

a

**FIDA**

**FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE**

**Conseil d'administration - Soixante-dix-neuvième session**

Rome, 10-11 septembre 2003

**EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION POUR LE PAYS**

**RÉPUBLIQUE DU BURUNDI**



**TABLE DES MATIÈRES**

<b>TAUX DE CHANGE</b>	<b>iii</b>
<b>POIDS ET MESURES</b>	<b>iii</b>
<b>SIGLES ET ACRONYMES</b>	<b>iii</b>
<b>CARTE DU PAYS</b>	<b>iv</b>
<b>RÉCAPITULATIF DU PORTEFEUILLE DU FIDA</b>	<b>v</b>
<b>RÉSUMÉ</b>	<b>vi</b>
<b>I. INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>II. CONTEXTE ÉCONOMIQUE, SECTORIEL ET PAUVRETÉ RURALE</b>	<b>2</b>
A. Contexte du conflit régional	2
B. Situation sociopolitique du Burundi	3
C. Situation économique	3
D. Contexte institutionnel	5
E. Pauvreté rurale	6
F. Stratégie du gouvernement en matière de réconciliation nationale, de reconstruction et de réduction de la pauvreté	7
G. Politique de réduction de la pauvreté	8
<b>III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS PAR LE FIDA DE SON EXPÉRIENCE AU BURUNDI</b>	<b>9</b>
A. Portefeuille de projets actuels	9
B. Principaux enseignements tirés de l'expérience	9
<b>IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA POUR LA RECONSTRUCTION AU SORTIR DU CONFLIT</b>	<b>10</b>
A. Stratégies et objectifs régionaux institutionnels du FIDA	10
B. Perspectives d'intervention au Burundi pour le FIDA	11
C. Les avoirs productifs des ménages ruraux pauvres	11
D. Contexte de la vulnérabilité et risques	12
E. Stratégie du FIDA pour la reconstruction au sortir du conflit au Burundi	13
F. Résultats escomptés	15
<b>V. LE PROGRAMME DE RECONSTRUCTION AU SORTIR DU CONFLIT</b>	<b>16</b>
A. Appui à l'exécution du portefeuille de projets	16
B. Cadre de l'analyse du conflit et évaluation approfondie de l'expérience du FIDA en matière d'exécution des projets en situation de conflit chronique	16
C. Constitution d'une réserve de projets pendant la phase de transition	17
D. Possibilités de liens stratégiques avec les autres donateurs	17
<b>VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>18</b>

**APPENDICES**

<b>I. COUNTRY DATA</b> <b>(DONNÉES SUR LE PAYS)</b>	<b>1</b>
<b>II. LOGICAL FRAMEWORK</b> <b>(CADRE LOGIQUE)</b>	<b>2</b>
<b>III. SOCIO-POLITICAL CONTEXT AND PEACE PROCESS</b> <b>(CONTEXTE SOCIOPOLITIQUE ET PROCESSUS DE PAIX)</b>	<b>3</b>
<b>IV. POLICY ACTION MATRIX</b> <b>(MATRICE DES PRINCIPES D'ACTION)</b>	<b>6</b>
<b>V. POST-CONFLICT PERFORMANCE INDICATORS</b> <b>(INDICATEURS DE PERFORMANCE AU SORTIR DU CONFLIT)</b>	<b>8</b>
<b>VI. DISTRIBUTION OF PLEDGES BY DONOR</b> <b>(RÉPARTITION DES ANNONCES DE CONTRIBUTION PAR DONATEURS)</b>	<b>12</b>
<b>VII. IFAD ONGOING PROJECT IMPLEMENTATION STATUS</b> <b>(ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROJETS DU FIDA EN COURS D'EXÉCUTION)</b>	<b>14</b>

### **TAUX DE CHANGE**

Unité monétaire	=	Franc burundais (BIF) (période de couverture)
1993: 1,00 USD	=	242,8 BIF
1998: 1,00 USD	=	447,7 BIF
2000: 1,00 USD	=	720,7 BIF
2003: 1,00 USD	=	1 070,5 BIF

### **POIDS ET MESURES**

Système métrique

### **SIGLES ET ACRONYMES**

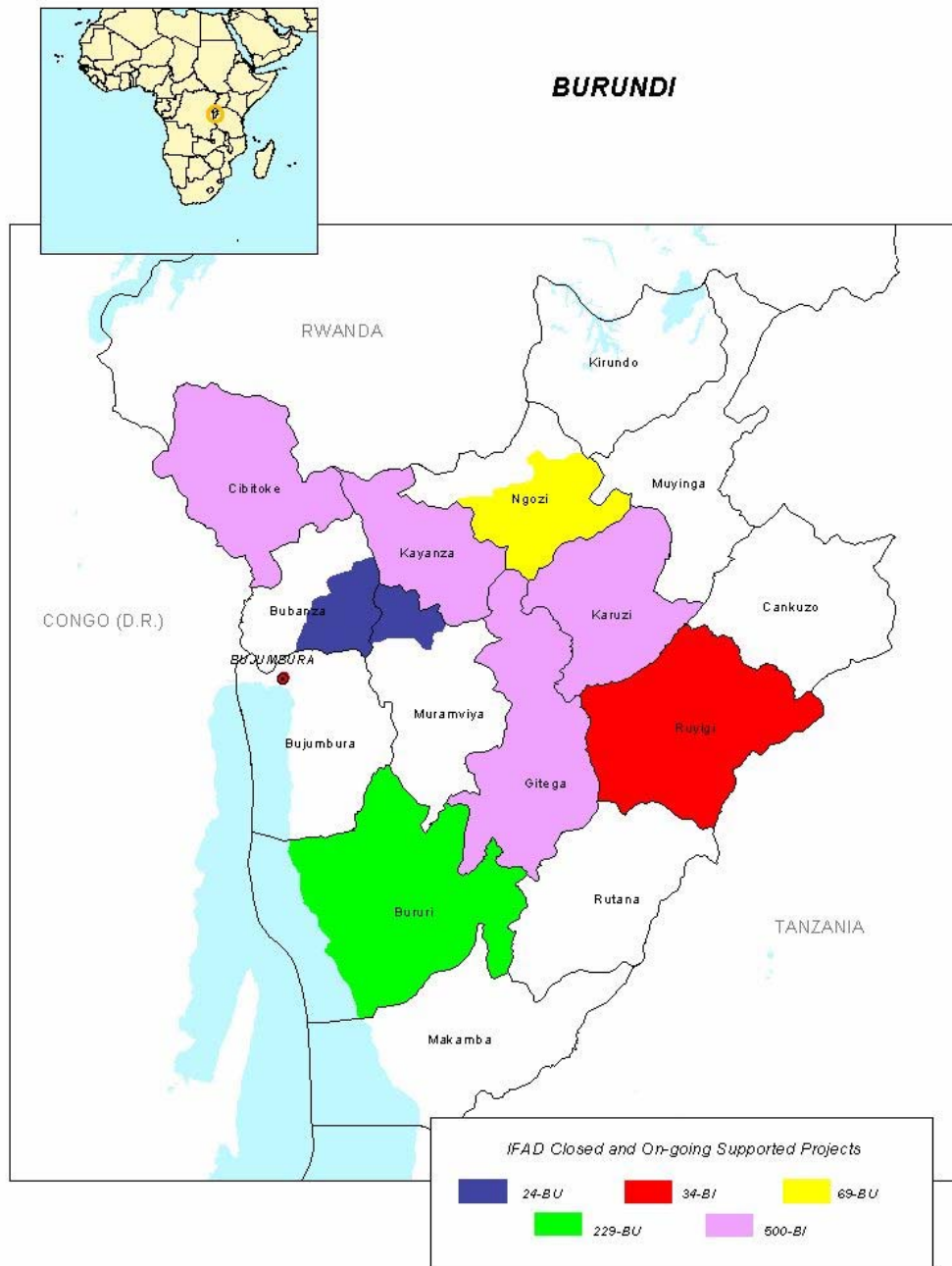
ACORD	Agence de coopération et de recherche pour le développement
BAfD	Banque africaine de développement
CIFP	Indicateurs par pays de la politique étrangère
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention par pays
DRSP	Document de la stratégie de réduction de la pauvreté
DRSP-I	Document intérimaire de la stratégie de réduction de la pauvreté
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
ONG	Organisation non gouvernementale
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PAM	Programme alimentaire mondial
PDI	Personne déplacée à l'intérieur du pays
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UCP	Unité de coordination du projet
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
VIH/sida	Virus de l'immunodéficience humaine/syndrome de l'immunodéficience acquise

## **GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DU BURUNDI**

### **Année budgétaire**

1<sup>er</sup> janvier – 31 décembre

**CARTE DE LA ZONE DU PROJET**



The designations employed and the presentation of the material in this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IFAD concerning the delimitation of the frontiers or boundaries, or the authorities thereof.

**Source:** FIDA

*Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés.*

### RÉCAPITULATIF DU PORTEFEUILLE DU FIDA

Nom du projet	Institution initiatrice	Institution coopérante	Conditions du prêt	Approbation par le Conseil d'administration	Entrée en vigueur du prêt	Date de clôture	Code du don/prêt	Monnaie	Montant du prêt/don approuvé	Décaissement (en % du montant approuvé)
Projet de développement rural de l'Est-Mpanda	FIDA	BAfD	PF	18 décembre 1979	5 juin 1980	30 juin 1993	P-1-24-BU	DTS	11 300 000	78
Projet de développement rural intégré/Ngozi III	IDA	BM/IDA	PF	8 septembre 1981	3 juin 1983	31 décembre 1989	P-1-69-BU	DTS	6 250 000	68
Projet de développement agropastoral au Bututsi	FIDA	BAfD	PF	29 novembre 1988	27 Sept. 1989	30 juin 2003	P-1-229-BU	DTS	6 700 000	48
Projet de gestion des ressources rurales de la province de Ruyigi	FIDA	UNOPS	PF	15 septembre 1993	11 juin 1995	31 décembre 2003	D-S-33-BU P-S-34-BI	USD DTS	100 000 5 050 000	70 82
Programme de relance et de développement du monde rural	FIDA	UNOPS	PF	28 avril 1999	4 août 1999	31 mars 2007	D-1-74-BI P-1-500-BI	USD DTS	70 000 14 750 000	92 25

Note: IDA = Association internationale de développement  
PF = particulièrement favorable

## RÉSUMÉ

1. La République du Burundi sort d'une longue période de conflits récurrents, dont le plus récent a éclaté en 1993. Le coût croissant de ce conflit, en termes économiques et sociaux, a incité la communauté internationale à soutenir les négociations visant à la paix et à la réconciliation nationale, qui ont abouti à l'Accord de paix d'Arusha signé en août 2000. Celui-ci a conduit à l'adoption d'une constitution de transition en octobre 2001 et à la prise de serment d'un gouvernement de transition en novembre 2001. Depuis lors, les dirigeants burundais se sont attelés à la mise en place d'une administration de transition. En dépit des progrès, la situation reste fragile et pâtit de l'instabilité d'autres pays de la région.

2. Le Burundi est l'un des pays les plus pauvres du monde. Le produit intérieur brut (PIB) par habitant, estimé à 180 USD en 1992, est tombé à 110 USD en 2000 à la suite de la crise de 1993. Le taux de croissance du PIB en valeur réelle est tombé de 4,8% en 1998 à -0,9% en 2000. L'effondrement des prix mondiaux du café a pesé lourdement sur l'économie, qui tire du café l'essentiel de ses recettes en devises. La proportion de la population totale qui vit sous le seuil de pauvreté absolue est passée de 35% en 1992 à 69% en 2000.

3. La population du Burundi est estimée à sept millions d'habitants environ, dont 90% vivent en milieu rural. Ils tirent habituellement leur subsistance de l'agriculture (culture, élevage, foresterie et pêche) qui fournit 55% du PIB. La densité de la population est extrêmement élevée, tout comme la proportion de la population âgée de moins de 14 ans (41%). La mortalité élevée des hommes pendant les conflits a entraîné une forte augmentation du nombre de ménages dirigés par une femme ou un jeune encore mineur. La main-d'œuvre disponible pour l'agriculture s'est donc raréfiée et la production peine à se relever. Le taux de fréquentation scolaire au niveau primaire a chuté avec la destruction des infrastructures de base et la perte d'instituteurs. Le système de soins de santé et son infrastructure de base ont été en grande partie anéantis. Le taux d'invalidité et de mortalité imputable à un certain nombre de maladies, dont le paludisme et le virus de l'immunodéficience humaine/virus de l'immunodéficience acquise (VIH/sida) a fortement progressé. L'espérance de vie a régressé, tombant de 51 ans en 1993 à 42 ans en 2000, lorsque 48% seulement de la population avait accès à l'eau potable et 2% seulement aux services de santé.

4. Durant les huit années de conflit déclaré au Burundi, le FIDA a continué de réaliser ses projets. L'expérience acquise tout au long de cette période l'a aidé à mieux comprendre les situations de conflit et à découvrir le moyen d'obtenir l'engagement des communautés et de fournir les services que le gouvernement ne parvenait plus à assurer. Le Fonds a noué et conservé d'excellentes relations avec le gouvernement, les communautés locales et les organismes des Nations Unies ainsi qu'avec la communauté des organisations non gouvernementales (ONG) du Burundi. Grâce à la bonne volonté qui s'est établie, le FIDA est aujourd'hui très bien placé pour ériger une stratégie efficace d'assistance et de concertation en vue de reconstruire le Burundi.

5. Tant qu'il n'y aura pas de véritable transition, les perspectives d'un développement à long terme restent incertaines. C'est pourquoi la stratégie de reconstruction d'après-conflit du FIDA pour le Burundi visera principalement à faire la jonction entre la phase de redressement (de trois à quatre ans environ) et le retour à la phase de développement. Cette stratégie sera articulée sur les trois dimensions de la sécurité humaine – s'affranchir du besoin, de la peur et du désespoir – en encourageant les communautés rurales à prendre en charge la restauration du capital social, le processus de production et l'emploi. On y parviendra en renforçant les moyens d'action de ces communautés, en restaurant et en améliorant les infrastructures économiques et de base et en faisant redémarrer l'économie rurale par le relèvement de l'agriculture, la création d'un plus grand nombre d'emplois extra-agricoles producteurs de revenus et l'amélioration du pouvoir d'achat des ruraux pour soutenir l'activité économique.



