impunité et la gestion pacifique des conflits d'intérêts.

En conséquence, cela élargirait les possibilités d'une coopération directe avec l'Etat.

B. Dans un scénario du statu quo, la situation au Burundi continue d'osciller entre la paix et des périodes de conflit armé de faible intensité ; les élections générales de 2010 seraient relativement libres et justes, marquées cependant par certaines irrégularités, des troubles sociaux et des violences ; la capacité du gouvernement reste limitée, mais suffisante pour faire avancer le pays sur la voie du développement.

Pour la coopération suédoise, cela impliquerait la poursuite de l'aide, en particulier sous forme de projets, pour promouvoir une gouvernance démocratique, selon une approche où l'aide à long terme vient compléter les efforts humanitaires.

C. Dans le scénario pessimiste, le conflit armé explose de nouveau, ce qui affaiblit considérablement la capacité et la volonté du gouvernement à mener une politique visant à accroître la sécurité et à réduire la pauvreté.

Pour la coopération suédoise, cela implique une transformation pour accroître l'aide humanitaire et diminuer l'aide aux mesures stratégiques visant à soutenir le dialogue ainsi que des actions pour une résolution pacifique du conflit armé.

Compte tenu de la situation incertaine au Burundi, la flexibilité sera le mot d'ordre de la coopération suédoise au développement. La flexibilité devra cependant être évaluée par rapport à la prévisibilité, à la fois en ce qui concerne l'ampleur et l'orientation de l'aide. Les mesures ad hoc peuvent jouer un rôle important, mais devront néanmoins s'inscrire dans le cadre de la présente stratégie.

Dans l'ensemble, les risques relatifs à la mise en œuvre de la stratégie correspondent aux obstacles les plus importants au développement au Burundi : le risque de la reprise du conflit armé ; le manque de compétences politiques et de volonté de la part du gouvernement burundais ; une capacité très limitée, du gouvernement aussi bien que de la société civile, ainsi qu'une corruption très répandue.

En associant des mesures de développement, des efforts humanitaires et un dialogue politique, ainsi que l'intégration d'une approche « sensible au conflit » et de prévention des conflits dans les actions d'aide, la coopération suédoise au développement devrait pouvoir gérer ces risques. Compte tenu de l'instabilité de la situation au Burundi, une étroite coordination entre le MAE et Asdi sera indispensable.

Les risques de corruption devront être gérés d'une part grâce à l'analyse des risques, d'autre part grâce aux systèmes convenus de suivi et de contrôle. Sur la base des « Notes d'orientation et principes sur la lutte contre la corruption » de l'OCDE-CAD, la Suède devra coopérer avec d'autres bailleurs de fonds en matière de prévention et de suivi de la corruption. Les mesures visant à prévenir l'émergence et la propagation de la corruption devra constituer une partie active et intégrée de la coopération.

3.1 Coopération avec les autres bailleurs, y compris les acteurs multilatéraux

Il faut tendre vers la coopération et le co-financement avec d'autres bailleurs de fonds. Sur la base de l'analyse des activités de divers bailleurs de fonds, nous recherchons la complémentarité et la mise à profit des avantages comparatifs de la Suède. Le partenariat délégué avec le DFID en matière d'aide au programme de mise en place d'une gouvernance démocratique devrait être développé et approfondi. L'aide en matière de paix et de sécurité devra être mise en œuvre en collaboration avec des organisations multilatérales ou d'autres bailleurs de fonds bilatéraux.

Avec programme commun avec le DFID, les partenaires principaux de la Suède seront des autorités nationales ainsi que des organisations nationales et internationales.

La coordination et un travail d'influence de la part de la Suède dans les cercles de l'Union européenne constitueront des compléments importants aux travaux menés au sein du cercle de bailleurs de fonds plus large. Il faut s'efforcer de mettre à profit les synergies et la complémentarité entre la Commission européenne et la coopération suédoise au développement.

