



Résumé exécutif

**Rapport de la revue à mi-parcours du**  
PROGRAMME D'APPUI INSTITUTIONNEL ET  
OPÉRATIONNEL AU SECTEUR AGRICOLE  
(PAIOSA)

BURUNDI

*Jean Sébastien CANALS*

*Jean Ndimubandi*

*Analysis for Economic Decisions - ADE s.a.*

Juin 2022

# 1 Présentation de l'évaluation

## Les enjeux et objectifs de la revue

L'objectif de cette revue à mi-parcours du programme PAIOSA est d'analyser en profondeur l'intervention et apporter des réponses aux questions « comment » et « pourquoi » afin de pouvoir apprécier la valeur des résultats atteints ainsi que de l'ensemble du processus de mise en œuvre. Cette revue a donc pour fonction d'appuyer le pilotage, de contribuer à l'apprentissage et de contribuer à la redevabilité envers le bailleur, les partenaires ainsi que les différents acteurs impliqués dans l'action. Les enjeux de cette revue sont de plusieurs natures outre son analyse au regard des 5 critères classiquement utilisés que sont : **pertinence – efficacité – efficience – impact – durabilité**, qui permettront de faire le point de la situation par le biais de regards externes. On retiendra comme **enjeux** :

- i) Aider l'équipe programme à éventuellement, infléchir une stratégie, une démarche, des modalités opérationnelles, afin d'améliorer ses performances et celles du programme et de ceux à venir ;
- ii) Appuyer la réflexion sur les choix stratégiques qui sont à faire dans le cadre de la préparation du nouveau programme ;
- iii) Appuyer le pilotage. Sur la base d'analyses, proposer des recommandations utiles et fondées sur des données et des évidences scientifiques. Soutenir ainsi la prise de décision stratégique et opérationnelle, et en conséquence, le pilotage des interventions ;
- iv) Contribuer à l'apprentissage par l'analyse des processus développés (identifier les succès, les goulots d'étranglements et leurs causes) et tirer les leçons utiles pour le futur ;
- v) Fournir une appréciation externe des résultats atteints pour une meilleure redevabilité des acteurs.

## Contexte de mise en œuvre de la revue

En préparation de la mission terrain, les experts ont bénéficié d'un accès très large à l'abondante bibliographie du programme, des échanges très fructueux avec le chef de programme au Burundi M. NOORDHOLLAND DE JONG, Jozef, d'un briefing en remote avec le staff de Bruxelles Enabel, Enabel Burundi, Ambassade de Belgique au Burundi, Responsable du PAIOSA et plusieurs responsables de « Pools » et Antennes de celui-ci. La mission au Burundi s'est déroulée du 01 juin au 20 juin 2022<sup>1</sup>. Aucun évènement majeur n'a impacté son bon déroulement. La mission a été à son optimum temporel avec un programme très chargé et des journées continues de 8h00 à 20h00. Toutes les parties prenantes ont pu être rencontrées et interviewées tel : le Secrétaire Permanent du MINEAGRIE, Gouverneurs provinciaux, directeurs de BPEAE... ainsi que le Représentant Résident d'ENABEL au Burundi M Abou El Mahassine FASSI-FIHRI et ces deux collaborateurs ainsi que Mme Sanne DE MAYER, Première Secrétaire, Chef de Coopération adjoint à l'ambassade de Belgique. La mission a fait l'objet d'un premier débriefing le 13 juin de 16h00 à 17h30 via Teams avec Enabel Bruxelles, Enabel Burundi et Ambassade, puis s'est clôturée par une restitution en plénière (20 participants) le 17 juin 2022 de 9h00 à 11h30 suivi d'un débriefing à l'Ambassade de Belgique de 14h30 à 16h00 en présence (via Teams) de Sophie Collette de Enabel Bruxelles.