6. En appliquant sa stratégie de reconstruction d'après-conflit, le FIDA contribuera à:

- augmenter la résilience des zones rurales du Burundi aux conflits violents et restaurer des moyens de subsistance durables pour les ménages vulnérables des zones rurales;
- établir des mécanismes efficaces pour soutenir la planification sous l'impulsion de la communauté et réaliser des projets communautaires viables;
- améliorer les capacités et l'obligation de responsabilité de l'administration locale dans la planification et le suivi des services fournis aux ruraux pauvres, et mettre en vigueur une politique efficace pour encourager les ONG et les organisations privées sous contrat à fournir ces services;
- acquérir une expérience pratique suffisante pour formuler une politique d'ensemble aussi bien que des projets spécifiques tendant à développer les institutions rurales de microfinancement dans un contexte de reconstruction d'après-conflit;
- assurer la participation effective des femmes rurales à l'édification de la paix et à la reconstruction d'après-conflit et leur assurer une part importante des avantages apportés par les projets;
- améliorer sensiblement le contrôle financier, la présentation de rapports et le suivi et évaluation des projets en cours et futurs du FIDA.

7. Le Gouvernement transitoire du Burundi a demandé au FIDA de poursuivre l'exécution des projets en cours et de formuler un programme de reconstruction des services économiques et sociaux dans les provinces de Cankuzo, Makamba, Muramviyia et Rutana. Il s'agira d'interventions au niveau de la zone visant à développer les institutions et à renforcer les moyens d'action des communautés pauvres, à relever et développer l'agriculture et l'élevage, à conserver les ressources, à installer à titre pilote des institutions de microfinancement rural et à aider les ménages vulnérables à retrouver un niveau de vie un tant soit peu acceptable. La reconstruction des infrastructures pourrait être assurée sur la base d'un cofinancement parallèle. On veillera tout spécialement à satisfaire les besoins particuliers des femmes en matière de relèvement, à obtenir leur pleine participation aux activités du projet et à leur assurer une part équitable des bénéfices des projets. Lorsque de nouveaux progrès auront été faits dans la voie du rétablissement de la paix et de la restauration des systèmes de subsistance ruraux, on étudiera aussi les possibilités d'interventions du FIDA dans les sous-secteurs des cultures de rapport et d'exportation et de la pêche.

8. Le présent exposé des options et stratégies d'intervention par pays dessine le cadre stratégique des interventions du FIDA au Burundi pendant la présente période de transition, qui est cruciale. Il s'attache à consolider la concertation avec le gouvernement en coordination étroite avec les autres grands donateurs et à concevoir de nouvelles interventions en fonction de l'expérience qu'apporteront les opérations en cours dans le pays et dans la région des Grands Lacs tout entière. On réussira peut-être ainsi à restaurer durablement le potentiel agricole du Burundi et à instaurer la sécurité socioéconomique.



## RÉPUBLIQUE DU BURUNDI

### EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION PAR PAYS

#### I. INTRODUCTION

1. Le Burundi sort d'une longue période de conflits récurrents et de rivalité entre les deux principaux groupes ethniques, Hutu et Tutsi. Le dernier conflit, qui a éclaté en 1993, a causé la mort d'environ 200 000 civils et a fait des milliers d'autres victimes. On estime à 1,2 million le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI) et de réfugiés. L'escalade du coût social et économique de ce conflit a incité la communauté internationale à apporter son soutien à un cadre de négociations visant à instaurer une paix durable et la réconciliation nationale, qui se sont concrétisées par l'Accord de paix d'Arusha signé en août 2000. En novembre 2001, un nouveau gouvernement de transition avec partage du pouvoir a prêté serment. Ce même mois, il a confirmé une stratégie à moyen terme, formulée par l'administration précédente, qui mettait l'accent sur la réconciliation nationale, la bonne gouvernance, la prévention de l'infection par le virus de l'immunodéficience humaine/syndrome de l'immunodéficience acquise (VIH/sida), la réforme de l'économie et la croissance, la reconstruction des infrastructures économiques et sociales et le renforcement des capacités.

2. La communauté des donateurs a répondu favorablement à cette nouvelle donne en promettant une assistance d'un niveau élevé pour aider le gouvernement de transition à s'acquitter de l'énorme tâche consistant à passer du conflit à une paix durable, à la sécurité et à la réconciliation nationale. En 2000, le montant net des décaissements au titre de dons et de prêts par la communauté internationale des donateurs s'est élevé à 79 millions de USD, contre 48 millions de USD en 1999. Devant les nouveaux progrès constants dans la voie de la paix, la communauté internationale a annoncé 440 millions de USD lors de la réunion des donateurs tenue en décembre 2001 et des contributions supplémentaires d'un montant total de 905 millions de USD ont été annoncées aux réunions de la Table ronde des donateurs tenues en décembre 2001 et 2002. Avec le soutien de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI), le gouvernement de transition procède à un certain nombre de réformes structurelles visant à restaurer les fondements d'une réconciliation nationale, du recul de la pauvreté et d'une paix durable. Les problèmes les plus pressants à court terme sont ceux de la réinstallation volontaire, de la réintégration des personnes déplacées, du désarmement et de la démobilisation.

3. La continuité, le niveau et la souplesse du soutien international et la coordination des donateurs revêtent une importance cruciale pour le succès du processus de relèvement. Pour que le soutien continue d'être assuré, le gouvernement de transition doit consolider le processus de paix, résoudre le problème des arriérés du service de la dette et mettre au point puis appliquer une politique cohérente de réduction de la pauvreté. Un Fonds fiduciaire multilatéral pour la dette, qui comprend la dette du FIDA, a été créé pour aider le Burundi à assurer le service de ses dettes et à régler les arriérés aux créanciers multilatéraux. Le FIDA a maintenu son portefeuille du Burundi en activité tout au long du conflit civil, décision qui a été grandement appréciée dans ce pays. En 1996, une entente entre le gouvernement et le FIDA a énoncé trois conditions au maintien de la présence du FIDA dans le pays: i) les communautés rurales devraient continuer de participer activement aux initiatives encouragées par les projets; ii) la gestion et la dotation en personnel du projet devraient rester satisfaisantes, et iii) le pays devraient continuer à assurer le service de ses dettes. Ces conditions ont été respectées dans l'ensemble, en dépit des difficultés éprouvées pour le faire.

## II. CONTEXTE ÉCONOMIQUE, SECTORIEL ET PAUVRETÉ RURALE

### A. Contexte du conflit régional<sup>1</sup>

4. Le Burundi est situé géopolitiquement dans la région des Grands Lacs d'Afrique orientale centrale. Pendant près de dix ans, la région a été le théâtre de conflits transnationaux et intérieurs en raison d'une interaction complexe entre facteurs internes et facteurs qui transcendent les frontières d'États souverains. La plupart des pays de la région des Grands Lacs ont été touchés par l'insurrection de forces armées irrégulières basées hors de leur pays d'origine. Cette situation a incité les gouvernements menacés à intervenir hors de leur territoire, entraînant le risque de différends inter-États. La région a connu plusieurs alliances militaires formelles et informelles entre les divers gouvernements, fruits de liens historiques, de calculs de défense et d'intérêt économique personnel, qui ont compliqué les efforts pour résoudre le conflit.

5. À partir des indicateurs par pays de la politique étrangère<sup>2</sup> (CIFP) un rapport a été établi sur l'évaluation des risques de conflit pour la région des Grands Lacs<sup>3</sup>. À l'exception du Kenya et de la République-Unie de Tanzanie, la région a été considérée comme présentant un risque élevé de conflit potentiel et il est de toute nécessité pour la communauté internationale de continuer à y déployer une assistance (diplomatique, militaire et matérielle) pour soutenir le processus de paix.

6. En mars 2002, la Banque mondiale a approuvé sa Stratégie de démobilisation et de réintégration pour la région des Grands Lacs<sup>4</sup>, accompagnée d'un programme multinational de 500 millions de USD. Cet effort majeur offre un cadre stratégique complet pour le désarmement, la démobilisation et la réintégration de la région et il aidera la communauté internationale à apporter un soutien opportun et souple. Les gouvernements de la région ont aussi promis leur soutien à un cadre régional de construction de la paix.

7. Les principaux éléments susceptibles de déclencher un conflit au Burundi ont été classés comme présentant un risque élevé à très élevé et sont indiqués dans le tableau suivant.

#### Principaux éléments d'un conflit potentiel

	Score	Commentaire
Antécédents de conflit armé	9,27	Risque élevé
Gouvernance et instabilité politique	8,25	Risque élevé
Performance économique	8,20	Risque élevé
Développement humain	9,71	Risque très élevé
Stress environnemental	9,00	Risque élevé
Liens internationaux	6,80	Risque élevé

Source: CIFP, septembre 2002.

<sup>1</sup> Selon les rapports établis par la Banque mondiale (2002), les indicateurs par pays de la politique étrangère (CIFP-2002) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (2002).

<sup>2</sup> Projet de l'Université Carleton

<sup>3</sup> Le rapport CIFP fonde son analyse sur neuf domaines connexes dont les éléments sont susceptibles de déclencher un conflit: i) antécédents d'un conflit armé; ii) gouvernance et instabilité politique; iii) militarisation; iv) hétérogénéité de la population v) stress démographique; vi) performance économique; vii) développement humain; viii) stress environnemental, et ix) liens internationaux. Chaque élément-domaine est formé d'une moyenne de ses principaux indicateurs composites. Au total, 44 indicateurs principaux ont été retenus dans l'analyse d'évaluation des risques. Les indices de risques sont classés sur une échelle de 0 à 12, dans laquelle: i) 0-3,4 représente un faible risque, ii) 3,5-6,4 représente un risque moyen; iii) 6,5-9,4 représente un risque élevé et iv) 9,4-12 représente un risque très élevé.

<sup>4</sup> La région des Grands Lacs a été définie comme incluant tous les pays intervenant dans un ou plusieurs conflits d'Afrique centrale ou touchés par ce conflit, à savoir: Angola, Burundi, Namibie, Ouganda, République centrafricaine, République du Congo, République démocratique du Congo, Rwanda et Zimbabwe.

8. Ces éléments clefs ne concernent pas tous directement le mandat du Fonds. Toutefois, si le FIDA veut mieux comprendre ce qui influe sur l'intensité et la dynamique du conflit, il doit être conscient des antécédents de conflit armé du Burundi, de sa militarisation et des risques internationaux. Cela l'aidera à faire en sorte que ses interventions en matière de relèvement et de développement ne créent pas, n'exacerbent pas ou ne ravivent pas des situations de conflit violent, mais contribuent au contraire à réduire leur niveau et leur fréquence.

9. Il faut néanmoins inclure dans les travaux futurs du FIDA au Burundi les problèmes essentiels liés à la gouvernance, la performance économique, le développement humain et le stress environnemental. Le Fonds établira un cadre d'analyse des conflits pour tenir compte des problèmes qui touchent les communautés rurales. Cette analyse du conflit sera entreprise avant la formulation du programme de relèvement proposé pour le Burundi et fera en sorte que les interventions du Fonds n'ignorent pas les possibilités d'un conflit, mais au contraire orientent la stratégie du programme et sa conception vers la réduction des sources potentielles de conflit et le renforcement de la résilience des zones rurales au conflit.

## **B. Situation sociopolitique du Burundi**

10. L'Accord de paix d'août 2000 a marqué un tournant dans l'histoire politique du Burundi. Fondé sur le principe du partage du pouvoir entre les deux principaux groupes ethniques du pays, le gouvernement de transition compte des représentants de toutes les parties signataires de l'accord et il administrera le pays pendant une période de transition de 36 mois conduisant à des élections démocratiques. En dépit de ce progrès, la situation générale reste fragile en raison des incursions violentes de deux groupes rebelles, le Front de libération nationale (FLN) et les Forces de défense de la démocratie (FDD), qui n'étaient pas signataires de l'Accord de paix et ne font pas partie du gouvernement de transition (voir l'appendice II).

## **C. Situation économique**

11. Le Burundi est l'un des pays les plus pauvres du monde. Le PIB par habitant était estimé à 180 USD en 1992, mais est tombé à 110 USD en 2000 suite à la crise. La proportion de la population qui vit sous le seuil de pauvreté absolue<sup>5</sup> est passée de 35% en 1992 à 69% en 2000. À l'époque de l'Accord de paix, l'économie se caractérisait par une production stagnante, de fortes pressions inflationnistes et la dégradation de la balance des paiements. Après avoir atteint 4,8% en valeur réelle en 1998, la croissance du PIB est redevenue négative en 1999 (-1,9%) et en 2000 (-0,9%), la production agricole ayant pâti de l'insécurité, de la sécheresse et des déplacements de populations. La stagnation de l'économie s'est accompagnée d'une hausse rapide des prix. L'effondrement du marché international du café a ralenti davantage l'économie, qui tire du café l'essentiel de ses recettes en devises. Certaines améliorations ont été enregistrées en 1999, lorsque le taux de l'inflation a été ramené à 3,4% après cinq années consécutives d'inflation à deux chiffres (culminant à 31% en 1997), mais ces gains ont été effacés en 2000 lorsque les prix ont repris leur forte hausse (24,3%). L'économie a commencé à se relever en 2001, avec une croissance en valeur réelle du PIB estimée à 3,2%. L'inflation a été de 14% en 2001 et on prévoit une tendance à la baisse pour 2002-2003, l'augmentation moyenne de l'indice des prix à la consommation devant descendre au-dessous de 10% au cours de cette période.

12. Les exportations sont tombées à 49 millions de USD en 2000, alors qu'elles étaient de 64 millions de USD en 1998, tandis que les importations ont fortement augmenté, passant à 108 millions de USD. Ce déséquilibre est dû à la dégradation du marché international du café et à une réduction sensible de la production vivrière. Le déficit commercial était d'environ 59 millions de USD

---

<sup>5</sup> D'après l'enquête sur le profil de la pauvreté pour 1998-2000, le seuil de pauvreté absolue dans les zones rurales était estimé à 120 USD par habitant et par an (DSRP intérimaire-juillet 2002).

en 2000 et l'on prévoit que les tendances négatives persisteront en 2001, les prix du café n'ayant jamais été aussi bas sur le marché.