3.2 Alignement, harmonisation et coordination

À terme, l'objectif de la stratégie de coopération est de parvenir à une meilleure coordination et une meilleure adaptation des bailleurs de fonds. Cet objectif devra en premier lieu être atteint dans le cadre du programme actuel d'Asdi/DFID pour une bonne gouvernance ainsi que par la coopération avec des organisations multilatérale et d'autres bailleurs de fonds bilatéraux s'agissant de l'aide à la paix et à la sécurité. La Suède soutiendra les travaux entamés dans le secteur de la justice et visant à améliorer la coordination sectorielle ainsi qu'à créer, à plus long terme, des conditions favorables à une aide sous forme de projets.

L'appropriation nationale est une condition essentielle à une meilleure coordination des bailleurs de fonds. L'approche de la Suède en matière d'appropriation nationale s'étend au-delà de la cohérence avec le gouvernement du Burundi pour inclure également les citoyens et le parlement, ainsi que pour soutenir des initiatives visant à intégrer les intérêts des populations pauvres dans le débat national et dans la vie politique. Cet aspect devra tout particulièrement être pris en compte dans le cadre des efforts aux niveaux central et local de la coopération.

En 2007, le gouvernement du Burundi a élaboré sa première stratégie de lutte contre la pauvreté (PRS), qui comprend quatre axes principaux: 1) gouvernance et sécurité, 2) une croissance économique durable et équitable, 3) développement humain/social, et 4) VIH et SIDA. La PRS est dans l'ensemble jugée pertinente pour la lutte contre la pauvreté au Burundi et a été précédée d'un processus de planification inclusif. Les points de vue des citoyens qui y ont participé ont relativement bien été pris en compte. Cependant, la stratégie manque d'une perspective relative au conflit. L'égalité entre les sexes est prioritaire dans les deux plans cadre, mais cet aspect n'est pas intégré. Les manques de capacité ainsi que des intérêts politiques contradictoires constituent deux obstacles potentiels à la mise en œuvre de la PRS comme de la SFPB.

Les structures d'harmonisation et de coordination des bailleurs de fonds ne sont que peu développées. En outre, il existe des structures partiellement redondantes en matière de mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté et du plan cadre de la commission de consolidation de la paix, ce qui risque de limiter l'efficacité et la coordination des efforts de développement. Certaines améliorations ont malgré tout été réalisées ces derniers temps, notamment avec la mise en place d'un bureau national de coordination, ainsi qu'avec une initiative lancée par les Pays-Bas pour une plus grande harmonisation au sein du groupe des Etats membres de l'UE.

4. Suivi

La capacité nationale du Burundi à effectuer un suivi des résultats est très limitée. Les indicateurs de résultats devront dans la mesure du possible provenir du cadre de suivi pour la PRS du Burundi ainsi que du cadre stratégique de la CCP. La nouvelle structure sectorielle conformément à la PRS est en l'occurrence particulièrement importante. Une étroite coopération entre la Suède et les bailleurs de fonds ayant une vision semblable est indispensable pour le suivi des mesures.

La Suède adoptera une approche analytique de la réduction de la pauvreté, de la paix et de la sécurité, et élaborera régulièrement des rapports, tout en utilisant les connaissances, les analyses et les évaluations disponibles. Le cadre stratégique de la CCP constitue le fondement d'une analyse systématique et continue des aspects relatifs au

pouvoir et au conflit, et offre les conditions nécessaires à un suivi intégré de l'effet global de la communauté des bailleurs de fonds sur le processus de paix au Burundi.

Dans la mesure où l'objectif de la coopération est plus difficile à atteindre en raison du contexte risqué dans lequel l'aide a lieu, les exigences seront plus strictes en matière de suivi des mesures et de dispositif de mise en œuvre de mesures rapides. Les structures de pouvoir et les relations conflictuelles devront être analysées régulièrement et constituer la base à partir de laquelle on déterminera s'il convient ou non de redéfinir les priorités des formes de coopération en fonction des scénarios de la stratégie. En outre, il faudra déterminer, une fois par an, le scénario applicable et ses conséquences pour la suite des opérations.