<sup>1</sup> Le retour de la mission a été retardé de 24h suite à la grève générale en Belgique le 20 juin 2022 qui a perturbé les vols de Brussels Airlines

## **Méthodologie, méthodes utilisées pour la collecte des données**

Une première phase d'analyse des documents transmis par ENABEL siège et par le programme PAIOSA, qui a permis l'élaboration d'une grille d'analyse et de proposer une note de démarrage (en [annexe 2](#)). La seconde phase au Burundi avec:

- i) l'analyse des différents volets du programme à travers des séances de travail avec les cadres de celui-ci, les entretiens (individuels) dont le responsable du programme ;
- ii) des entretiens avec les acteurs institutionnels sectoriels (MINEAGRIE, ISABU, ONCCS, ...) et les collectivités dans les 5 provinces concernées par le programme, des communes retenues pour les visites de terrain et avec d'autres acteurs (projets, ONGI, ONG, OP, AUE, ...) ;
- iii) des entretiens et des focus groups avec les acteurs directement concernés par les réalisations de l'intervention au niveau d'un échantillon des sites d'intervention qui a été opéré avec les cadres du programme sur la base d'interventions qui se sont correctement déroulées et d'interventions qui ont, ou connaissent, des difficultés ;
- iv) Des entretiens soit sur site soit via Team avec tous les bailleurs intervenants dans le secteur : UE, BM (Washington), Pays Bas, FIDA, IFDC, SNV, ...

## 2 Résultats et conclusions

### Les principaux constats et conclusions dressés à propos des questions d'évaluation

Pour ce qui concerne l'évaluation générique les principaux résultats de l'évaluation sont fournis dans la grille de notation présentée ci-dessous.

On rappellera qu'une nouvelle logique d'action a été décidée suite aux évènements de 2015 et que c'est par rapport à cette nouvelle logique que le jugement est essentiellement formulé.

Pertinence		B+
Réponse aux problèmes, besoins et priorités des bénéficiaires et d'autres parties prenantes	A	Les actions du programme sont pertinentes et totalement en phase avec les besoins et les priorités des bénéficiaires que sont les petits producteurs et leurs représentations (OP et AUE) que l'on voit sur les problématiques d'aménagement de Bassins Versants et de reboisements, d'AHA de marais ou de périmètres irrigués, d'amélioration des techniques de production, de structuration du monde paysan au sein de structures Coopératives ou associatives, de stockage/transformation de la production ainsi que de mise en marché de celle-ci. Toutefois, de nouveaux enjeux se font jour dus à la crise internationale (énergie, engrais, produits phytosanitaires,...) et le programme se devra d'être très imaginatif et innovant à court terme pour préserver toute sa pertinence, car le centre de gravité de la problématique productive et de sécurité alimentaire s'est déplacé avec ce nouvel enjeu.
Qualité du design	B	
Pertinence dans le temps	B+	

<b>Cohérence</b>		<b>B</b>
Cohérence avec autres interventions Enabel		<b>B</b>
Cohérence avec les interventions/politiques d'autres acteurs belges		<b>B</b>
Cohérence avec autres PTF		<b>B-</b>

Le portefeuille de la coopération belge au Burundi comprend plusieurs volets dont quatre piliers que sont : l'Agriculture, la Santé, l'Education et Femmes, Jeunes, Société Civile. Le PAIOSA et sa direction ont tissés des liens avec le programme Education sur son action formation et insertion professionnelle, existent des possibilités à venir sur Santé et Femmes. De même avec d'autres acteurs de la Coopération Belge comme l'APEFE et son partenaire COPED des actions communes ont été engagées mettant en exergue une bonne cohérence en interne, même si des améliorations peuvent encore être réalisées.

Tous les PTF du secteur ont un discours commun, concerté et l'information semble circuler entre eux. Ils se réunissent régulièrement pour échanger sur les grandes orientations du secteur, leurs programmes, leurs zones d'intervention, mais sans nécessairement rentrer dans le détail. Il faudrait rentrer plus dans les détails et faire l'exercice d'un mapping très fin de chaque intervention. Ceci permettrait concrètement de savoir qui fait ou va faire quoi, sur quoi, comment, où, avec quelles ressources et d'améliorer sensiblement la cohérence entre PTF.