13. La dette extérieure du Burundi, de 1,2 milliard de USD, ne peut être assumée malgré les conditions favorables des emprunts à long terme accordées par les institutions financières internationales (IFI). Les obligations au titre du service de la dette extérieure représentaient 50 millions de USD en 2000, soit 100% des recettes d'exportation, et les arriérés atteignaient plus de 100 millions de USD (les recettes d'exportation de deux ans). Le FMI estime que le ratio de la valeur nette actuelle de la dette extérieure du Burundi aux recettes d'exportation est supérieur à 650%, soit quatre fois le seuil utilisé pour déterminer la dette que peuvent assumer les pays pauvres fortement endettés.

14. Depuis 1986, les tentatives du gouvernement pour appliquer un programme d'ajustement structurel (SAP) se sont heurtées à de graves difficultés et on n'a pas réussi à déréglementer et libéraliser l'économie, à renforcer la gestion du secteur public ni à améliorer l'efficacité d'emploi des investissements publics. De nouveaux efforts ont été faits pour appliquer le programme après la signature de l'Accord de paix. Avec l'aide de la Banque mondiale et du FMI, le gouvernement de transition a pris des mesures pour maîtriser l'inflation, telles l'établissement de plafonds d'accès et de charges financières plus élevées pour les emprunts des banques commerciales auprès de la banque centrale, et l'amélioration de la collecte des recettes et de la gestion des dépenses publiques. Des études des dépenses publiques ont été entreprises avec l'aide de la Banque mondiale, dans le but d'améliorer l'allocation des ressources publiques et la gestion des dépenses.

15. On estime la population du Burundi à environ sept millions, dont 90% environ vivent dans les zones rurales. La densité de population extrêmement élevée (200-400 personnes/km<sup>2</sup>) a contribué à la rareté des vivres et des ressources en milieu rural, qui accroît à son tour le risque de la persistance des conflits. Le pays se caractérise par la très grande jeunesse de sa population (41% environ ont moins de 14 ans). Ce 'gonflement des classes jeunes', qui s'accompagne de taux élevés de chômage, présente un risque élevé de conflit potentiel. En 2001 on estimait que 900 000 personnes, soit 13% de la population totale, avaient été déplacées et vivaient dans des camps de réfugiés en République-Unie de Tanzanie ou le long de la frontière avec ce pays. Parmi eux, on comptait 80% de femmes, d'enfants et de membres de familles d'agriculteurs.

16. Dans des conditions normales, environ 90% de la population vit de l'agriculture (culture, élevage, petit élevage, foresterie et pêche), qui représente 55% du PIB. La production vivrière est prédominante. L'exploitation familiale est formée de plusieurs parcelles de faible superficie et dispersées, totalisant un à deux hectares par famille. Les cultures associées comprennent les haricots, les pois, le sorgho, le maïs, et les bananeraies sont courantes. La répartition des cultures et le type de culture varie avec l'altitude. Alors que, traditionnellement, le Burundi produisait assez pour se nourrir, il est devenu un gros importateur d'aliments depuis le conflit de 1993.

17. L'élevage itinérant de grands troupeaux de bovins, largement pratiqué autrefois, a disparu dans la plupart des régions avec le surpâturage des ressources naturelles et la progression des cultures. De nos jours, le bétail est élevé dans la ferme ou à proximité, et les exploitants ne possèdent qu'une bête ou, tout au plus, un petit nombre de bovins et de petits ruminants. L'intégration de l'élevage et de la culture est cependant faible. La plupart des animaux ont été tués durant le conflit ou sont morts d'épuisement, ont dû être vendus ou ont été volés. L'exploitation des importantes ressources halieutiques des lacs, à l'aide de méthodes traditionnelles et modernes, a été fortement réduite par les graves dommages causés aux infrastructures et aux bateaux de pêche.

18. Les cultures agro-industrielles, dont le thé et surtout le café, représentent 8% de la production agricole mais 90% des recettes d'exportation. De même que les cultures vivrières, la culture du café se pratique essentiellement sur les petites exploitations. La crise du marché international du thé et du

café compromet les chances de redressement économique du Burundi et nuit aux moyens de subsistance d'un grand nombre de petits planteurs de café.

19. Le café est extrêmement important pour l'économie burundaise et le pays a fait de gros efforts pour moderniser ce secteur. Malgré les énormes difficultés auxquelles se heurtent les activités de développement en période de crise, le Burundi a réussi à créer environ 80 stations modernes de lavage du café gérées par des groupes de cultivateurs et des coopératives. La production de café entièrement lavé aide à se prémunir contre la chute des prix sur les marchés internationaux et sert de base à l'octroi d'un minimum de crédit aux planteurs, garanti par la vente de la récolte aux stations de lavage. Les bénéfices que ces investissements pourraient procurer sont cependant limités par le contrôle de qualité insuffisant au niveau de l'exploitation et de l'usine et par la faiblesse des stratégies de commercialisation.

20. Le plan d'action 2002-2004 pour le secteur agricole, publié en avril 2002 par le gouvernement de transition, vise à relever le potentiel de production du secteur. Il fixe les priorités ci-après aux investissements: i) production et distribution d'intrants agricoles; ii) reconstitution du cheptel de bovins et développement du petit élevage; iii) promotion des systèmes d'exploitation intégrée culture-élevage-foresterie; iv) remise en état du secteur agro-industriel et diversification des cultures de rapport et d'exportation; v) réactivation des organisations de soutien à la production agricole, et en particulier à la recherche et à la vulgarisation, et vi) soutien au redressement des sous-secteurs de la pêche et de l'aquaculture. La réalisation de ces activités prioritaires sera facilitée par un programme de réfection et de développement des infrastructures de transport visant à permettre aux communautés rurales de retrouver l'accès aux ressources productives et aux marchés. Cela comprendra la réfection de 1 600 km de routes de desserte desservant les zones productrices de thé, de café et de coton, de 600 km de routes forestières et d'un nombre indéterminé de routes de desserte d'intérêt général.

21. Le plan d'action souligne la nécessité d'encourager le mouvement coopératif, qui a atteint un niveau de développement satisfaisant, en particulier dans le sous-secteur du café, et des associations informelles d'agriculteurs. Une attention spéciale sera portée à la rationalisation de la gestion des ressources naturelles et à la protection de l'environnement.

#### **D. Contexte institutionnel**

22. Le conflit a gravement perturbé les institutions du Burundi. L'administration du gouvernement central a cessé de fonctionner sous de nombreux aspects dans la capitale et dans la plupart des provinces et il est devenu quasiment impossible d'assurer l'application de la loi. Les ressources financières et humaines nécessaires pour assurer les services essentiels comme les soins de santé et l'éducation sont épuisées. Nombre de fonctionnaires éduqués ont été tués ou se sont enfuis dans les camps de réfugiés, où la plupart d'entre eux ont perdu leurs compétences après de longues périodes d'inactivité.

23. L'impuissance du gouvernement à fournir les services requis a contraint les communautés à prendre le relais. Chaque fois qu'on l'a aidée, la communauté a réagi avec rapidité et dynamisme. C'est ce qu'ont constaté plusieurs ONG qui ont réussi à travailler au Burundi. C'est vrai également des projets du FIDA qui, en dépit de la situation, ont réussi à poursuivre leurs activités avec l'entière coopération et l'initiative des groupes ruraux locaux.

24. La tâche à laquelle doit s'atteler le gouvernement de transition est de reconstruire l'administration publique pratiquement à partir de rien, de manière à jeter les fondements d'une administration transparente et équitable, qui est la seule à pouvoir obtenir la loyauté des citoyens et à ériger un solide rempart contre de futurs conflits civils. Instaurer la 'bonne gouvernance' est un objectif majeur et déclaré de la stratégie du gouvernement de transition pour passer du conflit à une paix durable. La réforme de l'administration est l'une des priorités du gouvernement, qui cherche aussi

un soutien pour renforcer les capacités, et notamment donner une formation appropriée au personnel. Il faut encore préciser l'approche stratégique de la réforme et définir en termes concrets sa portée et ses modalités. On compte qu'elles seront inspirées par une politique de décentralisation efficace.

25. Parallèlement à la réforme de l'administration, le gouvernement entend privatiser les entreprises publiques qui ont vocation à produire des biens privés et libéraliser l'économie.

### **E. Pauvreté rurale**

26. La pauvreté structurelle se manifeste au Burundi par de faibles revenus monétaires tirés de l'agriculture et d'activités non agricoles et par un accès limité aux services essentiels de santé et d'éducation et à l'eau potable. Cette situation résulte de manque de capital ou de sa piètre qualité, de la surexploitation de la terre exposée à l'érosion, de la rareté ou la mauvaise qualité du matériel agricole et de la technologie, et du peu d'incitations à la commercialisation. Ces problèmes structurels ont été fortement exacerbés par les conflits récurrents.

27. La pauvreté a beaucoup augmenté au Burundi depuis 1993. La pauvreté urbaine est passée de 40% en 1994 à 70% en 2000 et la pauvreté rurale de 40% à 69% durant cette même période. L'espérance de vie est tombée de 51 ans en 1993 à environ 42 ans en 2000. En 2000, 48% seulement de la population avait accès à l'eau potable et 2% seulement aux services de santé. La mortalité directement imputable aux troubles civils a touché les hommes plus que les femmes, si bien que la proportion de femmes dans la population est aujourd'hui supérieure à celle du début des années 90 et le nombre de femmes chefs de ménages et/ou ayant à charge du ménage a fortement progressé. Le manque de main-d'œuvre dans bon nombre de ces ménages contribue à accroître la pauvreté et ralenti le redressement de la production agricole. De plus, le nombre d'orphelins a augmenté dans des proportions inquiétantes, atteignant le chiffre estimatif de 550 000 ou 8% de la population totale. De nombreux ménages sont dirigés par un enfant mineur et un grand nombre de ménages pauvres ont des orphelins à charge en plus de leurs propres enfants.

28. Pendant le conflit, les hommes et les femmes en particulier ont été exposés aux exactions et à la violation des droits de l'homme. Les formes les plus manifestes de violence à l'égard des femmes sont le viol, l'exploitation sexuelle et le trafic, l'humiliation sexuelle et la mutilation. Certaines des blessures les plus difficiles à guérir sont celles infligées par ces actes de maltraitance, qui causent de profondes souffrances psychosociales et entraînent une perte d'estime de soi et de confiance en soi. Les femmes qui ont survécu aux violences sexuelles ont besoin d'une aide pour surmonter ces traumatismes.

29. Vingt années de conflit et de pillages généralisés ont détruit en grande partie le système de soins de santé et les infrastructures de base. Les quelques installations qui subsistent ne sont plus entièrement opérationnelles puisqu'elles ont perdu leur personnel et leur matériel et que le stock de médicaments essentiels n'a pas été renouvelé. Les crédits budgétaires alloués au secteur de la santé ont été réduits de 40% en valeur réelle, passant de 5% du PIB au début des années 90 à 3,2% en 2000. Le manque de soins s'est traduit par une progression sensible de l'invalidité et des décès causés par des maladies comme le paludisme et le VIH/sida. Il est de plus en plus avéré que le VIH/sida a été utilisé comme une arme de guerre psychologique dans la région des Grands Lacs. Ainsi, les femmes capturées auraient été données aux soldats connus pour leur séropositivité dans le but bien explicite d'être violées<sup>6</sup>. L'infection par le VIH/sida a progressé de façon spectaculaire dans les villes comme dans les campagnes, où l'incidence de l'infection est estimée à 20% et 6%, respectivement, de la population totale. Les femmes touchées par l'épidémie représentent 56% de tous ceux qui vivent avec

---

<sup>6</sup> Il s'est également avéré que l'incidence du VIH/sida est extrêmement élevée chez les femmes qui ont survécu aux viols. Dans le cas du Rwanda, deux tiers des survivantes au viol se sont révélées séropositives (International Security, vol.27, n. 2, automne 2002).



cette maladie et l'on estime que 14% environ de tous les orphelins ont perdu leurs parents à cause du VIH/sida. Un projet multisectoriel pour le VIH/sida financé par la Banque mondiale sous l'égide de son Programme pour l'Afrique devrait offrir le cadre d'une approche globale et concertée de la lutte contre le VIH/sida.

30. On a vu plus haut que le taux de fréquentation scolaire au niveau primaire est tombé de 68% en 1992 à 51%, en partie sous l'effet de la destruction des infrastructures sociales causée par le conflit, notamment les écoles, et de la perte d'enseignants. Sur les 1 485 écoles qui existaient au Burundi en 1993, 105 ont été entièrement détruites et 550 gravement endommagées. De nombreux instituteurs ont perdu la vie dans les conflits ou par suite de maladie, en particulier le VIH/sida. En outre, l'absentéisme des enseignants a augmenté du fait qu'ils étaient appelés à prendre soin des personnes malades dans leur famille. Les crédits budgétaires alloués à l'éducation par le gouvernement ont diminué de 53% en valeur réelle. L'augmentation du nombre d'analphabètes chez les jeunes aura des conséquences néfastes majeures sur la prévention des conflits, la productivité du travail et les possibilités d'emploi et constitue un obstacle supplémentaire à la mise en œuvre efficace des politiques de réduction de la pauvreté.

#### **F. Stratégie du gouvernement en matière de réconciliation nationale, de reconstruction et de réduction de la pauvreté**

31. Depuis la signature de l'Accord de paix, les dirigeants du Burundi se sont attachés à consolider la paix et à promouvoir la réconciliation nationale. On citera à ce titre la signature d'un protocole pour l'accès et la protection des PDI (février 2001), la création d'une Commission nationale de réintégration des réfugiés (mai 2001), la signature d'un accord tripartite entre le Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés et les Gouvernements du Burundi et de la République-Unie de Tanzanie en vue de faciliter le rapatriement volontaire des réfugiés burundais (mai 2001), la prise de serment d'un gouvernement de transition incluant toutes les tendances (novembre 2001), l'installation d'un nouveau Parlement de transition (janvier 2002) et la formulation d'une stratégie de transition.

32. L'exposé de la stratégie de transition du gouvernement (STG) de 2001 énonce les objectifs généraux suivants: i) consolider la paix et la réconciliation nationale; ii) promouvoir la bonne gouvernance; iii) réinstaller et réintégrer les personnes déplacées; iv) réduire la pauvreté par la création d'emplois dans le relèvement des infrastructures économiques et sociales, et v) soutenir la croissance de l'économie et la réduction de la pauvreté par de saines réformes de l'économie. Cette stratégie reconnaît la nécessité de faire porter simultanément les efforts sur trois aspects fondamentaux: le développement politique (réconciliation, démocratie, réforme de l'administration et décentralisation), satisfaire les besoins urgents des victimes des conflits et de la population qui vit sous le seuil de pauvreté, et jeter les fondements d'une croissance économique durable à long terme. Dans le cadre de la STG, un vaste plan d'investissement a été formulé pour être présenté aux réunions des donateurs organisées sous la présidence conjointe du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de la Banque mondiale. Le gouvernement de transition estime à environ 1,5 milliard de USD les ressources financières qu'exige l'application de la stratégie au cours de la période triennale. Plus de 40% de toutes les ressources doivent aller au soutien du développement rural et aux victimes des conflits.

