



Résumé exécutif

Projet d'appui au renforcement de la
sécurité intérieure (PARSIB) : BKF160271T

&

Projet d'appui au renforcement de la
sécurité intérieure : réforme du secteur de
la sécurité (PARSIB-RSS) : BKF170281T

Burkina Faso

Team C-lever.org

- Chef d'équipe : Ladislav de Coster
- Experte nationale : Agnès Kabore
- Assurance qualité : Pierre Vincke

Date : 27 mars 2019

1 Présentation de l'évaluation

Le présent rapport porte sur la Revue finale des deux projets d'appui au renforcement de la sécurité intérieure du Burkina Faso (PARSIB – BKF160271T et PARSIB RSS - BKF170281T) mis en œuvre par ENABEL depuis septembre 2016 jusqu'à ce jour. A ce jour un PARSIB 2 est en cours jusqu'à la fin du mois de novembre 2019.

La méthodologie de l'évaluation a été conçue sur la base de l'approche stratégique pour le suivi et l'évaluation adoptée par ENABEL et décrite dans les directives *More Results*. Cette approche est aussi en ligne avec les principaux critères d'évaluation de l'OCDE CAD (pertinence, d'efficacité, d'efficience, de durabilité et d'impact). Les critères transversaux comme la prise en compte du genre et de la protection de l'environnement sont également analysés.

L'évaluation s'est déroulée pendant les mois de février et mars 2019 avec une mission de collecte de données à Ouagadougou de 10 jours. La collecte de données a porté sur une revue documentaire, des entretiens avec 50 parties prenantes, l'organisation de deux focus group avec des agents des ABT, trois observations sur site (IRAPOL, Centre d'appel, Equipement de l'UIP-PN) et l'organisation et l'analyse d'un questionnaire en ligne avec 52 répondants.

En vue d'assurer une plus grande cohérence, la mission d'évaluation a fusionné les cadres de résultats des deux interventions. Par ailleurs, elle a également décidé de ne pas se cantonner aux indicateurs identifiés dans ceux-ci et de chercher d'autres indices attestant ou pas de l'atteinte des résultats définis dans les documents de projet.

2 Résultats et conclusions

	A	B	C	D
Pertinence	A			
Efficience		B		
Efficacité		B		
Impact		B-		
Durabilité	Non pertinent			

2.1 Critères de performance

Le projet satisfait **pleinement** au critère de **la pertinence** : il est cohérent avec les priorités et politiques du partenaire (Plan national de développement économique et social (PNDES), Déclaration de politique générale, priorités des autorités Burkinabé, ...); il répond aux problèmes, besoins et priorités des bénéficiaires et il s'aligne sur les priorités de l'Union européenne (UE). Les stratégies identifiées par les documents de projet sont également très pertinentes. Par ailleurs, le projet a développé de manière intuitive une approche agile qui s'est révélée être un facteur essentiel du succès de l'intervention.

Le projet a été mis en œuvre de manière **particulièrement efficiente**. La mission d'évaluation a constaté qu'en général les activités réalisées ont été de bonne qualité, dans le respect du chronogramme et ont contribué à l'atteinte des résultats (output). Les modalités d'exécution, la gestion économique de l'intervention et sa visibilité ont semblé particulièrement efficiente et constitue une leçon apprise de l'intervention. En revanche, les mécanismes de

contrôle qualité et de capitalisation ne sont pas efficaces et nécessiteront une amélioration lors des interventions futures. Il y a lieu également de s'interroger sur la contrepartie nationale dans la mise en œuvre du projet. Si les individus semblent avoir participé de manière substantielle à la réussite du projet, les institutions gouvernementales n'ont pas encore apporté de mesures structurelles suffisantes pour renforcer l'impact des succès du projet.

La mission d'évaluation a documenté une **grande efficacité** du projet dans presque tous les résultats: l'appui au service de renseignement a produit des résultats au-delà des attentes; la gestion de crise et l'intervention ont démontré des résultats importants avec des possibilités d'amélioration dans le futur et la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS) a été initiée malgré d'importantes résistances aux changements qui se sont manifestées durant la mise en œuvre du projet. En revanche, pour des raisons internes et externes au projet, les résultats sur la communication n'ont pas été utilisés par les bénéficiaires et nécessitent une plus grande attention lors des prochaines interventions.