<b>Efficienc</b>		<b>C+</b>
Les inputs ont-ils été gérés en tenant raisonnablement compte de l'efficience économique ?		<b>B</b>
Qualité et atteinte des outputs dans les temps		<b>B-</b>
Dans quelle mesure la contribution du partenaire s'effectue-t-elle correctement ?		<b>C</b>
Efficienc des modalités d'exécution ?		<b>C</b>

La mission a été particulièrement frappée par la mise en évidence quant à la lourdeur, la complexité et la rigidité des procédures. Il s'agit là d'une constante qui a été évoquée par nos interlocuteurs. Cette réaction émane tout à la fois du responsable de programme, des ATI, que des prestataires ou des bénéficiaires d'Enabel. D'une manière générale, on peut se demander si, depuis quelques années, le suivi financier des projets au sein d'Enabel ne prend pas le pas sur l'accompagnement technique. La lourdeur et la complexité des procédures impliquent des délais très / trop longs, (outils complexes, risques accrus d'inéligibilité ou d'annulations de marchés, allers-retours multiples entre les gestionnaires et les services financiers, activité chronophage pour les équipes). Ceci nuit considérablement à l'efficience des équipes, des actions et à l'impact recherché. On a là un risque fort d'affecter la crédibilité d'Enabel et donc la confiance nécessaire pour faire son cœur de métier : accompagner des processus de changement.

<b>Efficacité</b>		<b>B</b>
Dans quelle mesure sur l'intervention a-t-elle mis en place une GAR et dans quelle mesure en fait-elle une bonne application ?		<b>B</b>
Dans quelle mesure les outcomes intermédiaires ont été ou vont être atteints et dans quelle mesure contribuent-ils à l'outcome ?		<b>B</b>
Au stade actuel de la mise en œuvre, quelle est la probabilité que l'outcome soit réalisé ?		<b>B</b>

L'efficacité de mise en œuvre est bonne, et le programme a réussi à délivrer des produits de haute qualité tant sur le Hard (infrastructures) que sur le Soft (outils, méthodologies et pratiques) unanimement appréciés par les acteurs à la base et même par les autorités institutionnelles. Il y a une bonne adéquation entre les programmations et les productions et atteinte des résultats pour chaque volet, eu égard au contexte.

\* L'efficacité sur la réalisation des infrastructures (Hard) est intrinsèquement bonne et serait meilleure si les procédures Enabel n'étaient pas aussi fastidieuses et chronophages entraînant une perte d'efficacité des équipes techniques ;

\* Celle du renforcement des capacités des bénéficiaires (Soft) soit : OP, AUE, CEP/CEPI ou GGF est là encore satisfaisante et serait supérieure et pérenne si les relations avec les autorités techniques et administratives n'avaient pas été suspendues en 2015 (art 96 accords de Cotonou).

Durant la mission, de nombreux exemples d'adoption d'outils, méthodes, pratiques ont pu être observés. Malgré tout, des différences de niveau d'adoption se dessinent entre les différents acteurs, qui reflètent l'intensité de l'engagement d'une part, et les niveaux de besoin d'autre part. Une stratégie de choix raisonné d'acteurs à accompagner a été développée qui permet d'améliorer l'efficacité des processus mis en place.

\* A ce stade de la mise en œuvre du programme, l'atteinte de l'objectif spécifique semble faisable en ce qui concerne l'appropriation et la compréhension des rôles par les différents acteurs à la base, pour l'atteinte des outcomes prévus, par contre eu égard aux sanctions imposées par les PTF à l'Etat, concernant l'appui institutionnel, certaines actions ont/auront des portées limitées notamment sur les questions qui touchent le régalien.