33. **Réinstallation et réintégration des personnes déplacées.** Les dispositions prises par le gouvernement de transition, la communauté internationale des donateurs et les ONG pour faciliter la réinsertion des victimes consistent notamment à modifier la loi sur le statut de la femme, à apporter une aide aux femmes touchées par les conflits, à prélever sur les ressources disponibles au titre du Fonds de dons du PNUD (mai 2001), à établir de petits programmes de crédit à l'appui des activités économiques des femmes vulnérables dans les zones rurales et à améliorer les moyens des centres de planning familial qui fonctionnent actuellement dans dix provinces. Les autorités burundaises procèdent aussi à la réalisation d'un ensemble minimum de services sociaux de base (essentiellement

santé et éducation) qui seront fournis aux ménages vulnérables et pauvres pendant la période de transition. Pour réinstaller plus de 400 000 PDI ainsi qu'un nombre plus grand encore de réfugiés revenant des pays voisins, le gouvernement aura besoin d'un solide soutien financier pour la remise en état et la construction de logements et pour les infrastructures sociales.

34. **Promotion de la bonne gouvernance.** Le gouvernement de transition est bien décidé à promouvoir la bonne gouvernance, comme en témoigne la nomination d'un ministre de la gouvernance. Les premières mesures comprennent notamment le rétablissement du Bureau de l'Auditeur général, la vérification régulière de la mobilisation des ressources du gouvernement et des dépenses et le renforcement de l'organe chargé des marchés publics.

35. **Renforcement des capacités.** Le manque de main-d'œuvre qualifiée et les moyens très limités de la fonction publique sont les principales entraves à la réduction de la pauvreté et à la réconciliation nationale. Le gouvernement a l'intention de réformer l'administration publique et cherche l'aide de donateurs pour renforcer les capacités. Un programme de formation en cours d'emploi des fonctionnaires burundais prévu dans le cadre du Fonds multilatéral d'affectation spéciale pour la dette sera un moyen de remédier à l'insuffisance des ressources humaines et de rendre la composition de la fonction publique plus représentative de la population, en s'inspirant du modèle adopté par l'Afrique du Sud pendant la période postérieure à l'apartheid.

### G. Politique de réduction de la pauvreté

36. Au cours des mois qui ont suivi la signature de l'Accord de paix, le gouvernement de transition a souligné la nécessité de combiner les secours d'urgence et l'aide au développement pour faire reculer durablement la pauvreté. En l'occurrence, il a mis l'accent sur la reconstruction et le relèvement des infrastructures économiques et sociales afin d'accroître l'accès de tous les citoyens aux services sociaux de base, sur la promotion du développement agricole et rural, sur la stimulation du secteur privé et sur la privatisation des entreprises publiques.

37. Le gouvernement de transition a lancé un processus participatif complexe pour rédiger le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) du pays. Les projets du FIDA ont aidé à formuler le document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-I) au moyen de consultations avec les organisations à assise locale et les communautés rurales vivant dans les zones d'intervention des projets. Avec la Banque mondiale, le PNUD et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le FIDA participe aussi aux débats sur la sécurité alimentaire, l'une des questions majeures dont doit s'occuper le DSRP. Le Fonds a été invité à fournir les services d'un consultant en sécurité nutritionnelle qui se joindrait à l'équipe participant à la rédaction de la politique de sécurité alimentaire du gouvernement. Le processus de consultation et de diagnostic participatif a été mené à bien et un projet de DSRP-I a été soumis à la communauté des donateurs en avril 2001. Après l'examen de ce document, les travaux de rédaction de la version finale du DSRP ont commencé.

38. Les objectifs de la politique de réduction de la pauvreté du gouvernement de transition, tels qu'énoncés dans le DSRP-I, s'inscrivent dans le droit fil de ceux adoptés par les Nations Unies au Sommet du Millénaire de septembre 2000. Ils visent à: i) atteindre un taux annuel moyen de croissance économique d'au moins 5% au cours de la période 2002-2004 et d'au moins 7% au cours de la période 2004-2010; ii) résoudre les grands problèmes engendrés par la crise d'ici 2002-2003, en particulier la réinstallation et la réintégration socio-économique des victimes de la crise, conjointement au relèvement et à la reconstruction de l'économie; iii) retrouver d'ici 2005 le taux de pauvreté antérieur à la crise et réduire la proportion de Burundais vivant sous le seuil de pauvreté à 25% d'ici 2010 et à 15% d'ici 2015; iv) atteindre d'ici 2015 l'éducation primaire pour tous, donner la priorité à la réduction des disparités entre sexes et régions dans ce processus; v) réduire le taux d'analphabétisme de 50% en 2001 à 25% en 2010 et à 10% en 2015; vi) ouvrir à tous l'accès aux soins

de santé essentiels d'ici 2010; vii) réduire le taux de mortalité infantile à 0,11% d'ici 2005 et à 0,05% d'ici 2010, et viii) garantir un approvisionnement suffisant en eau potable à 80% de la population d'ici 2005 et à tous les habitants d'ici 2010.

39. Pour atteindre ces objectifs, il faudra de nouvelles politiques sectorielles dans le cadre d'un partenariat actif entre l'État, le secteur privé, la société civile et les partenaires étrangers du développement. Dans sa démarche, le gouvernement de transition insiste surtout sur l'adoption et la mise en œuvre: i) d'une politique économique visant à assurer l'équilibre macroéconomique, à encourager le secteur privé, à développer les exportations et à créer le maximum d'emplois; ii) d'une politique agricole centrée sur l'accroissement de la productivité et la réduction de la pression exercée sur la terre; iii) d'une politique industrielle tendant à établir un tissu diversifié de petites et moyennes entreprises dans la capitale et dans les centres urbains secondaires, qui produiront les biens de première nécessité destinés au marché intérieur et exporteront les produits agricoles, miniers et manufacturés; iv) d'une politique de coopération économique et financière visant à affranchir le pays de l'aide extérieure et à développer les échanges économiques et scientifiques régionaux; v) de politiques de services sociaux visant à améliorer le capital humain et à assurer un accès équitable aux services essentiels, et vi) d'une bonne gouvernance et d'un développement institutionnel reposant sur la transparence dans la gestion des ressources publiques et la modernisation de l'administration publique et la décentralisation, et qui vise à assurer la participation de la population aux arbitrages publics et au financement, à la gestion, au suivi et à l'évaluation des actions de développement.

### **III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS PAR LE FIDA DE SON EXPÉRIENCE AU BURUNDI**

#### **A. Portefeuille de projets actuels**

40. À ce jour, le FIDA a financé cinq projets au Burundi, dont deux (le Projet de développement rural de l'Est-Mpanda et le Projet de développement rural intégré /Ngozi III) ont été clôturés avant la crise de 1993. Les projets en cours d'exécution sont les suivants: i) le Projet de développement agropastoral au Bututsi, cofinancé avec la Banque africaine de développement (BAfD); ii) le Projet de gestion des ressources rurales de la province de Ruyigi, cofinancé avec le Fonds de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole pour le développement international (Fonds de l'OPEP); et iii) le Programme de relance et de développement du monde rural, cofinancé avec le Fonds de l'OPEP, le Programme alimentaire mondial (PAM), et l'Agence de coopération et de recherche pour le développement (ACORD), une ONG dont le siège est au Royaume-Uni.

#### **B. Principaux enseignements tirés de l'expérience**

41. L'expérience du FIDA au Burundi jusqu'à ce jour confirme que les projets conçus et élaborés sur la base de consultations efficaces et s'appuyant sur des incitations adéquates peuvent contribuer à améliorer la sécurité alimentaire, même dans des circonstances difficiles. Quelques enseignements extrêmement utiles ont été tirés concernant l'exécution des projets en situation de conflit.

42. L'expérience du Burundi témoigne de l'importance particulière des aspects suivants, en situation d'instabilité politique:

- i) le rôle des communautés locales – avec l'affaiblissement de l'autorité centrale, les communautés locales intensifient leurs activités et s'efforcent de prendre en charge la planification et l'exécution de leurs propres projets;
- ii) la mise en confiance pour acquérir la maîtrise des activités – les bénéficiaires doivent être convaincus de l'équité des procédures et de la fiabilité du personnel de projet;

- iii) l'adoption d'innovations techniques – les résultats probants et le caractère pérenne des approches novatrices susceptibles d'améliorer la productivité et la sécurité alimentaire des ménages doivent être démontrés dans la pratique;
- iv) le renforcement des moyens d'action des bénéficiaires est un facteur clé de la réussite d'un projet – pour exercer durablement une influence, les ruraux pauvres doivent impérativement accéder aux biens matériels et à des processus de prise de décision efficaces au niveau organisationnel;
- v) la conception et l'exécution des projets communautaires doivent être simples, respectueuses des communautés et de caractère reproductible – les procédures d'exécution doivent être flexibles et transparentes;
- vi) l'enrichissement mutuel entre les projets du FIDA joue un rôle important qui pourrait l'être davantage s'il était étendu aux projets communautaires performants financés par d'autres donateurs; et
- vii) la continuité de la gestion du projet par une équipe stable et efficace, bien que difficile à assurer, est essentielle à la réussite d'un projet.

43. Du point de vue des "mécanismes" de gestion, les questions d'ordre général soulevées par l'exécution requièrent: i) de clarifier le rôle de chaque organisme participant à l'exécution afin qu'il n'y ait pas de chevauchement d'activités et, en particulier, que les unités de coordination de projet (UCP) jouissent d'une totale autonomie pour la gestion/exécution, cette autonomie étant particulièrement menacée en période de confrontation socio-politique tendue; ii) prévoir un appui additionnel pour les passations de marché et la comptabilité afin de garantir à la fois un approvisionnement satisfaisant et une gestion des fonds saine et bien documentée; iii) planifier des procédures exceptionnelles acceptables dans le cas où le conflit empêcherait l'application des procédures ordinaires (aspect lié au point précédent); iv) éviter le cofinancement en parallèle qui pourrait conduire à l'arrêt et/ou au retard de l'exécution en raison de l'indisponibilité des fonds de un ou plusieurs cofinanceurs; et v) trouver des solutions réalistes aux difficultés de supervision du projet pour que l'exécution se déroule régulièrement et que l'UCP soit toujours soumise à l'obligation de rendre des comptes.

#### **IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA POUR LA RECONSTRUCTION AU SORTIR DU CONFLIT**

##### **A. Stratégies et objectifs régionaux institutionnels du FIDA**

44. La stratégie institutionnelle du FIDA, visant à aider les pauvres à se libérer de la pauvreté, place l'accès aux avoirs au cœur de la lutte contre la pauvreté rurale. Le terme "avoir" est utilisé dans son sens le plus large, c'est-à-dire qu'il inclut les avoirs humains et sociaux (éducation, santé, organisations, capital social), les avoirs naturels (terre, eaux, forêts), les avoirs technologiques (méthodes de production, de transformation et de commercialisation des produits agricoles), les infrastructures (transport, soins de santé, communications), et les avoirs financiers (vente des récoltes et revenus non agricoles, capital fixe et fonds de roulement, épargne en nature et liquidités). Le FIDA a défini trois grands axes stratégiques pour améliorer l'accès des ruraux pauvres à ces avoirs: i) le renforcement des capacités des ruraux pauvres et de leurs organisations; ii) l'accès plus équitable aux ressources naturelles et aux technologies productives; et iii) l'accès facilité aux services financiers et au marché.

45. Dans le cadre qui vient d'être décrit, la Division Afrique orientale et australe du FIDA a élaboré les orientations stratégiques suivantes, en tenant compte des caractères spécifiques des pays dont elle est responsable: i) mettre l'accent sur le développement institutionnel et les réformes de l'administration favorisant le renforcement des moyens d'action au niveau des communautés; ii) promouvoir des filières de commercialisation efficaces et des transactions équitables pour les producteurs pauvres, en particulier avec le secteur privé; iii) développer les services financiers ruraux; iv) promouvoir un accès amélioré et stable à la terre et à l'eau et une meilleure gestion des sols et de

l'eau, v) créer des systèmes plus efficaces de gestion des connaissances et des savoir-faire, d'information et de transfert des technologies, et vi) atténuer l'impact des chocs exogènes tels que la propagation du sida, les désordres civils et les conflits. Ces orientations stratégiques sont fondamentales pour faire reculer durablement la pauvreté rurale au Burundi. La difficulté consiste à les mettre efficacement en œuvre dans le contexte de la sortie d'une crise.

### **B. Perspectives d'intervention au Burundi pour le FIDA**

46. La poursuite des opérations de projet pendant les huit années de conflit ont permis au FIDA de nouer des relations particulièrement étroites avec le gouvernement, les communautés locales, les autres organisations des Nations Unies et les diverses ONG présentes au Burundi. Le capital de confiance et de sympathie dont il jouit et la réputation d'équité et de transparence de ses opérations et de ses procédures sont des atouts majeurs dont le FIDA pourrait tirer parti pour la formulation d'une stratégie efficace d'aide et de concertation pendant la période de transition.

47. Un autre point fort du FIDA est l'expérience qu'il a acquise en exécutant des projets de reconstruction/développement pendant le conflit. Il en a retiré une meilleure compréhension du rôle potentiel des communautés et des conditions permettant à celles-ci de le jouer pleinement, des manières de gérer la participation et le renforcement des pouvoirs des populations dans les processus de réconciliation et de développement, et des mécanismes susceptibles de compléter la capacité du gouvernement de dispenser des services, autant d'éléments importants pour étayer une stratégie de transition et planifier des interventions de longue durée. La relation étroite entre le fait de doter les communautés des moyens de participer à la planification et à l'exécution de leurs projets, d'une part, et la volonté de ses communautés de contribuer (en espèces et/ou en nature) au coût de l'établissement et de l'entretien des réalisations de ces projet, d'autre part, est également une donnée importante à prendre en compte dans la formulation d'une stratégie durable.