Un examen de mi-parcours des résultats de la coopération devra être effectué en 2010. L'examen permettra notamment de déterminer si les orientations suédoises restent pertinentes, de choisir les partenaires de coopération, sur la base des scénarios indiqués au point 3 et des modifications éventuelles du programme de coopération de la DFID.

Deuxième partie. Contexte

1. Résumé de l'analyse pays

De tous les pays d'Afrique, le Burundi est en surface l'un des plus petit et des plus pauvres ; sa densité de population le place en troisième position. Le Burundi est aujourd'hui classé 167^{ème} sur 177 selon l'indice de développement humain (IDH) des Nations Unies, et il est peu probable que le Burundi parvienne à atteindre les objectifs du millénaire. Le pays est marqué par un conflit durable. La guerre civile qui a fait rage entre 1993 et 2006 a causé plus de 300 000 morts et des centaines de milliers de réfugiés et de personnes déplacées.

Le conflit a entraîné une chute du PIB d'environ 30 pour cent, et depuis que la guerre est officiellement terminée, le taux de croissance est inférieur à 2,7 pour cent. En raison de l'augmentation de la population, le PIB par habitant a également baissé. Avant la guerre civile, les niveaux de pauvreté dans le pays étaient déjà très élevés, mais entre 1990 et 2004, la partie de la population vivant dans la pauvreté a doublé, passant de 35 à 70 pour cent. La situation dans le pays a également conduit à d'importants flux migratoires au sein du pays, mais également dans la région, ainsi que vers l'Europe et les Etats-Unis. La diaspora joue aujourd'hui, dans une certaine mesure, un rôle important dans le développement économique du pays.

Les différences au sein de la population sont importantes, et les groupes de population les plus vulnérables comprennent les populations pauvres, les réfugiés et les personnes déplacées, les veuves ayant une famille à charge, les personnes âgées et les enfants, les personnes handicapées ainsi

que les ménages dont l'un des membres est atteint du HIV (la prévalence nationale est en hausse, à l'heure actuelle de 4,2 pour cent, le taux à Bujumbura étant plus élevé).

Dans les études de participation lors de la préparation de la PRS, les citoyens indiquent que le manque de capitaux, d'éducation et de sécurité constituent les principaux obstacles pour sortir de la pauvreté. Les racines du conflit se trouvent notamment dans des inégalités socio-économiques et politiques profondes, ainsi qu'une oppression ayant une certaine dimension régionale, mais aussi ethnique et historique. Il est également lié à la situation du Rwanda et de la RDC. Parmi les autres facteurs, citons une gouvernance non démocratique, l'absence de respect des droits de l'homme et la lutte entre différentes élites pour le pouvoir au niveau de l'appareil étatique. Ajoutons à cela la forte concurrence pour les rares emplois, en particulier parmi les jeunes, ainsi que le manque de terres arables. Le pays, où quatre-vingt-dix pour cent de la population vit grâce à des exploitations de semi-subsistance, pâtit d'une forte croissance de la population et du retour au pays d'anciens réfugiés. Cela entraîne une surexploitation et un appauvrissement des ressources naturelles. L'absence de modernisation de l'économie rurale constitue également un obstacle structurel au développement.

L'économie du pays est largement dépendante de l'aide extérieure, qui représente 50 pour cent du PIB national. Les exportations étant principalement constituées de café, le pays est vulnérable aux changements extérieurs, et a été frappé de plein fouet par la crise économique mondiale. Depuis 2007, le Burundi est membre de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE). Les processus d'adaptation, nécessaires, ont jusqu'à présent avancé très lentement et ne semblent pas être prioritaires aux yeux du gouvernement burundais.