Impact		B
Quelles sont les perspectives directes de l'intervention au niveau de l'impact ?	B	<p>Les impacts/effets du programme se mesurent à tous les niveaux de son intervention que l'on soit sur le volet infrastructures que ceux de renforcement des capacités des acteurs à la base.</p> <p>* Les impacts directs des investissements hard (AHA, ponts, pistes, hangars, ...) sont mesurables et ont permis de mettre en valeur de nouveaux espaces très productifs avec gestion totale de l'eau, qui sont accessibles toute l'année et contribuent à augmenter les rendements, la production, améliorer les revenus et les conditions de vie des populations directement concernées,</p> <p>* Les effets des champs écoles paysans sont directement mesurables. Cette méthodologie d'expérimentation, diffusion, dynamisation sociale connaît un grand engouement et impacte très positivement le productif et le sociétal (diffusion endogène et appropriation de nouveaux savoirs techniques) a contribué à augmenter la productivité des facteurs de producteurs et concouru à un changement d'échelle ;</p> <p>* le renforcement et la mise en vie des AUE et OP qui commencent à se positionner et marquer le paysage organisationnel et économique (Structuration du monde paysan autour de fonctions techniques et commerciales en amont et aval de la production) ;</p> <p>* la protection et la mise en défens de l'environnement en amont des AHA qui est intéressant mais la stratégie développée est à faire évoluer pour être plus impactante (prise de conscience et implication des bénéficiaires pour la préservation de leur environnement).</p> <p>* Au regard de l'objectif global du programme qui est de contribuer de manière durable à la réduction de la pauvreté et soutenir la croissance économique du Burundi à travers l'augmentation de la productivité des facteurs de production, la valorisation maximale des productions, la diversification des opportunités des revenus, la préservation et le maintien des ressources naturelles et environnementales, le programme impacte, à son niveau géographique et thématique, l'ensemble de ces sous objectifs mais reste cependant conditionné à l'absence de visibilité sur l'évolution du contexte national ainsi qu'à l'abandon du volet institutionnel qui est essentiel à l'ancrage dans le temps de nombreux résultats.</p>
L'intervention contribuera-t-elle aux objectifs du pays partenaire, tels que visés dans le cadre des résultats au niveau de l'impact ? Des facteurs externes sont-ils susceptibles de compromettre la contribution aux résultats du partenaire ?	B	

Durabilité		C
Viabilité financière / économique ?	C	<p>Le programme a été longtemps dirigé par l'intervention hard (visible et visitable) et le soft qui concerne l'humain, l'organisation, les changements, et le technique qui lui est concomitant... a connu un développement marqué plus récent.</p> <p>La stratégie d'ingénierie sociale mise en place commence à produire des effets au sein des structures OP / AUE / CEP plus de démocratie, plus de transparence dans les décisions prises, un nouveau positionnement de la femme, de jeunes leaders émergent, une recherche de positionnement et reconnaissance auprès des autorités techniques et communales, un positionnement économique, ... le programme provoque du changement très positif, mais il faut être prudent dans le contexte local et bien maîtriser les jeux de pouvoir (<i>qui est qui, qui a le pouvoir et quel type de pouvoir</i>).</p> <p>A vouloir aller trop vite, on peut se brûler les ailes, mais force est de constater que le changement est bien réel et le fait, en grande partie, des actions du programme.</p> <p>La durabilité des résultats/effets obtenus dépendra dans une large mesure de la capacité du programme et de la coopération Belge à se réinscrire dans un dialogue officiel partenarial constructif avec les autorités nationales dès lors que les sanctions seront levées. Actuellement à tout moment de nombreux résultats / dynamiques engagées pourraient être réduits à fort peu de chose sur simple décision de responsables décisionnels nationaux.</p>
Les exigences d'appropriation locale sont-elles satisfaites et continueront-elles de l'être après la fin de l'intervention ?	C+	
Dans quelle mesure les politiques appuient-elles durablement l'intervention ?	D	
La gouvernance appuie-t-elle la durabilité potentielle des bénéficiaires et des outcomes ?	C	
Dans quelle mesure les conditions devant permettre au renforcement des capacités de contribuer à des résultats de développement durables sont-elles remplies ?	C	
Durabilité socioculturelle	B	

### 3 Recommandations

**Pour clôturer dans les meilleures conditions possibles les actions engagées dans le cadre du programme PAIOSA 3 d'ici décembre 2023 et donc marquer positivement le paysage, il semble essentiel de :**