48. Les liens étroits qui se sont noués entre le FIDA et le gouvernement de transition lors de la formulation du DSRP-I, et la convergence de la plupart des objectifs et des directives de ce document avec les orientations stratégiques et les objectifs régionaux institutionnels du FIDA sont eux aussi des atouts précieux pour la poursuite des interventions dans la région.

### **C. Les avoirs productifs des ménages ruraux pauvres**

49. En raison du conflit, bon nombre des avoirs productifs de base du groupe cible ont été perdus ou gravement endommagés, qu'il s'agisse des établissements d'enseignement, de l'approvisionnement en eau, des centres de soin, des infrastructures de transport ou de la plus grande partie du potentiel productif agricole. Il incombe maintenant au gouvernement de transition de reconstruire les dispensaires et les écoles et d'améliorer les routes rurales; de remettre en état et d'étendre les systèmes ruraux d'adduction d'eau; de former un grand nombre de personnes à l'utilisation des avoirs physiques reconstruits ou remis en état; et d'identifier des sources de financement durables pour rémunérer les responsables et leur garantir l'accès aux biens de consommation nécessaires au fonctionnement et à l'entretien des avoirs physiques.

50. Les ménages paysans devront, notamment, remettre leurs exploitations en état, reconstituer leurs cheptels et leurs stocks de semences et d'intrants, améliorer leurs parcelles pour produire des cultures de rente et d'exportation, réactiver les filières de commercialisation et en créer de nouvelles, et réparer leurs logements. Lors du processus de relèvement de l'agriculture, les agriculteurs devront introduire des méthodes améliorées de conservation des sols et de production, lesquelles nécessiteront une recherche adaptative et des services de formation des agriculteurs, basés sur une évaluation participative des problèmes rencontrés par ceux-ci. Les questions liées à la propriété des terres,

comme les désaccords entre les personnes déplacées de retour chez elles, devront être prises en compte au plus vite.

51. D'une manière générale, il est probable que les demandes des ménages ruraux porteront essentiellement sur les soins de santé, l'eau, l'éducation des enfants, la sécurité des droits de propriété sur les terres, les intrants agricoles, l'élevage, l'accès au marché et les moyens financiers destinés à être investis dans la remise en état des exploitations.

#### **D. Contexte de la vulnérabilité et risques**

52. Au Burundi, la vulnérabilité des ruraux pauvres est directement liée à la médiocre gouvernance, au faible développement humain, aux mauvaises performances économiques et à la forte pression exercée sur l'environnement. Alors que, dans tout pays en développement "normal", ces problèmes constitueraient des défis pour le développement, au Burundi, ils alimentent un sérieux potentiel de conflit et sont considérés comme de hauts, voire de très hauts, facteurs de risque. Pour les populations rurales, la bonne gouvernance représente la sécurité et un traitement équitable pour tous, au sens de *une vie libérée de la peur*, grâce à une mise en œuvre fondée sur la transparence, l'efficacité et l'obligation de rendre des comptes pour les institutions locales chargées de gérer les finances, les biens et les services, l'État de droit et le respect des droits de l'homme et de la justice. La vulnérabilité et l'insécurité ont augmenté en raison du développement humain et des performances économiques médiocres, du stress environnemental résultant du conflit, des hauts niveaux de pauvreté, de l'insécurité alimentaire accrue, de l'accès insuffisant aux avoirs productifs (terre, capitaux et technologies) et aux services de base (eau potable, éducation et santé), des disparités entre hommes et femmes et des traumatismes liés au conflit. Dans les milieux concernés par la sécurité humaine et le développement, on dit couramment qu'aider ces populations consiste à les mettre à l'abri du besoin, principe sur lequel le FIDA fondera son aide au Burundi. *S'affranchir du désespoir*, troisième dimension de la sécurité humaine, a trait aux aspects sociopsychologiques des activités dont l'objectif est de rendre aux populations rurales leur dignité (y compris les populations rurales ayant survécu à des violences sexuelles ou autres), leur identité et l'espoir en l'avenir. On créera un réseau d'appui institutionnel et social basé sur la confiance et la cohésion pour traiter ces aspects fondamentaux du développement humain. La réadaptation des capacités humaines et la réhabilitation du capital social des communautés rurales joueront un rôle essentiel pour réduire leur vulnérabilité, renforcer leur aptitude à résister au conflit, et jeter les fondations du développement social et économique.

53. La forte dépendance du Burundi à l'égard des recettes en devises tirées de l'exportation du café constitue un autre facteur majeur de la vulnérabilité économique. Le marché international du café est actuellement en mauvaise posture et les perspectives à court terme ne sont guère encourageantes. La vulnérabilité est également déterminée par l'efficacité avec laquelle le gouvernement met en œuvre la stratégie de transition, et par les perspectives offertes aux populations rurales de rétablir effectivement leur niveau de vie et d'améliorer leur potentiel de développement.

54. L'efficacité des programmes du gouvernement dépend de trois facteurs: i) la vitesse à laquelle la performance de l'administration sera améliorée, y compris les connaissances en gestion et la volonté politique nécessaires pour prendre les mesures garantissant l'utilisation efficace du nouveau capital humain créé au sein de l'administration publique; ii) la volonté politique d'introduire et de mettre en œuvre dans la pratique la décentralisation de l'administration avec, en particulier, des mesures visant à sous-traiter la prestation des services publics aux opérateurs du secteur privé et aux organisations de la société civile; et iii) les ressources disponibles pour financer les programmes. Ces dernières comprendront à la fois les contributions des donateurs et la création par le gouvernement central, les gouvernements décentralisés et les organismes publics délégués, de sources internes et durables de financement pour couvrir les coûts de fonctionnement et d'entretien des services essentiels. Compte tenu de la situation prévalant au Burundi, des défaillances dans n'importe lequel de ces domaines ne sont pas à exclure.

## **E. Stratégie du FIDA pour la reconstruction au sortir du conflit au Burundi**

55. À moins d'une transition réussie, les perspectives de développement durable sont incertaines. La stratégie adoptée par le FIDA pour la reconstruction au sortir du conflit dans le pays sera donc principalement axée sur l'articulation de la phase de relèvement (environ trois à quatre ans) avec la reprise de la phase de développement, qui sera transitoire et portera sur les trois dimensions de la sécurité humaine évoquées plus haut, en appuyant la maîtrise de la reconstruction du capital social par les communautés rurales, le processus productif et la création d'emplois. À cet effet, on renforcera les moyens d'action des communautés rurales, on remettra en état et on modernisera les infrastructures économiques et les infrastructures de base, et on relancera l'économie rurale grâce au relèvement de l'agriculture, à l'augmentation de l'emploi et des revenus non agricoles, et à l'accroissement du pouvoir d'achat rural pour appuyer l'activité économique. Il conviendra donc d'aider le gouvernement de transition à désamorcer les principales causes de conflit potentielles dans le cadre de la reconstruction au sortir du conflit et de la réduction de la pauvreté rurale. Plus spécifiquement, le FIDA a l'intention de faire une analyse du conflit (en étroite collaboration avec les communautés rurales, les ONG, le gouvernement de transition et les autres parties prenantes concernées) pour faire en sorte que son appui au programme de relèvement au Burundi sensibilise aux conflits et à leurs causes et renforce ainsi la capacité du pays d'atténuer les facteurs qui ont été à l'origine du conflit.

56. La stratégie transitoire du FIDA aura pour objectif principal d'aider le gouvernement de transition à: i) consolider les résultats du portefeuille des projets en cours d'exécution; et ii) créer une fondation pour la réconciliation nationale, la réduction de la pauvreté rurale et la paix durable. La stratégie a été spécifiquement conçue pour valoriser l'expérience précieuse tirée des projets exécutés en période de conflit et pour aider le gouvernement à atténuer les principales causes de conflit potentielles qui empêchent les pouvoirs publics, les communautés et les ménages de réaliser avec efficacité les activités visant à améliorer les conditions de vie des ruraux pauvres du pays. Mettant l'accent sur la nécessité de jeter les fondations nécessaires au développement institutionnel, social et économique durable, la stratégie sera axée premièrement sur le rétablissement des moyens de subsistance ruraux et le renforcement des capacités et, deuxièmement, si le processus de paix fait des progrès significatifs, sur l'évaluation des liens entre agriculteurs et marché et l'examen des créneaux d'exportation.

57. Les principaux objectifs de la stratégie du FIDA pour la reconstruction au sortir du conflit au Burundi sont les suivants: i) rétablir la gouvernance et les institutions locales en dotant les communautés locales des moyens d'identifier, de planifier et d'exécuter des activités et des projets communautaires dans le cadre de conditions convenues visant à assurer la pérennité des efforts de paix et des projets communautaires; ii) aider les ménages vulnérables à rétablir des moyens de subsistance minimum durables; iii) garantir une part équitable des bénéfices du projet aux femmes rurales et veiller à leur pleine participation, en s'appuyant sur des efforts concertés pour la réhabilitation sociale et économique des femmes; iv) contribuer à la lutte menée par le gouvernement de transition contre le VIH/sida, v) renforcer les capacités des prestataires de services ruraux, y compris l'administration publique, le secteur privé et les organisations de la société civile, dans le cadre d'une réforme cohérente de l'administration visant la décentralisation; vi) essayer différentes approches du développement de la microfinance au moyen de mécanismes pilotes réalisés dans le cadre de la reconstruction au sortir du conflit, en respectant, dans la mesure du possible, la politique du FIDA en matière de microfinance; et vii) améliorer les liens entre les agriculteurs et le marché et appuyer les groupements et les associations d'agriculteurs.

58. Pour y parvenir, il faudra: i) approfondir la concertation avec le gouvernement de transition, en particulier sur le parachèvement et la mise en œuvre du DSRP-I; ii) coordonner les interventions du FIDA avec celles des autres organisations internationales dans les secteurs public et privé; iii) privilégier les investissements locaux de reconstruction au sortir du conflit, en mettant l'accent sur le développement des institutions de la base, la durabilité, la décentralisation et le renforcement des

moyens d'action des communautés; iv) adopter une méthodologie participative systématique pour la reconstruction au sortir du conflit; v) appuyer les entreprises privées et coopératives visant à relever et diversifier le sous-secteur des cultures de rente et d'exportation; vi) accorder une attention systématique à la problématique hommes-femmes; et vii) améliorer le système d'élaboration des rapports, le suivi et l'évaluation de l'impact.

59. Améliorer la résistance aux conflits violents implique la mise en place de processus participatifs et d'institutions rurales renforcés susceptibles de gérer les conflits de manière non violente. Les sources de conflit, outre les possibilités d'en promouvoir la résolution non violente, seront identifiées avant la conception de l'intervention du FIDA pour la reconstruction au sortir du conflit. L'analyse du conflit constituera un outil déterminant pour la prévention des conflits dans la mesure où elle mettra en lumière les domaines sensibles potentiels sur lesquels le FIDA devra se pencher et aidera à trouver les moyens de renforcer la résistance au conflit dans les zones rurales.

60. La concertation de politique générale portera sur les grands problèmes rencontrés par le gouvernement de transition pour mettre en œuvre sa stratégie de réduction de la pauvreté dans le cadre des mesures visant à rétablir la paix et la stabilité sociale, relancer la croissance économique et asseoir la puissance macroéconomique du pays. Fort de l'expérience acquise avec l'exécution de projets au Burundi et dans les pays voisins, le FIDA contribuera au parachèvement du DSRP. En coopération avec les autres donateurs, le FIDA aidera le gouvernement de transition à formuler et mettre en œuvre les politiques de réforme administrative, en étant particulièrement attentif aux niveaux les plus bas des collectivités locales et au rôle des organisations de la société civile et des communautés rurales, dans le cadre de la formulation de projets de développement rural axés sur les communautés. En coordination avec les donateurs, le FIDA participera, aux niveaux de la conception des politiques et de la mise en œuvre sur le terrain, à la privatisation de l'agro-industrie et à la libéralisation du marché, par le biais d'interventions visant à améliorer l'accès des agriculteurs au marché et à appuyer la commercialisation de leurs produits.

61. La coordination des activités de terrain avec les autres donateurs consistera essentiellement à inciter les institutions telles que la Banque mondiale, le PNUD, la FAO et le PAM, et les ONG internationales à collaborer pour les mécanismes d'acheminement de projet. Les bénéfices qu'il est possible de retirer sont, par exemple: l'acquisition rapide et efficace des intrants agricoles destinés aux ménages vulnérables, et la mise à profit de l'expérience réussie du projet de la FAO pour la sécurité alimentaire. Pour faciliter la coordination, on échangera régulièrement les expériences avec tous les donateurs officiels et les principales ONG.

62. Privilégier la reconstruction au sortir du conflit au niveau local permettra l'adoption d'une approche coordonnée pour couvrir les aspects du rétablissement des moyens de subsistance ruraux et de la réduction de la pauvreté, conformément au mandat et à la stratégie du FIDA. On testera la politique de développement institutionnel et de décentralisation du gouvernement de transition et on tirera des enseignements utiles de l'exécution des activités axées sur les communautés dans des conditions de paix et de stabilité. Ces enseignements seront précieux pour mettre au point la décentralisation à l'échelon national. Des composantes de projet pilotes appuyant la mise en place d'institutions durables de microfinance fourniront les données nécessaires à la formulation ultérieure d'une politique consolidée nationale et d'interventions spécifiques plus étendues, une fois la période de transition achevée avec succès. Les projets locaux seront formulés sur la base des éléments suivants: évaluations approfondies des stratégies individuelles de rétablissement des moyens de subsistance et demande effective en termes de services; potentiel réaliste d'introduction de pratiques agricoles novatrices adaptées aux agriculteurs pauvres; et mesures requises à la fois pour améliorer l'accès des agriculteurs au marché et atténuer les pires impacts des dysfonctionnements du marché.