Des progrès ont été accomplis dans le processus de paix, notamment sous la forme d'accords de paix et de cessez-le-feu entre le gouvernement et l'ancien groupe de rebelles, le FNL, d'efforts de désarmement, de démobilisation et de réintégration, l'adoption d'une nouvelle constitution et la mise en place de nouvelles institutions politiques. Malgré ces progrès, les incertitudes quant à l'avenir sont grandes. Le pays est marqué par une instabilité politique, et les défis que constituent l'intégration de plus de 10 000 anciens combattants du FNL au sein de l'armée et la transformation du FNL en parti politique ne sont qu'une partie des problèmes que le Burundi doit affronter. En outre, les causes premières du conflit ne sont toujours pas résolues, et un grand nombre d'armes circulent dans le pays. Les élections présidentielles et législatives prévues en 2010 représentent un défi considérable, et pourraient constituer un risque de retour à une situation conflictuelle.

Le manque de sécurité est indéniable, et les violences, y compris les violences sexuelles contre les femmes, ont augmenté au cours des

dernières années. De nombreux crimes sont commis par des policiers ou des militaires, ou au sein des foyers. L'impunité est largement répandue, et la confiance ainsi que l'accès à la justice sont très limités, en particulier pour les femmes. Les principes de démocratie et des droits de l'homme ne sont qu'en partie respectés par l'Etat, d'une part en raison du manque de volonté politique du gouvernement et des autres acteurs, d'autre part à cause du manque de capacité du secteur public, de ressources limités et de la corruption. Ces mêmes défaillances empêchent l'opposition d'agir, et la société civile de jouer un rôle de contre-pouvoir.

Le défi que doit relever le Burundi consiste donc, malgré un manque de volonté politique et de capacité institutionnelle, à mettre en place un développement pacifique et durable, à accroître le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme et à adopter des réformes pour une égalité, une croissance et une diversification économique accrue.

2. Résumé de l'appréciation des résultats

La coopération suédoise avec le Burundi a débuté en 1994 et est dominée par l'aide humanitaire. La stratégie précédente de coopération au développement avec le Burundi concernait la période 2004-2008, et s'inscrivait dans le cadre de la stratégie régionale pour la région des grands lacs. Au cours de cette période, 40 millions de couronnes ont été versés pour des mesures de développement bilatérales, 22 millions de couronnes sont allés à des diverses organisations suédoises et 175 millions de couronnes à l'aide humanitaire. L'objectif global de la stratégie était de « contribuer à créer les conditions permettant aux populations pauvres d'améliorer leurs conditions de vie ». La coopération concernait l'aide humanitaire, la paix, la réconciliation, la démocratie et les droits de l'homme.

En 2006, Asdi, en coopération avec le DFID, a introduit le programme actuel pour une gouvernance démocratique. Le programme comprend deux volets : la réforme de la justice, ainsi que la reddition de compte et la responsabilité. L'objectif consiste à renforcer la gouvernance démocratique, la lutte contre la pauvreté et le respect des droits de l'homme. L'aide est jugée pertinente s'agissant de traiter les racines du conflit armé ainsi que de promouvoir une résolution pacifique des conflits. S'agissant de la réforme de la justice, l'aide a été canalisée par le biais de la société civile ainsi que sous forme d'aide aux institutions et de renforcement des capacités au secteur de la justice. Pour renforcer la reddition de comptes/la responsabilité, les acteurs de la société civile agissant pour renforcer la capacité des médias ont bénéficié d'aides.

Compte tenu du manque d'appropriation locale, de capacité et de coordination et de l'instabilité politique, la phase d'introduction du programme a duré plus longtemps que prévu. La mise en œuvre n'a commencé qu'en 2008, de sorte que les résultats ne peuvent être présentés que partiellement. Le programme a commencé à générer des

résultats par rapport à l'objectif global, notamment en ce qui concerne l'aide aux centres d'assistance juridique, où l'on a pu constater une augmentation de l'accès à l'assistance juridique des populations pauvres, notamment les femmes et les enfants. Des efforts d'éducation ont été déployés dans le secteur de la justice, notamment concernant le droit à la terre et les successions. L'aide aux médias a permis une diffusion de l'information via la presse écrite et les radios locales sur les violences sexuelles, le droit à la terre, la législation anti-corruption et l'assistance juridique. En outre, plus de mille enfants et adultes, dans les écoles et les communes, ont reçu un enseignement visant à accroître leur connaissance en matière de prévention et de gestion des violences sexuelles.