En l'absence d'un recul suffisant sur l'intervention, il est précoce d'essayer d'en mesurer **l'impact**. On peut cependant noter que les capacités d'intervention se sont améliorées ; que les unités spéciales (USIGN, UIP-PN) bénéficient d'une certaine confiance de la population, que la collaboration entre les corps des FSI s'améliore objectivement et que le pays s'est lancé pour la première fois dans un processus inclusif et participatif de RSS. On ne peut attribuer exclusivement l'ensemble de ces changements au projet mais la mission d'évaluation a pu documenter la contribution substantielle du PARSIB à ces changements.

Par nature, les projets financés par l'IcSP et plus spécifiquement le PARSIB n'ont **pas vocation à être durables** car il s'agit de projets d'urgence mis en œuvre sur de très courtes durées avec pour objectif d'amener des changements rapides. Dès lors, la mission d'évaluation a décidé d'analyser les questions de durabilité mais ensuite a jugé que c'était un critère non pertinent dans le cas d'espèce et qu'il ne pouvait faire l'objet d'une appréciation spécifique. Cependant, certaines composantes du projet semblent s'être inscrites dans une réelle durabilité (IRAPOL, amélioration législative, RSS).

A la lecture des différents documents et lors des entretiens, il est apparu que **la thématique du genre n'a pas été effectivement prise en compte** dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi du projet. L'évaluation a documenté, dans certaines activités, une prise en compte de l'égalité du genre mais cela n'a jamais été construit comme une stratégie transversale.. Il a été constaté que dans le domaine de la communication les activités avaient toutes été réalisées mais que l'utilisation des outputs par les bénéficiaires faisait figure d'exception. Il serait opportun de renforcer la sphère d'influence sur les résultats relatifs à la communication institutionnelle du MSECUC dans les futures interventions. Enfin, la logique d'intervention du PARSIB est claire et la théorie du changement sous-jacente semble robuste.

2.2 Questions spécifiques

Il existait une question spécifique qui portait sur les **partenariats et collaborations** établis par le projet et leur valeur ajoutée sur la performance de celui-ci. Il apparaît avec clarté que, dans sa nature et sa mise en œuvre, le partenariat avec la Police fédérale a été un facteur de succès important. Il est mentionné par les bénéficiaires comme proposant un mécanisme de mobilisation d'expertise de qualité dans des délais courts et avec une attitude constructive et respectueuse. Dans le futur, le projet devrait renforcer les mécanismes d'encadrement et de capitalisation de la connaissance générée dans le cadre du projet. La collaboration avec l'Union européenne s'est construite au fur et à mesure de l'intervention selon une approche « Agile » et elle a permis d'optimiser la performance stratégique du projet. Enfin le projet a collaboré

formellement ou informellement avec plusieurs PTF du secteur et a également contribué au cadre de coordination sectoriel. Il faut cependant noter qu'en l'absence d'une politique sectorielle ces collaborations restent conjoncturelles et ne peuvent pas être considérées comme une coordination sectorielle effective.

3 Recommandations

3.1 A l'équipe de projet actuelle

Contrôle qualité

- Améliorer les mécanismes de contrôle qualité des formations et des expertises par une uniformisation des processus et des outils (termes de référence, méthodologie, rapport, recommandations) ;
- Améliorer les mécanismes de suivi-évaluation avec, entre-autres des indicateurs plus sensibles ;
- Etablir une veille documentaire sur les violations des droits humains et des valeurs démocratiques par les Forces de Sécurité Intérieures/FSI ;

Résultat 1 : Renseignement

- Etendre l'appui aux unités de renseignements des corps des FSI pour une meilleure collecte des informations ;
- Appuyer une réflexion sur l'utilisation d'IRAPOL dans la lutte contre le terrorisme au niveau du renseignement, de l'enquête et de la poursuite ;

Résultat 2 : Gestion de crise

- Ajouter la fonction de géolocalisation dans le cadre du centre d'appel ;
- Utiliser les Ftx comme baseline comme outil de monitoring des capacités d'intervention et assurer le suivi des recommandations ;
- Continuer à appuyer la réflexion sur l'amélioration de la performance du CUGC ;
- Prévoir des expertises ciblées sur le DIMU et les chercher en dehors de la police fédérale si nécessaire ;

Résultat 3 : Intervention

- Faire une évaluation minutieuse des équipements fournis lors du premier projets afin d'en tirer les enseignements et spécifiquement concernant (lunette de vision nocturne, casques, boucliers, ...) ;
- Etablir un plan de maintenance et d'entretien précis avec les services bénéficiaires et en faire le suivi ;
- Initier une réflexion sur la durabilité des ABT et adapter la stratégie ;
- Continuer à appuyer des formations et des entraînements avec les deux corps.