63. **Accorder une attention systématique à la problématique hommes-femmes.** L'inclusion, dans l'Accord d'Arusha, de propositions émises par des femmes burundaises a fait de cet accord de paix un modèle en termes de reconnaissance du droit des femmes à jouer un rôle fondamental dans la démocratie, la gouvernance, la paix et la sécurité, et la reconstruction. Les principales recommandations émises par les femmes burundaises sont les suivantes: i) mettre en place des mécanismes pour punir et mettre un terme aux crimes de guerre tels que le viol et les violences sexuelles; ii) garantir les droits des femmes en matière de propriété, accès à la terre et héritage; iii) prendre des mesures assurant aux femmes la sécurité et un retour sans encombre dans leur foyer; et iv) garantir que les filles auront les mêmes droits que les garçons à tous les niveaux de l'enseignement. Ces recommandations qui serviront de point de départ aux consultations avec les femmes rurales, doivent être intégrées dans l'aide apportée par le FIDA au Burundi pour la reconstruction au sortir du conflit. La réadaptation psychologique et sociale des femmes et des filles ayant survécu à des sévices sexuels fera l'objet d'une attention toute particulière. C'est un domaine dans lequel les réseaux créés à la base par des femmes vivant dans les zones émergentes de conflits ont contribué efficacement à réduire les effets du viol et de la violence. Les programmes de réadaptation ayant donné de bons résultats en Bosnie et au Kosovo seront attentivement examinés pour être éventuellement reproduits au Burundi. De plus, dans tous les projets du FIDA, on s'intéressera particulièrement aux aspects suivants: intégration des femmes dans les réseaux économiques et sociaux (notamment par le biais d'activités de groupe destinées aux femmes), alphabétisation fonctionnelle, en tant qu'instrument efficace pour diffuser les messages de paix et de réconciliation, fourniture des biens et des services demandés par les femmes (y compris l'adduction d'eau), et formation au petit élevage - soins aux animaux et production.

64. **Amélioration des pratiques d'élaboration des rapports, de suivi et d'évaluation de l'impact.** La décision du FIDA de privilégier les projets axés sur la demande, le développement des institutions locales et l'administration décentralisée des projets implique la mise en place d'un système plus performant d'élaboration des rapports sur les activités du projet, la tenue d'une comptabilité financière par les projets et les prestataires de services, et une meilleure évaluation de l'impact. Cette dernière nécessite une transmission régulière des informations de la part des partenaires locaux afin de pouvoir éventuellement ajuster les activités de projet, les calendriers et les allocations de ressources.

## F. Résultats escomptés

65. La mise en œuvre de la stratégie du FIDA pour la reconstruction au sortir du conflit devrait donner des résultats dans les domaines suivants:

- i) réhabilitation et renforcement de la résistance des zones rurales du Burundi aux conflits violents;
- ii) rétablissement de moyens de subsistance durables pour les ménages ruraux vulnérables;
- iii) établissement, dans le cadre de la politique de réforme administrative, de mécanismes reproductibles appuyant la planification et l'exécution par les communautés de projets communautaires durables avec, en particulier, des mesures efficaces pour financer les opérations entreprises par les communautés et leur maintien;
- iv) amélioration des capacités des collectivités locales et de l'obligation de rendre compte pour la planification et le suivi des services destinés aux populations rurales, et mise en œuvre d'une politique efficace encourageant les ONG et les organisations privées à sous-traiter les prestations de services;
- v) constitution d'une expérience pratique suffisante pour concevoir une politique générale et des projets spécifiques visant la mise en place d'institutions de microfinance rurale dans le contexte de la reconstruction au sortir du conflit;
- vi) participation effective des femmes aux processus de paix et de reconstruction au sortir du conflit, avec une part significative des bénéficiaires du projet leur revenant; et

- vii) amélioration du contrôle financier, de l'élaboration des rapports, du suivi et de l'évaluation dans les projets du FIDA actuels et futurs.

## **V. LE PROGRAMME DE RECONSTRUCTION AU SORTIR DU CONFLIT**

66. Le FIDA organisera la concertation avec le gouvernement de transition autour de trois axes principaux, à savoir: l'appui à l'exécution du portefeuille de projets, l'évaluation approfondie de l'expérience tirée des projets exécutés en période de conflit, l'analyse du conflit et la poursuite de la concertation de politique générale; et la constitution d'une réserve de projets de reconstruction au sortir du conflit.

### **A. Appui à l'exécution du portefeuille de projets**

67. Le FIDA s'emploiera à améliorer la performance de son portefeuille de projets. Il s'appuiera sur le processus d'examen du portefeuille de projets, lequel a donné de bons résultats, et mettra en place un processus participatif échelonné dans le temps impliquant le FIDA, les institutions coopérantes, le gouvernement de transition et le personnel des projets, pour produire des plans d'action annuels visant à appuyer l'exécution du portefeuille de projets afin d'améliorer l'exécution des activités et le renforcement des capacités. Ce processus permettra également d'identifier les modèles performants et d'accroître ainsi les connaissances du FIDA sur les initiatives de développement dans les pays touchés par une instabilité politique chronique. Le Fonds élaborera avec les institutions coopérantes un programme d'action annuel pour améliorer le renforcement des capacités et enregistrer/évaluer l'impact en termes de développement, ce qui impliquera de: mettre en place des systèmes et des institutions d'appui plus efficaces, tels que des services participatifs de vulgarisation basés sur des activités de recherche appropriées et les résultats du développement; renforcer les capacités des institutions locales pour appuyer la reconstruction participative grâce à la formation du personnel et à la maîtrise locale des opérations; améliorer la gestion des savoirs pour établir des liens avec les projets en cours d'exécution, faciliter la diffusion de l'information et favoriser l'enrichissement mutuel entre projets; instaurer des partenariats avec les ONG et les organisations à assise communautaire présentes dans la zone du projet; accroître la transparence et insister davantage sur l'obligation de rendre des comptes.

68. En outre, le FIDA recourra plus fréquemment aux procédures et aux missions de supervision, notamment, en tant que vecteurs de l'assistance technique indispensable à l'exécution des projets dans le contexte de "la mise au point" du portefeuille. Le cas échéant, le FIDA ajustera le portefeuille autant que nécessaire pour optimiser son aide au Burundi pendant la période de transition.

### **B. Cadre de l'analyse du conflit et évaluation approfondie de l'expérience du FIDA en matière d'exécution des projets en situation de conflit chronique**

69. Le FIDA va multiplier les activités autres que les prêts pour mieux comprendre le contexte socio-économique, pour accroître ses connaissances afin d'étayer la concertation de politique générale et la conception de programmes efficaces de reconstruction au sortir du conflit, et pour contribuer au renforcement des capacités. Il s'agira d'études visant à identifier les initiatives communautaires qui donnent les meilleurs résultats dans les environnements politiques chroniquement instables et les approches à adopter pour répondre aux besoins essentiels du phénomène croissant des ménages ayant à leur tête une femme ou un orphelin. Les études porteront également sur l'impact du conflit sur les femmes burundaises, et sur l'utilisation d'un cadre d'analyse du conflit en tant qu'instrument de prévention et élément de l'aide du FIDA au Burundi pour la reconstruction au sortir du conflit.

70. Les conclusions du cadre d'analyse du conflit fourniront au gouvernement de transition, aux donateurs et aux ONG des données sur les approches fonctionnelles permettant de répondre aux besoins des groupes cibles du FIDA. Les études ont pour objectif de dégager des enseignements utiles à la fois pour la conception des futurs projets et la formulation de la politique gouvernementale de réforme administrative et de décentralisation. À cet égard, un accord sera conclu avec le gouvernement de transition pour que les conclusions soient prises en compte dans la formulation de la politique de décentralisation et que le FIDA soit invité à contribuer au processus de formulation, compte tenu de son expérience et de son souhait d'appuyer le niveau le plus bas des collectivités locales et la dimension du développement communautaire de la future réforme de l'administration.

71. Les représentants du FIDA participant au parachèvement du DSRP insisteront également sur la bonne gouvernance, le renforcement des moyens d'action des communautés, la problématique hommes-femmes, la sécurité alimentaire, la pérennité des services ruraux destinés aux plus démunis, et l'impact de la privatisation sur les pauvres. Ces points seront aussi pris en compte dans la formulation des futures interventions du FIDA au Burundi et l'appui sera subordonné aux progrès enregistrés par le gouvernement dans ces domaines.

### **C. Constitution d'une réserve de projets pendant la phase de transition**

72. En vue de l'exécution de la STG, le gouvernement a demandé au FIDA de formuler un programme visant la remise sur pied des services économiques et sociaux dans les provinces de Cankuzo, Makamba, Muramvya et Rutana. Ce programme portera sur le développement des institutions et l'amélioration de la production agricole, la reconstitution du cheptel, le drainage et la mise en valeur des zones marécageuses, la promotion pilote de services de finance rurale au niveau de la micro-institution, les activités génératrices de revenus pour les femmes, la distribution des intrants nécessaires à la relance de la production pour les ménages vulnérables, ainsi que la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement.

73. Si le processus de paix et la pacification et la "normalisation" des zones rurales progressent de manière satisfaisante, le FIDA pourrait envisager d'appuyer également: i) un programme portant sur le relèvement et la diversification du sous-secteur des cultures de rente et d'exportation, comparable au projet similaire récemment conçu dans la région; et ii) un programme de relèvement du secteur des pêches, couvrant la pêche en lac (le lac Tanganyika et les lacs du Nord plus petits) et l'aquaculture.

### **D. Possibilités de liens stratégiques avec les autres donateurs**

74. Le FIDA a obtenu des cofinancements pour toutes ses opérations au Burundi de la part de: i) la BAfD; ii) le Fonds de développement de l'OPEP; iii) la Banque mondiale; et iv) ACORD.

75. Le FIDA a noué des contacts étroits avec les principaux donateurs présents au Burundi, notamment la Banque mondiale, l'Union européenne et le PNUD. Un représentant du FIDA participe régulièrement et constructivement aux réunions de donateurs coprésidées par le PNUD et la Banque mondiale. La collaboration étroite avec la Banque mondiale a entraîné l'entrée du FIDA dans le Fonds fiduciaire multilatéral pour la dette. Le FIDA s'est activement employé, avec la Banque mondiale, à y faire également entrer le Fonds de l'OPEP en qualité de membre afin qu'il puisse poursuivre son aide au Burundi.

76. Les considérations qui précèdent sous-tendent l'établissement des nouveaux liens stratégiques lorsque le prochain cycle d'opérations au Burundi sera planifié. En particulier, le FIDA collaborera étroitement avec la Banque mondiale dans le domaine de la recherche et de la vulgarisation agricole; avec la Banque mondiale et le PNUD sur les questions de la bonne gouvernance et de la

décentralisation; avec le Fonds de l'OPEP pour la construction des infrastructures de base; et, éventuellement, avec la Banque arabe pour le développement économique en Afrique pour le relèvement et/ou le développement du sous-secteur des cultures de rente, en particulier le thé et le café. La coopération avec le Bureau des opérations spéciales de secours (TCOR) de la FAO est envisagée pour accélérer l'acquisition des intrants destinés à être distribués aux ménages vulnérables, tandis que le PAM sera invité à participer aux futurs programmes du FIDA au Burundi avec ses actions vivres-contre-travail.

## VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

77. Le FIDA relève un défi de taille en aidant le Burundi à émerger d'une situation chroniquement instable et à instaurer un environnement pacifique – compte tenu, notamment, de la nécessité de porter secours à la fois aux communautés éprouvées et aux personnes particulièrement vulnérables tout en s'attaquant à la remise en état des infrastructures, à la réduction de la pauvreté par le biais de la croissance économique, et à l'introduction de la bonne gouvernance et d'une réforme de l'administration. La formulation de la politique gouvernementale pour la réconciliation nationale, la croissance économique et la réduction de la pauvreté a démarré sous de bons auspices. Tout semble indiquer qu'avec un appui adéquat de la part des donateurs des progrès significatifs seront accomplis dans les années qui viennent.

78. Le présent COSOP dessine le cadre stratégique des interventions du FIDA au Burundi pendant cette période cruciale de transition, un cadre qui met l'accent sur l'intensification de la concertation avec le gouvernement de transition et l'élaboration de nouvelles interventions. Les projets consisteront notamment en des interventions locales visant le développement institutionnel et le renforcement des moyens d'action des communautés rurales pauvres, le relèvement et le développement de l'agriculture et de l'élevage, la protection des ressources, le développement pilote d'institutions de microfinance rurale et l'appui aux ménages vulnérables afin de les aider à retrouver un niveau de vie un tant soit peu acceptable. La reconstruction des infrastructures pourrait être incluse en faisant l'objet d'un cofinancement parallèle. On veillera tout particulièrement à répondre aux besoins de réadaptation spécifiques des femmes et on fera en sorte qu'elles participent pleinement aux activités du projet et perçoivent une part équitable de ses bénéfices. Sous réserve de l'avancée du processus de paix et de nouveaux progrès en termes de rétablissement des moyens de subsistance ruraux, l'intervention potentielle du FIDA dans les sous-secteurs des cultures de rente et d'exportation, d'une part, et de la pêche, d'autre part, sera examinée.