Au niveau du processus, la coopération entre la Suède et le Royaume-Uni a servi de modèle pour une meilleure harmonisation des bailleurs de fonds et a permis aux deux pays d'avoir plus de poids vis-à-vis du gouvernement burundais.

L'importance d'une vision à long terme et la possibilité de poursuivre la coopération avec le DFID, qui commence à donner des résultats, arguent en faveur d'une poursuite de la coopération au développement en matière de gouvernance démocratique.

L'aide humanitaire a été canalisée par l'intermédiaire du CICR, de la FAO, du PNUD, l'UNICEF, l'OCHA, PMU-Interlife, l'International Rescue Committee et le Norwegian Refugee Council. L'aide humanitaire a notamment été utilisée pour répondre aux besoins humanitaires fondamentaux et assurer la protection des groupes vulnérables. Les résultats de l'aide humanitaire sont bons, à l'exception de l'aide aux mesures de transition par l'intermédiaire du PNUD, marquées par d'importants retards et peu de résultats. La prévention du VIH et du SIDA a été intégrée à toutes les mesures pertinentes. Des mesures particulières ont été prises pour améliorer le statut économique des personnes touchées par le VIH. La coordination des bailleurs de fonds et les dispositifs d'intervention rapide ont été renforcés.

Depuis 2004, la Suède a contribué à hauteur de 60 millions de couronnes au programme régional de la Banque mondiale, le « programme multi-pays de démobilisation et de réintégration » (MDRP), dont fait partie le Burundi. Après des débuts quelque peu difficiles, le programme a montré des résultats indéniables : plus de 75 pour cent des 410 000 combattants au niveau régional ont été démobilisés, et 45 pour cent de ces combattants démobilisés ont été réinsérés dans la société. Le programme a permis de mettre en place une capacité nationale de démobilisation et de réintégration. Les résultats obtenus par le MDRP ont été pris en compte au niveau national par l'élaboration d'un « Projet de transition de démobilisation et de réintégration au Burundi », auquel la Suède a

contribué à hauteur de 3,5 millions de couronnes (par l'intermédiaire du MAE).

Le Burundi a également bénéficié de l'aide régionale de la Suède à la Communauté de l'Afrique de Est (CAE). L'aide d'Asdi à la coopération entre l'association des parlementaires européens AWEPA et l'Assemblée législative d'Afrique de l'Est (le parlement de la CAE) a facilité l'entrée du Burundi dans la CAE. Le Burundi a également bénéficié de l'initiative régionale relative à la société civile qui vise à parvenir à un ancrage populaire plus important de la CAE, en tenant compte tout particulièrement des intérêts des jeunes et des femmes, ainsi que des droits des employés dans le cadre d'un marché commun. Des aides ont également été allouées à la Commission du bassin du Lac Victoria (LVBC) et à l'Initiative du bassin du Nil (NBI), qui profitent aussi au Burundi.

Les résultats de ces programmes régionaux sont dans l'ensemble positifs, en particulier en matière de renforcement des capacités, de mise en place d'institutions et d'intégration régionale. La coopération entre les pays riverains du Nil a augmenté à la fois sur le plan technique et politique, et grâce à la LVBC, les Etats membres de la CAE ont établi une plate-forme viable pour la protection et le développement des ressources régionales. En conséquence de la coopération régionale, des projets d'infrastructures régionales très avancés se sont développés dans le secteur énergétique, ce dont bénéficie également le Burundi.

Le soutien global de la Suède à « International Alert » a permis la mise en œuvre de mesures visant à soutenir la participation des femmes au processus de paix, conformément à la résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, notamment en participant à la création d'un réseau de femmes militant pour la paix (Dushirehamwe).