#### *Sur AHA – AUE/Fédération - législation*

- Finaliser les investissements engagés sur AHA, le périmètre collinaire dans le Bugesera, les quelques aménagements complémentaires dans le Moso ;
- Poursuivre et intensifier l'accompagnement des AUE et de leur Fédération : i) les faire monter en puissance afin localement qu'elles se positionnent comme gestionnaire du service de l'eau auprès des acteurs locaux, ii) Continuer à renforcer leur capacité en gestion car le service de l'eau génère des volumes financiers conséquents, iii) respecter et faire respecter les périodes d'arrêt de l'irrigation pour entretiens des canaux et s'assurer que les travaux sont correctement réalisés, iv) affiner l'analyse sur les acteurs et les jeux de pouvoir autour des AHA pour le foncier et aussi le leadership au sein des AUE, afin d'éviter l'appropriation par un petit groupe ;
- Poursuivre les négociations sur ces accords/arrangements locaux, afin qu'ils soient plus équitables et que la majorité (90%) des fonds de la redevance eau soient dédiés uniquement à l'entretien des systèmes ;
- S'articuler avec les autres partenaires (PTF) intervenants dans le secteur eau productive sur AHA pour porter conjointement un projet d'arrêté à faire signer par le Premier Ministre instituant le paiement de la redevance par les propriétaires fonciers et si possible poursuivre la réflexion pour débattre sereinement avec les autorités sur la mise en place d'un cadre légal.

#### *Sur production – STP – reforestation – mise en défens*

- Avoir une réflexion sur la protection des sommets des collines par de la foresterie intégrant des essences locales et des espèces utilisées dans la pharmacopée traditionnelle afin de mieux intégrer et faire approprier ces espaces dans le culturel des sociétés locales et produire des revenus complémentaires ;
- Accompagner et renforcer les actions qui visent à la mise en défens sur les zones critiques des BV en protection de AHA ;
- Envisager une étude sur les Systèmes Techniques de Productions des Exploitations Agricoles qui interviennent simultanément sur les BV et BF/Périmètre irrigué en partenariat avec l'université du Burundi (couplage étudiants européens et burundais) ;
- Expérimenter les techniques de BioChar (partenariat IFDC/AVSI) avec des CEP ouverts à l'innovation afin de valoriser les déchets végétaux, améliorer la qualité des sols, la rétention d'eau, les échanges cationiques et séquestrer le charbon dans ces sols ;
- Expérimenter les amendements des sols par de la dolomie (partenariat IFDC).

#### *Sur les acteurs économiques (OP – filière – espace de concertation)*

- Poursuivre le renforcement des OP réellement démocratiques, fonctionnelles et opérationnelles sur les fonctions qui leur sont dévolues au profit du plus grand nombre. Etre très pragmatique – les encourager à capitaliser sous différentes formes et par uniquement en cash car le BIF est surévalué ;

- Poursuivre et développer la dynamique d'une table filière (informelle) afin de s'accorder sur des actions communes à engager et notamment des règles à respecter pour initier une filière riz Imbo – actualiser les études sur cette filière qui seront un élément important dans les discussions ;
- Finaliser rapidement tous les MIP et PEA afin de se consacrer à leur mise en vie et à leur coaching entrepreneurial ;
- Favoriser le tissu économique délocalisé et de proximité très créateurs d'emplois et très résilient plutôt que la concentration du capital et des facteurs de productions /transformations sensibles aux aléas de l'environnement.

### **En transversalité**

- Faire le point sur les thèmes qui peuvent ou doivent faire l'objet d'une capitalisation et comme les AT du programme ne seront pas disponibles d'ici la fin du programme, contractualiser pour produire celles-ci sous différents formats ;
- Finaliser rapidement les capitalisations en cours en se focalisant sur la qualité des livrables.