APPENDIX II

LOGICAL FRAMEWORK

Narrative Summary	Verifiable Indicators	Means of Verification	Assumptions/Risks
<p><b>Goal:</b></p> <p>Community reconciliation, enduring peace/security, and reconstruction of the social, human and economic capital of rural poor households in IFAD project areas.</p>	<p>In the IFAD project areas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Record of persisting insecurity and armed conflict</li> <li>• Record of governance and political stability</li> <li>• Overall economic performance</li> <li>• Human development indicators</li> <li>• Evolution of signals of environmental stress</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Government reports</li> <li>• Other sources to be determined</li> <li>• National statistics and reports of the projects' M&amp;E unit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• continued commitment of all parties to peace and political stability</li> <li>• continued government commitment to poverty reduction and to administration decentralization</li> <li>• government support for civil society organizations and for outsourcing delivery of public services to NGOs and private enterprise</li> <li>• significant foreign debt re-negotiation</li> </ul>
<p><b>Purposes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• testing a system of local governance that encourages reconciled communities to plan, implement, manage, and maintain assets and other resources devolved to them on a matching grant basis</li> <li>• assisting vulnerable households in re-establishing a minimum sustainable livelihood</li> <li>• testing effective measures to secure equal opportunities for women for participation in project activities and for sharing project benefits, particularly with regard to access to education, productive assets and social services</li> <li>• testing ways and means of starting a sustainable network of microfinance institutions (MFIs) linked to the formal banking system</li> <li>• contributing to the national fight against HIV/AIDS</li> <li>• introducing participatory diagnosis of farmers' problems, support to genuine local farmer innovators and demand-driven agricultural research and development</li> <li>• improving market linkages for rural poor households by enhancing all potential opportunities for income-generation, including export crop production and related off-farm activities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• representatives of poor households hold decision-making positions within local governments</li> <li>• service providers trained in a community-driven development (CDD) approach and adequately performing their CDD tasks</li> <li>• exit of very poor</li> <li>• households from conditions of high vulnerability</li> <li>• public services respond to peoples demands</li> <li>• women's groups participate in IFAD project activities</li> <li>• women trained in functional literacy, and other technical skills</li> <li>• pilot attempts at establishing financially sustainable MFIs prove successful</li> <li>• new methods of agricultural technology generation and transfer are internalized by extension workers and farmers</li> <li>• increased farmer cash earnings through higher production and better producer prices</li> <li>• cooperatives of poor households participate in commercial enterprises processing/marketing their products</li> <li>• improved natural resource management (NRM) practices adopted</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IFAD institutional assessment studies to monitor the impact of community heterogeneity on project performance and CDD approach</li> <li>• <i>Ad hoc</i> participatory rural appraisals (PRAs) involving households belonging to target group and vulnerable households</li> <li>• Specific reporting on gender constraints and project performance with respect to the participation of women</li> <li>• IFAD project design to include instruments of accountability for the target group, and reporting on the participatory workshops evaluating service providers' performance</li> <li>• Improved progress reporting by IFAD PCUs</li> <li>• Improved procurement procedures and practices</li> <li>• Improved financial reporting and control</li> <li>• <i>Ad hoc</i> consultation with communities for in-depth impact assessment</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• capacity-building at the lower levels of local government and at the local group level tightly linked to specific community project implementation</li> <li>• social stratification in rural areas is not an impediment to the empowerment of the poor under the present governance setting</li> <li>• training of community facilitators, government officers and other local service providers is sufficient incentive for successful introduction of the CDD approach</li> <li>• export crop-based projects with links to private enterprises can be effectively targeted at the poor</li> </ul>

### SOCIO-POLITICAL CONTEXT AND PEACE PROCESS

1. Burundi has a population of 6.8 million (1999), growing at 2.9 percent per year and a population density of 215 persons per square kilometre, the second highest in Africa. Since independence in 1962, Burundi has gone through several periods of conflict fuelled by tensions between its two dominant ethnic groups, the Hutus (over four fifths of the population) and the Tutsi. The latest conflict broke out in 1993, following the assassination of the democratically elected President Ndadaye, and the President of the National Assembly. This assassination led to massive violence, with the killing of over 15 000 persons and the displacement of more than 600 000.

2. The death of President Ntaryamira, who succeeded President Ndadaye, in a plane crash in Kigali in April 1994 contributed to increased tensions in turn exacerbated by the outbreak of violence in neighbouring Rwanda. In July 1994, a convention government, negotiated under the auspices of the United Nations and Organization of African Unity, was formed with a democratically elected parliament under President Ntibantunganya, a Hutu. The peace dividend expected from this convention did not materialize however, and growing insecurity led to a Tutsi-military-led coup that overthrew the government in 1996. In response to the coup, regional leaders imposed economic sanctions on Burundi with the stated objective of securing the restoration of parliament and political activity, and immediate, unconditional negotiation with rebel groups and opposition forces. Most donors respected the sanctions and foreign aid levels fell from over USD 300 million per annum to less than USD 48 million, and living conditions deteriorated. The sanctions were suspended in January 1999 to prevent further worsening of living conditions. In addition, the international community took a more active role in seeking a negotiated and peaceful resolution of the conflict. The late President Nyerere was appointed mediator and after his death, President Mandela took over in December 1999. These negotiations culminated in the signature of the Peace Accord in Arusha in August 2000 by 19 political parties representing all ethnic groups.

3. After the signing of the Peace Accord, parties involved in the conflict and the Burundian Government, National Assembly and the international mediator held several rounds of talks. These peace talks centred on the need to ensure security for all and equitable representation of all ethnic groups in politics, the armed forces, the judiciary and civil service, and on the establishment of the transitional Government. Meanwhile, the transitional Government and the people of Burundi pursued reconciliation at the community level (with assistance from NGOs), while efforts towards peace continued at the national level under the framework of the Arusha Peace Accord.

4. The Peace Accord is very comprehensive, outlining in detail the responsibilities and attributes of administrative institutions, including the role of the army, national police force, the state and international community. It also provides a framework for the rehabilitation and resettlement of refugees and victims of conflicts. Protocol I of the Accord examines the root causes of the Burundian conflict, some of which, according to the protocol, date from the era of the colonial administration, when the introduction of an identity card specifying ethnic origin reinforced ethnic awareness. However, parties involved in the Accord recognize that the nature of successive conflicts in the post-colonial period has been fundamentally political with a significant ethnic dimension, stemming from the struggle by the political class to accede to and/or remain in power.

5. Chapter II of the same Protocol explores solutions to Burundi's conflict. It proposes a number of institutional reforms to foster national reconciliation, improve justice, public administration, economic performance and social services, in order to prevent a recurrence of the conflicts. As the basis for national reconciliation, a new constitution is proposed, founded on the values of justice, the rule of law, democracy, good governance, pluralism, respect for the fundamental rights of individuals, solidarity, and equality between women and men. The constitution would also include provisions embodying the principle of separation of powers (executive, legislative and judicial).

6. In the area of justice, an International Judicial Commission of enquiry on genocide, war crimes, and other crimes against humanity will be established, along with an International Tribunal to try and to punish those responsible. An independent justice system will be promoted and the National Truth and Reconciliation Commission (NTRC) will be founded.

7. The NTRC draws on the South African post-apartheid model, and it will deal with the investigation of acts of violence, arbitration and reconciliation, and the clarification of history. Other measures include the establishment of a National Commission for the Rehabilitation of Victims; the banning of all political or other associations advocating ethnic, regional, religious or gender discrimination; and deliberate promotion of disadvantaged groups. Decentralization is listed as a cornerstone of political reconstruction. Other important elements include: the promotion of human rights and freedom; advancement of women; and strengthening the National Assembly, civil society and the justice system.

8. Regional economic sanctions imposed in August 1996 were suspended in January 1999. As intended, these imposed an economic cost. While the sanctions were lifted for some essential goods and were also widely violated, they still created hardship for the poor. They fostered rationing, which so reduced foreign exchange market transparency that it is difficult to judge whether the military were deprived or instead profited from special access to subsidized foreign exchange. While the private sector was at the end of the queue for favourable exchange rates, how or why the beneficiaries were chosen is unclear. Finally, 'sanction-busting' was profitable only for goods consumed by wealthier members of society who could afford the high mark-up covering the risks, costs and profit margins of smugglers. Imported goods consumed by the poor or used by agricultural producers in competitive markets became unavailable.

9. As a result of the humanitarian crisis and the effect of the sanctions, poverty has rapidly worsened since 1993. While recent data are scarce, the incidence of rural poverty is estimated to have increased by 80 percent since 1993, while the incidence of urban poverty has doubled. Poverty depth is estimated to be among the greatest in sub-Saharan Africa. Over 14 percent of the population was displaced during 1997.

10. Social indicators deteriorated sharply, after a steady improvement in the years preceding the crisis. Children's immunization coverage declined from 83 percent in 1993 to 54 percent in 1996. Infant mortality increased from 110 per thousand live births in 1992 to 136 in 1997, while the average for sub-Saharan Africa is 105. Malnutrition, measured by wasting among children under five, is estimated to have increased from six percent to 20 percent since 1993. Approximately 50 000 people are treated daily in nutrition centres. Of these 36 000 suffer chronic malnutrition, of whom 90 percent are children under five. Reported cases of major endemic diseases have increased by over 200 percent, and HIV prevalence is rapidly rising. There are already an estimated 40 000 orphans as a result of HIV. Primary school enrolment has plummeted since 1993, from 70 to 44 percent overall, with four provinces falling below 30 percent in 1996-97 and a nadir of nine percent in one of the most violence-stricken areas.

11. The conflict and the embargoes have affected agriculture through looting and destruction of household goods and livestock, displacement of populations and collapse of distribution channels for agricultural inputs. The price of non-food goods in rural areas has risen. In urban areas, many unskilled workers have been laid off from formal private sector enterprises, in response to a drop in industrial GDP of almost 60 percent since 1992. The urban informal sector has also suffered, as enterprises have closed and laid off workers due to difficulties in the supply of materials internally and from abroad, and a drop in demand for services from the formal sector and expatriate workers. Rapidly rising urban prices following the embargoes have further eroded the real incomes of the urban poor.



12. In addition to widespread food insecurity, declining monetary incomes and rising health problems, the provision of public services has been drastically reduced. Many schools and health clinics have been destroyed or damaged; health and educational personnel have moved to urban areas; and agricultural projects funded by donors have closed. Over one third of local water supplies have been destroyed or ceased to function due to lack of maintenance.

13. Collapse in financing for health and education is another major factor in the decline in social service access and quality. Government revenue has fallen as a result of the contraction of the tax base, from 20 percent to 12.6 percent of GDP since 1992. The withdrawal of donor assistance (from USD 300 million in 1990-92 to USD 39 million in 1997) has drastically reduced the funds available for reconstruction and social investment.

(Source: World Bank: Transitional Support Strategy – February 2002)

**POLICY ACTION MATRIX**

Area and Objectives	Verifiable Indicators	Outcome for 2003
<b>Poverty Reduction, Reinsertion and Reintegration of Victims of Conflict and IDPs</b>		
<p>Implementation of growth enhancement measures to increase personal income and reduce poverty incidence and provision of targeted assistance to poor and vulnerable groups, through establishment of safety net mechanisms.</p> <p>Implementation of measures to reduce vulnerability and exposure to exogenous shocks for example through broadening the sources of growth in rural areas</p>	<p>Definition of minimum package of essential social services to be provided by the transitional Government to poor and vulnerable groups during the transition period.</p> <p>Approval by cabinet of a special fund for reinsertion and reintegration of displaced persons and other victims of conflict.</p>	<p>Establishment of an institutional framework to underpin the creation of a microcredit fund.</p> <p>Implementation of a consultative participatory diagnostic process within the context of the full PRSP</p>
<b>Private Sector Development</b>		
<p>Improve efficiency and effectiveness in public expenditure allocation and use</p> <p>Foster economic growth through increased private ownership and creation of enabling environment.</p>	<p>Establishment of an operational programme for the privatization of public enterprises</p> <p>Elaboration of a framework for the clearance of domestic arrears to private sector suppliers</p>	<p>Adoption of measures to strengthen the legal and judiciary framework for commerce and enforcement of contracts.</p> <p>Complete revision of corporate and commercial laws.</p> <p>Complete revision of labour code and civil code.</p> <p>Update of the 1996 privatization decree.</p> <p>Adoption of measures to strengthen privatization agencies, including the Public Works Office (SCEP) within the Ministry of Good Governance and Privatization</p>

<b>Agriculture and Rural Development</b>		
Increase rural income through revitalization of agricultural production, diversification of sources of growth and protection against shocks	Establishment of an operational programme for the privatization of public enterprises, including coffee and tea processing complexes.	<p>Complete a study to identify sources of growth and income-generating activities in rural areas.</p> <p>Adoption by cabinet of a comprehensive strategy developed in consultation with the stakeholders to revive the coffee and tea sub-sectors.</p> <p>Implementation of institutional measures to promote increased participation of private sector operators.</p>
<b>Human Resources Development and Integration</b>		
Foster integration through strengthening of human resources and reduction of disparities.	Definition of a minimum package of essential social services to be provided by the transitional Government to poor and vulnerable groups during the transition period, drawing on the consultation and participatory diagnostic processes carried out within the context of the Interim Poverty Reduction Strategy Paper.	<p>In consultation with all stakeholders and civil society, the Burundian authorities will prepare a Gender Action Plan for adoption by cabinet.</p> <p>Implementation of institutional reforms to eliminate sources of gender discrimination and to increase women's access to inheritance and property ownership.</p> <p>Preparation of institutional framework and reforms to underpin the implementation of cost-recovery policies and mechanisms.</p>

(Source: World Bank: Economic Rehabilitation Credit – July 2002)

**POST-CONFLICT PERFORMANCE INDICATORS**

**A. Security and Reconciliation**

	<b>Indicators</b>	<b>Progress Indicators</b>	<b>Output/Outcome Indicators</b>
1	<b>Public security</b>	<p>Increased efforts to bring the two rebel groups (FNL and FDD) into the peace process</p> <p>Broadening of discussions among the Arusha Peace Accord signatories to include the rebel groups</p> <p>Progress towards a cease-fire within the framework of the Arusha and Lusaka Peace Agreement</p>	<p>Significant reduction in number of politically motivated crimes</p> <p>Increased number of returned political exiles and refugees</p> <p>Increased geographical coverage in project implementation</p>
2	<b>Reconciliation</b>	<p>The Government and mediation in place are accepted by all parties</p> <p>Degree of integration into economic and social processes of the parties to the conflict.</p> <p>Establishment of a National Truth and Reconciliation Commission</p> <p>Establishment of an international judicial commission of enquiry on genocide, war crime and other crimes</p> <p>Degree of commitment to consultation and participatory diagnostic processes to foster inter-Burundian dialogue</p> <p>Establishment of an International Tribunal to try and punish those responsible for the crimes</p>	<p>Effective demobilization and reintegration of soldiers into the civil forces</p> <p>Reduction of military expenditure, and increased social expenditure and productive investments</p> <p>Increased economic growth and revitalization of rural economy</p> <p>Diversification of the composition of labour force in the administration</p>
3	<b>Demobilization and Disarmament</b>	<p>Preparation of the World Bank Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) programme for child and vulnerable soldiers</p> <p>Establishment of the World Bank-DDR programme</p> <p>Establishment of a transitional safety-net for ex-combatants</p>	<p>Number of soldiers and ex-combatants reintegrated into civil life</p> <p>Increased social spending and reduction in military and security-related expenditures</p>