3. Résumé de l'analyse des actions et du rôle des autres bailleurs, y compris les acteurs multilatéraux et la Commission européenne

Avec la création en 2006 par les Nations Unies d'une Commission de consolidation de la paix (CCP) dont l'objectif global est de maintenir la paix et d'éviter toute reprise de conflit, le Burundi a été choisi pour être l'un des pays pilotes de la commission. Cela a notamment conduit à l'élaboration d'un cadre stratégique pour la consolidation de la paix au Burundi (SFPB). Le Burundi a bénéficié de USD 35 millions provenant du « Fonds de consolidation de la paix » (PBF) de la CCP. Cette aide doit servir de catalyseur et satisfaire aux besoins les plus urgents en attendant que d'autres mécanismes de financement soient disponibles. L'un des défis a été d'une part de garantir la complémentarité et les synergies entre le cadre de la CCP et la PRS, d'autre part de relier les résultats obtenus par l'intermédiaire de projets à court terme financés par le PFB à des mesures à plus long terme.

Malgré les besoins importants du pays en matière d'aide, peu de bailleurs de fonds sont présents au Burundi. Les bailleurs de fonds les plus importants sont la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, la Commission européenne, les Pays-Bas, la Belgique, la Norvège, la France, le Royaume-Uni et les Etats-Unis. Nombre d'entre eux accordent généralement des aides budgétaires. Les aides de la Commission et de la Suède se complètent. La nouvelle stratégie de la Commission (2008-2013) est particulièrement axée sur la santé et le développement rural, ce qui explique pourquoi les possibilités de co-financement avec l'UE sont limitées. Un certain nombre de bailleurs de fonds « non traditionnels » jouent un rôle de plus en plus important au Burundi, par exemple la Chine, le Soudan et la Libye.

La plus grande partie de l'aide externe au Burundi reste de nature humanitaire, mais on assiste à un déplacement progressif vers une coopération au développement à long terme. La communauté des bailleurs de fonds, et en particulier les bailleurs de fonds multilatéraux, jouent un rôle dominant dans le pays, mais la coordination des bailleurs de fonds est sous-développée. Pour l'instant, aucune mesure sectorielle n'a été mise en place, et il n'existe que peu de fonds communs aux bailleurs de fonds.

En matière de gouvernance démocratique, on compte sept bailleurs de fonds bilatéraux (dont le DFID et les Pays-Bas) et trois bailleurs de fonds multilatéraux (la Banque mondiale, le PNUD et la Commission européenne). Les bailleurs de fonds se partagent la tâche sur la base du principe de complémentarité, en se concentrant sur différents aspects du dossier.

4. Résumé de l'analyse du rôle de la Suède dans le pays

4.1 Conclusions des décisions de la Suède et de l'UE et processus politiques pertinents pour la coopération

L'UE est un partenaire important du Burundi. La coopération au sein de l'UE constitue un apport important à la coordination du cercle élargi des bailleurs de fonds, qui doit être recherchée conformément au code de conduite de l'UE sur la répartition des tâches et la complémentarité. L'envoyé spécial de l'UE pour la région des grands lacs a également un rôle important à jouer en ce qui concerne les points de discussion et le rôle de l'UE dans le processus de paix.

En matière de commerce, l'UE joue un rôle important, à la fois au niveau national et régional. En 2007, des négociations ont été engagées concernant un accord de partenariat économique (APE) entre l'UE et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) dont le Burundi fait partie. La Suède suivra activement l'évolution des négociations APE ainsi que celles d'autres questions commerciales intéressantes pour le Burundi.

4.2 Cohérence pour le développement

La Suède est le donneur le plus important du PBF (30 millions de couronnes au total depuis 2006), qui finance notamment des mesures au Burundi conformément au cadre de la CCP. Les mesures suédoises doivent donc être cohérentes par rapport au travail effectué par la CCP. La présidence suédoise des réunions spécifiques sur le Burundi de la commission de consolidation de la paix des Nations Unies (jusqu'en juillet 2009) a permis d'établir un dialogue à haut niveau politique notamment en ce qui concerne le développement pacifique du pays.