### **Pour préparer l'avenir, initier une dynamique de réflexion constructive et partenariale**

- **Redynamiser le GSADR** : Groupe sectoriel Agriculture et Développement Rural, requis par tous les PTF du secteur ;
- Réaliser un **mapping des interventions des différents acteurs du développement** non seulement sur les aspects stratégiques, mais aussi opérationnels afin de s'accorder sur des démarches/modes opératoires communs tout en respectant la spécificité de chacun ;
- Revisiter l'espace géographique de l'intervention de la coopération Belge en se concentrant sur des actions et des acteurs forts des phases précédentes autour et pour un **développement holistique avec comme fil conducteur : le continuum sommet colline /BV /BF – zone irriguée autour duquel toutes les interventions peuvent s'accrocher et se décliner. Ne pas nécessairement s'accrocher au zone d'intervention actuelle** ;
- Se focaliser sur les plus value que peut apporter la coopération belge à travers l'expertise acquise par Enabel sur : i) Réhabilitation de marais / Petite irrigation collinaire, ii) Petites pistes / ponts de désenclavement, iii) Expérimentations / actions / diffusion sur des thématiques très innovantes et de nouvelles cultures permettant la résilience des STP, l'adaptation aux changements climatiques et aux changements économiques – autour d'espace de concertation et rayonnement que sont les CEP/CEPI, iv) avoir une réflexion sur le conseil à la gestion de l'exploitation familiale, v) développer un maillage de petites entités fortes et professionnalisées, d'appui à la production (amont / aval) OP, Coop, ... (accompagnement d'un entrepreneuriat selon le modèle « Mittelstand » allemand, vi) Concourir à l'amélioration du climat des affaires, vii) Plus et mieux former et insérer de façon très pragmatique les femmes et les jeunes dans le tissu productif et économique afin qu'ils puissent vivre dignement dans leur zone d'origine.

Avoir en toile de fond de la réflexion, la collaboration et le partenariat avec les autres PTF qui accompagnent le pays dans son développement, la création d'un tissu économique de proximité, attractif et transparent, constitué de réseaux de petites entités de « production », créatrices d'emplois pour les femmes et les jeunes, mais aussi de services publics de qualité (formation, santé, ...) **qui incitent les populations à s'investir localement, à se sédentariser dans un**

*environnement et une biodiversité préservée et cela grâce à l'investissement massif en innovations.*

## 4 Leçons apprises

**Leçon n°1** : Un programme peut contribuer techniquement avec de bons résultats, impactant l'ensemble des thématiques sur lequel il intervient, mais s'il ne peut influencer l'environnement institutionnel pour sécuriser certains aspects régaliens, sa performance et la durabilité des effets qu'il a produit risquent fort de s'atténuer rapidement. Il convient donc, même dans un contexte de crise et/ou d'Etat fragile d'assurer une continuité via différents canaux de la relation entre partenaires pour sécuriser dans le temps les investissements au profit du plus grand nombre.

**Leçon n°2** : Tirons les enseignements de l'histoire, des évolutions nationales et internationales, des collaborations passées, pour s'orienter vers l'émergence d'une vision « partagée » et non « commune » d'un développement, pour poser de nouvelles bases de co-construction partenariale. Sans faire table rase du passé, mais en l'analysant, imaginons un futur collaboratif adapté à un monde et une population très jeune et très mobile.

**Leçon n°3** : Un tel programme devrait pouvoir bénéficier régulièrement d'un accompagnement (externe à Enabel) qui apporte une vision grâce à une démarche / animation systémique / holistique leur permettant de mieux appréhender les articulations entre les parties prenantes afin de mieux identifier et maîtriser les paramètres d'une réussite. Avoir un vrai regard externe qui pousse les acteurs à s'extraire de leur zone de confort afin d'envisager des voies alternatives pour améliorer l'atteinte des résultats.

**Leçon n°4** : Enabel doit se questionner sur la pertinence des procédures qu'elle a développées et sur la performance des regroupements en centres mutualisés de traitement quelle a promu. Il ne faut pas que l'accompagnement technique s'amenuise au profit des services administratif & financier dont le poids est chaque jour plus prégnant et peut impacter très négativement et entacher la crédibilité d'Enabel.

**Leçon n°5** : L'empowerment vient de l'intérieur - Les femmes acquièrent l'autonomie de poser des choix déterminés et de revendiquer leurs droits. Enabel doit instaurer et soutenir les processus à même de promouvoir l'autonomisation d'individus et de groupes. Cette stratégie commence par une réelle intégration de cette orientation dans la conception des programmes et aussi dans l'harmonisation et la complémentarité des programmes (Développement Rural/Entrepreneuriat, Santé/Reproduction, Education/Formation Professionnelle, ...), en acceptant de réduire à court terme les résultats quantitatifs à atteindre au profit des processus de changement.