**B. Economic Recovery**

	<b>Indicators</b>	<b>Progress Indicators</b>	<b>Output/Outcome Indicators</b>
4	<b>Management of inflation, external debt and adequacy of the budget</b>	<p>Satisfactory review under the International Monetary Fund Staff Monitored Program and Emergency Post-Conflict Assistance Facility leading to a Poverty Reduction and Growth Facility</p> <p>Agreement on payments schedule and on arrears clearance mechanisms, including establishment of a Multilateral Debt Trust Fund</p> <p>Progress in reform implementation under the public expenditure review, including in the area of public expenditure management and budget processes</p>	<p>Increased mobilization of domestic resources and reduction of fiscal deficit and inflation</p> <p>Reduction and/or clearance of external arrears</p> <p>Increased inflows of external assistance, productive investments for growth</p> <p>Eligibility for debt relief under the Enhanced Heavily Indebted Poor Country Initiative</p>
5	<b>Trade policy, foreign exchange and price regimes</b>	<p>Liberalization of access to the official exchange market through adoption, exchange and publication of central bank regulation, authorizing access to the auctions marked by all licensed exchange bureaux</p> <p>Revision of producers' prices and marketing arrangements in the agricultural subsectors</p> <p>Satisfactory progress in the implementation of the reform programme</p>	<p>Reduction of parallel market premium</p> <p>Alignment of tariff structure with that of countries belonging to the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA)</p>
6	<b>Management and sustainability of the development programme</b>	<p>Degree of coordination of policies and actions with the international community</p> <p>Use of participatory and diagnostic process methods in the elaboration of the development programme</p> <p>Level of support of the development programme proposed by the transitional Government</p>	<p>Increased absorptive capacity through better geographical coverage and project implementation</p> <p>Satisfactory results in poverty reduction objectives, including reduction of poverty incidence</p>

**C. Social Inclusion and Social Sector Development Programme**

	<b>Indicators</b>	<b>Progress Indicators</b>	<b>Output/Outcome Indicators</b>
7	<b>Reintegration of displaced population</b>	<p>Commitment of the transitional Government to addressing the needs of the country's internally displaced persons</p> <p>The transitional Government is coordinating donors' efforts and providing assistance to the internally displaced and returnees</p> <p>Amount of budget resources allocated to rehabilitation of housing, economic and social infrastructure</p>	<p>Increasing number of houses rehabilitated</p> <p>Increasing number of displaced persons returning to their homes</p> <p>Increasing number of displaced persons re-engaging in productive economic activities</p> <p>Revitalization of rural economy and economic growth</p>
8	<b>Education</b>	<p>Implementation of programme to address urgent needs, particularly in primary education</p> <p>Public spending in the education sector reflecting the transitional Government's objective to reduce geographical, ethnic and gender disparities in access to education</p> <p>Budget allocation and public spending trends in social sectors</p>	<p>Increasing number of open and functioning schools and education facilities</p> <p>Increasing gross enrolment rates at the primary and secondary levels, and reduction of repetition rates</p> <p>Reduction of gender, regional and ethnic disparities in education access and outcomes</p>
9	<b>Health</b>	<p>The transitional Government has established a structure and has a system in place to address the medical needs of the war-affected population</p> <p>Public spending in the health sector reflects the transitional Government's objective to reduce geographical, ethnic and gender disparities with regard to access to health services</p> <p>Budget allocation and public spending trends in social sectors</p>	<p>Increasing number of operating and functioning hospitals and primary health care facilities</p> <p>Reduction of mortality rates and increased life expectancy</p> <p>Reduction of regional and ethnic disparities in access to health facilities</p>

**D. Public Sector Management and Institutions**

	<b>Indicators</b>	<b>Progress Indicators</b>	<b>Output/Outcome Indicators</b>
10	<b>Budget formulation and efficiency of revenue mobilization</b>	<p>Effectiveness of budget formulation and implementation</p> <p>Performance of revenue collection authorities and agencies</p> <p>Implementation of measures to reduce and/or eliminate tax and customs exemptions, creation of a unit in the customs and internal revenue department to monitor the purpose, recipients and value of exemptions granted</p>	<p>Continued increase in government revenue and public expenditure allocation in the social sector</p> <p>Improved education and health levels</p> <p>Improved fiscal performance and reduction of fiscal deficit</p>
11	<b>Re-establishing the administration and rule-based governance</b>	<p>Level of effectiveness of the transitional Government in the implementation of transitional administration arrangements, including rule-based strengthening of the justice system and of governance</p> <p>The degree of coherence and collaboration among the different branches of the administration and their capacity to deliver quality good services and enforce contracts</p>	<p>Level and quality of service delivery</p> <p>Improved education, health and other social indicators</p>
12	<b>Transparency, accountability and corruption in the public sector</b>	<p>Progress in ongoing work on public expenditure review and implementation of public expenditure tracking study</p> <p>Progress in the implementation of recommendations under the Public Expenditure Review, including audit of the treasury, revision of budget nomenclature and processes</p> <p>Establishment of an Office of Auditor General with the responsibility of auditing government resources and expenditures</p> <p>Effectiveness of World Bank-financed Institutional Development Fund grant to strengthen public procurement administration</p> <p>Level of coherence and coordination between the Ministry of Good Governance and other ministries in the fight against corruption, and participation of civil society</p>	<p>Reduction of leakages and increased public spending allocated to public facilities and primary beneficiaries</p> <p>Improved allocation of social services and reduction of disparities in access to them</p> <p>Improved access and social indicators</p>

(Source World Bank: Transitional Support Strategy – February 2002)

**DISTRIBUTION OF PLEDGES BY DONOR<sup>1</sup>**

**(BILATERAL AND MULTILATERAL INSTITUTIONS) INTERNATIONAL DONOR CONFERENCE, PARIS--**

Donors	Nature of Assistance	Amount Pledged (USD million)			Disbursement Effected to date 2002
		2000	2001	2002	
<b>Austria</b>	Reconstruction, water and sanitation, democracy and human rights, and debt write off	11.50	13.26	15.60	4.263
<b>Belgium</b>	Security and humanitarian assistance, social sectors, public works and economic management, HIV/AIDS	24.00	25.42	35.50	3.50
<b>Canada</b>	Peace and humanitarian assistance, DDR	0	2.00	0.50	1.436
<b>Denmark</b>	Humanitarian assistance	8.35	..	8.35	0
<b>Finland</b>	Security and humanitarian assistance	..	1.50	1.50	0
<b>France</b>	Justice and national reconciliation, reinsertion and reintegration, rehabilitation of infrastructure, food security, rural development public expenditure management, training and technical assistance	6.85	6.85	17.30	3.10
<b>Germany</b>	Conflict prevention and democracy, water and sanitation, HIV/AIDS	31.60	35.68	45.20	1.821
<b>Italy</b>	Reinsertion, decentralization, gender, orphans and HIV/AIDS	2.00	6.40	1.50	1.674
<b>Japan</b>	Food security and HIV/AIDS	..	1.00	0.95	0.05
<b>Netherlands</b>	Humanitarian, demobilization, disarmament and reintegration	5.00	..	4.33	0.67
<b>Norway</b>	Peace and reconciliation, humanitarian assistance and DDR	6.00	4.30	27.90	3.037
<b>Organisation Internationale de la Francophonie</b>	Governance, education through direct support and scholarship	1.50	..	1.50	..
<b>OPEC Fund</b>	Agriculture and rural development	10.00	15.00	22.6	0
<b>Sweden</b>	Humanitarian assistance and social sectors	4.22	..	2.36	1.857
<b>Switzerland</b>	Humanitarian assistance and debt relief	5.29	..	4.75	0.54
<b>United Kingdom</b>	HIV/AIDS, debt relief	8.00	8.00	5.50	3.426
<b>United States</b>	Humanitarian assistance, agriculture and rural development, social sectors and HIV/AIDS, support to refugees and orphans, promotion of civil society and gender, education and training	70.00	150.00	134.00	16.21
<b>European Union</b>	Balance of payments support, food security humanitarian assistance, reinsertion and reintegration, rehabilitation of economic and social infrastructure, agriculture and rural development technical assistance	124.50	239.30	214.00	61.994

<sup>1</sup> From data generated at the International Donor Conference, December 2000, held in Paris, and the Round Table Donor Meetings, December 2001 and 2002, both held in Geneva.



Donors	Nature of Assistance	Amount Pledged (USD million)			Disbursement Effected to date 2002
		2000	2001	2002	
<b>AfDB</b>	Agriculture and rural development, infrastructure, education, social action projects and poverty alleviation, rehabilitation of economic and social infrastructure, post-conflict reconstruction and governance	27.70	78.53	84.00	0
<b>IFAD</b>					32.00
<b>IMF</b>	Emergency post-conflict assistance facility and technical assistance, macroeconomic management	25.00	24.62	60.00	12.50
<b>UNDP</b>	Donor coordination, food security, rehabilitation, reintegration, governance, HIV/AIDS, technical assistance	20.00	32.00	28.00	18.20
<b>United Nations Children's Fund (UNICEF)</b>	Rehabilitation of social infrastructure and education	..	31.00	20.00	0.279
<b>United Nations Population Fund (UNFPA)</b>	HIV/AIDS reintegration and reinsertion	..	1.50	3.60	1.207
<b>World Bank</b>	Balance of payments support, DDR, rehabilitation of economic and social infrastructure, public works and roads rehabilitation, education and health, HIV/AIDS and Orphans, governance and public expenditure management, poverty monitoring, technical assistance, macroeconomic management.	50.00	156.00	167.00	25.38
<b>Overall Amount</b>		<b>441.51</b>	<b>832.36</b>	<b>905.94</b>	<b>193.144</b>

**IFAD ONGOING PROJECT IMPLEMENTATION STATUS**

1. **Bututsi Agro-Pastoral Development Project (Loan: 229-BI).** Despite disbursement suspension by the African Development Bank (AfDB) (due to heavy debt payment arrears), the project has maintained key activities with participating communities. The project managed to survive on IFAD resources and some government counterpart funds. During the conflict, the project was forced to prioritize the allocation of its limited financial resources, involving communities in the decision-making process of resource use and the planning and implementation of the retained activities. As a result, the communities developed community development plans (CDPs), which they view as contracts between themselves and the project.

2. Under the IFAD loan, there is an undisbursed amount of about USD 4.2 million. In the light of the continued suspension of the AfDB disbursements, the last AfDB/IFAD Supervision Mission (December 2001) recommended that the AfDB cancel its loan, and that IFAD consider financing 100% of the cost of key project activities and complete them to preserve their impact on the communities. The transitional Government has responded favourably to this recommendation. The project management team has produced a reorientation project report, in which key activities will be included and loan category reallocations indicated. The transitional Government forwarded a request for amendment of the loan agreement together with an amendment to the financing arrangements. AfDB is awaiting the request and should respond positively.

3. While waiting for the amendment to take effect, the transitional Government has agreed to borrow BIF 300 million from local commercial banks to pre-finance project activities already initiated with the communities, and requested that IFAD retroactively reimburses the pre-financed expenditures, once the loan agreement is amended. It will be necessary to extend the project completion and loan closing dates to allow the project to complete its key activities. The extension period will be about two years. While awaiting IFAD's amendment of the loan agreement, the project will be unable to affect further loan resource withdrawal. As a temporary measure and in the context of good collaboration between IFAD and the World Bank, the latter has agreed in principle to ensure continued implementation of the Bututsi project by financing its key activities through its Economic Rehabilitation Programme.

4. **Ruyigi Rural Resources Management Project (Loan: SRS 034-BI).** In light of discussions with the transitional Government on the new COSOP requirements, it has been decided that a second phase of this project is no longer justified. It is not entirely suitable for the Government Agricultural Sector Action Plan. The project completion and loan closing dates have been extended to allow the project to finish and consolidate its activities. This project is cofinanced by the OPEC Development Fund, but OPEC has not fully disbursed its resources due to the arrears problem. The project has been unable to fully undertake the swamp rehabilitation component.

5. In addition to the insecurity of the project areas, some very serious operational difficulties that affected project performance must be mentioned. One is the impact of the embargo on imports imposed by the subregion, which made it practically impossible for the Project Coordination Unit (PCU) to procure agricultural inputs, or even fuel, through legal channels. Another is the problem of maintaining a stable team of project staff, further complicated by the lack of government funds to pay the salaries of their own staff serving on the projects.

6. On the other hand, a positive aspect of the situation must also be emphasized. Faced with the collapse of government services, the project has established a closer link with the communities, responding to their request to use the limited resources available for their most urgent needs under the emergency conditions. In this connection, it is worth noticing that the communities prioritized assistance for agricultural development, soil conservation, fuelwood production and feeder road rehabilitation.

7. To comply with these demands some significant changes in the project implementation structure were put in place. For example, the production of improved seed, and also of grass seed needed for erosion control was entrusted to farmer groups rather than to government seed farms. The same approach was adopted for nursery development. Feeder roads were rehabilitated with the help of WFP's Food for Work Programme. In addition, some of the limited cash resources were used to fund a credit scheme for women's groups, which recorded 100% reimbursement of the loans made.

8. **The Rural Recovery and Development Programme (RRDP, Loan 500-BI)**, operates in four provinces, Cibitoke in the north-west, Gitega and Karuzi in the centre, and Kayanza in the north. The programme target group includes about 33% of all poor households settled in Burundi, to which new groups of poor households, particularly woman-headed households and displaced households, are continuously added as a result of re-installation and resettlement. Implementation is firmly rooted in extensive consultations with the organizations of the target group, aimed at identifying and solving complex short-term, medium-term and interdependent issues: The problems addressed by the programme include the re-capitalization of vulnerable households; the reactivation of supply systems for critical agricultural inputs required for food crop production; the rehabilitation of the cash crop system; and measures to help reduce the decline of soil fertility and reintroduce livestock into mixed farming systems.

9. RRDP has developed operational links with NGOs and community-based organizations (CBOs) working in their project areas. ACORD cofinances the development of the RRDP community component and is permanently part of the PCU. It assists the programme in establishing the community development approach and coordinates the work of four provincial NGOs involved in mobilization, training and backstopping of community group activities. The RRDP will soon benefit from FAO's Special Relief Operations Service for the procurement of agricultural inputs to be distributed to vulnerable households in the project areas. WFP participates in the programme with the provision of Food for Work activities (swamp development, forestry, etc).

10. IFAD's Burundi portfolio has been one of the rare examples of an IFI successfully providing continued rural development assistance to poor communities of a member state under conditions of chronic political instability. In this respect, IFAD's assistance is relevant to a major question posed by international aid policy-makers: whether and how external assistance might be used effectively to enable rural households to secure their basic livelihood needs and to maintain public services at an acceptable minimal level, when conflicts continue over a long period. The experiences of the Bututsi and Ruyigi projects are particularly illuminating, the RRDP loan having become effective only months before the signing of the Peace Accord. This experience deserves to be better understood so that full benefit can be drawn from it as a learning process. The constraints, failures and successes of the Burundi portfolio need to be analysed to identify the conditions that enabled its success, in particular, in the context of the role that communities can play and the operational delivery models that have made the supply of goods and services possible, despite the chronic conflict situation.