Les échanges commerciaux entre la Suède et le Burundi, de même que le nombre d'entreprises suédoises présentes au Burundi, sont très limités.

4.3 Autres relations de la Suède

Parmi les organisations suédoises, seule PMU Interlife est présente au Burundi par l'intermédiaire d'un partenaire local, dont les mesures sont avant tout axées sur l'aide humanitaire, la paix et la réconciliation, la promotion de la démocratie ainsi que l'éducation.

Il faut tendre vers l'échange d'informations entre les différents acteurs suédois présents au Burundi.

4.4 Les avantages comparatifs de la Suède

Grâce à son aide de longue date par l'intermédiaire d'une mission suédoise et sa forte implication dans le processus de paix, ainsi qu'à l'établissement de bonnes relations dans le cadre du programme actuel, la Suède a pu construire une coopération et une relation de confiance avec le Burundi. La présidence suédoise des réunions spécifiques sur le Burundi de la commission de consolidation de la paix des Nations Unies en 2008-2009 a renforcé les conditions pour une coopération réussie avec le Burundi.

En outre, la Suède peut se prévaloir d'une grande expérience en matière de démocratie et de droits de l'homme, y compris concernant les questions d'égalité entre les sexes dans des situations post-confliktuelles, notamment grâce à la coopération institutionnelle.

L'aide bilatérale et régionale de la Suède aux pays de la région des Grands lacs permet des synergies qui doivent être mises à profit dans le cadre de la coopération avec le Burundi pour accroître la stabilité dans la région.

4.5 Conclusions sur le rôle de la Suède

Les relations bilatérales entre le Burundi et la Suède sont relativement limitées à l'exception de la coopération au développement et du dialogue politique. La Suède devra s'appuyer sur la confiance établie grâce à la coopération.

Dans la mesure où seul un petit nombre de bailleurs de fonds est présent au Burundi, l'engagement de la Suède contribue à renforcer la coordination avec des bailleurs de fonds ayant une vision semblable, comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Norvège. Cependant, le rôle de la Suède est limité, compte tenu du faible niveau de l'aide – moins d'un pour cent de l'aide publique totale au Burundi – et de l'absence de représentation dans le pays.

5. Considérations relatives aux objectifs et orientations de la coopération future

Le Burundi est l'un des pays les plus pauvres du monde. Il se trouve actuellement dans une phase post-confliktuelle fragile, et nombre de causes fondamentales du conflit restent irrésolues. La situation sécuritaire est meilleure, mais reste instable. La menace principale contre le développement, et donc contre la lutte contre la pauvreté est la possibilité d'un retour à un conflit armé. En matière de gouvernance démocratique et de droits de l'homme, les insuffisances sont nombreuses, et la corruption est très répandue. Le défi que doit relever le Burundi consiste donc, malgré un manque de volonté politique et de capacité institutionnelle, à mettre en place un développement pacifique et durable, à accroître le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme et à adopter des réformes pour une égalité, une croissance et une diversification économique accrue.

Malgré les besoins importants du pays en matière d'aide, peu de bailleurs de fonds sont présents au Burundi. Les principaux bailleurs de fonds bilatéraux sont les Pays-Bas, la Belgique, la Norvège, la France, le Royaume-Uni et les Etats-Unis. La coordination entre les bailleurs de fonds reste insuffisante. Les secteurs de production souffrent d'un manque relatif de financement, mais dans un contexte où l'on manque de partenaires de coopération dans ces secteurs, l'implication de la Suède semble compromise.

La coopération de la Suède avec le Burundi a jusqu'à présent été dominée par l'aide humanitaire ainsi que par l'aide offerte par une mission suédoise. En 2006, une coopération avec le DFID a été lancée en matière de gouvernance démocratique. Le programme a souffert de retards dans la phase préliminaire, en raison d'insuffisances en matière d'appropriation locale, de capacité et de coordination, et du fait de l'instabilité politique. Il commence néanmoins à générer des résultats.

Une bonne gouvernance démocratique et le renforcement des droits de l'homme sont des éléments qui ont été identifiés comme étant décisifs pour atteindre une paix durable et une sécurité accrue au Burundi. C'est d'ailleurs ce que confirment les priorités de la stratégie de réduction de la pauvreté du Burundi et cela reflète également les orientations du cadre stratégique de la CCP en matière de gouvernance démocratique et de mesures visant à renforcer l'état de droit. La justice et les statistiques

sont des secteurs qui bénéficient d'un aide plus faible, et qui pourraient être soutenus dans le cadre de la coopération avec le DFID. Dans l'ensemble, on considère que la coopération suédoise au développement avec le Burundi doit se concentrer sur la paix et la sécurité, ainsi que sur la gouvernance démocratique. Les mesures devront être choisies dans des secteurs déterminants s'agissant de renforcer la paix et la sécurité, sur la base du cadre stratégique de la CCP, avec un accent particulier sur les femmes et les enfants.

Dans la mesure où l'aide au Burundi est limitée et où la Suède n'est pas présente dans le pays, la coopération en matière de gouvernance démocratique se poursuivra en étroite collaboration avec le DFID et d'autres bailleurs de fonds. On considère que c'est ainsi que l'aide suédoise sera la plus efficace et que cela permettra d'avancer sur la base des résultats déjà obtenus. Dans ce secteur, les tâches sont réparties entre les bailleurs de fonds sur la base du principe de complémentarité et en concentrant les efforts sur des secteurs différents.

Les élections présidentielles et législatives de 2010 au Burundi constituent un défi colossal, tant du point de vue de la sécurité que de la capacité et de la logistique. Les mesures visant à soutenir les préparatifs et la tenue des élections devront être prises dans le respect de la gouvernance démocratique.

La démobilisation, la réinsertion et l'intégration sont importantes pour parvenir à une paix durable au Burundi. Dans ce domaine, il faut réfléchir à des mesures, par l'intermédiaire de canaux multilatéraux ou d'autres bailleurs de fonds bilatéraux. Pour promouvoir la résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, une aide sera apportée à des mesures stratégiques visant à contribuer à la participation des femmes dans le processus de paix, et ce par le biais de l'aide fondamentale d'Asdi à l'ONG britannique International Alert.

L'aide suédoise se traduit avant tout par des aides à des projets. Des travaux ont été entamés pour créer des conditions permettant d'augmenter le nombre de programmes, notamment dans le domaine de la justice. On considère que le Burundi ne satisfait pas aux critères essentiels de la Suède pour bénéficier d'une aide budgétaire.

Un examen de mi-parcours sera effectué après les élections de 2010, qui permettra de revoir les orientations de l'aide à l'avenir. Pour l'instant, on considère qu'une coopération tripartite n'est pas réalisable sans présence dans le pays, mais qu'elle sera testée pendant la période visée par la stratégie. On considère en outre qu'il ne serait pas judicieux d'un point de vue financier de placer du personnel suédois au Burundi compte tenu de l'ampleur de l'aide. La proposition stratégique part du principe que le DFID continuera de s'impliquer dans la gouvernance démocratique. Le DFID a récemment entamé des travaux pour élaborer une nouvelle

stratégie pour la période 2009-2011, que nous suivrons de près. Les changements éventuels d'orientation du DFID devront être analysés lors de l'examen de mi-parcours. Pendant la période visée par la stratégie, l'aide humanitaire se poursuivra.



REGERINGSKANSLIET

**Ministère des affaires étrangères
de Suède**

103 39 Stockholm

Tél: Int+46-(0)8-405 10 00, fax: Int+46-(0)8-723 11 76, site internet: www.ud.se

Couverture: Bureau éditorial, Ministère des affaires étrangères

Imprimerie: XGS Grafisk service, 2009

Article no: UD 09.090