Résultat 5 : RSS

- - Intégrer de manière plus systématique la composante genre et particulièrement dans les activités relatives à la RSS. A ce titre, il peut être intéressant de mener une étude spécifique sur l'opérationnalisation de la recommandation 57 du Forum National sur la sécurité ;
- Améliorer les modules relatifs aux droits de l'homme pour les unités d'intervention intermédiaires et spécialisées et assurer une évaluation sur l'acquisition des connaissances ;

Résultat 4 et 7 : Communication

- Relancer une Assistance technique pour les résultats relatifs à la communication afin d'assurer l'utilisation des produits (site, formation, relation journaliste) fournis durant le PARSIB 1 ;
- Appuyer la mise en place d'un cadre régulier de rencontres entre les services de communication des FSI et des journalistes ;
- Vérifier que les actes et le rapport du Forum national de la Sécurité soit transmis à l'ensemble des parties prenantes et particulièrement aux médias et à la société civile ;
- Renforcer l'investissement du projet dans les réseaux sociaux mais en améliorant le taux de pénétration ;

Capitalisation et gestion des connaissances

- Mettre en place un registre d'activité ;
- Formaliser dans des espaces de gestion des connaissances dans les rapports (analyses, leçons apprises, recommandation) ;
- Assurer le traitement des recommandations et des leçons apprises identifiées dans le cadre du projet ;
- Assurer la capitalisation et le suivi des recommandations et des leçons apprises.
- Prévoir un plan de diffusion interne et externe des connaissances explicites générées durant le projet (études, expertises, rapports, ateliers, ...)
- Rédiger un document de capitalisation sur les connaissances implicites générées dans le cadre du PARSIB et assurer sa transmission.

3.2 A Enabel

- Capitaliser sur l'expérience du PARSIB et sur l'utilisation de la méthode « Agile » et d'un financement d'urgence ;

3.3 A la police fédérale

- Prévoir un briefing sur les outils de reportage au bénéfice des experts envoyés ;
- Favoriser les échanges entre les membres du pool par une réunion annuelle ;
- Prévoir une documentation sur les outils de diagnostic institutionnel et organisationnel ;
- Appuyer la rédaction d'une méthodologie standard pour les analyses institutionnelles et organisationnelles.

3.4 Aux autorités nationales

- Valider le manuel de gestion de crise ;
- Nommer les animateurs du CUGC de manière permanente ;
- Respecter les engagements concernant les contreparties de fonctionnement notamment dans le suivi et la maintenance des équipements ;
- Mettre en œuvre la stratégie de communication réalisée en 2018 ;
- Assurer une permanence raisonnable des unités qui bénéficient de formations ou d'appui du projet.

3.5 A l'UE

- S'impliquer sur la RSS et la lutte contre le terrorisme dans la durée (10 ans) ;
- Utiliser des instruments financiers qui permettent une certaine flexibilité ;
- Soutenir et documenter le dialogue politique et stratégique dans les cas de violation des droits humains et des valeurs démocratiques par les FSI ;

3.6 Dans le cadre de futures interventions

- Appuyer la coordination sectorielle dans le cadre du suivi et de l'évaluation de la PNS ;
- Intégrer un volet judiciaire sur la lutte anti-terroriste et appuyer la prise en compte de la Justice et de la chaîne pénale dans le cadre de la RSS ;
- Veiller à assurer une plus grande participation de la société civile dans le cadre de la RSS ;
- Assurer une communication visant à obtenir l'adhésion de la population aux processus de réforme ;
- Prévoir des activités mise en œuvre sous la modalité d'exécution nationale ;
- Prendre la perception de la population sur la sécurité comme indicateur d'impact et prévoir une enquête de perception au début de l'intervention et une autre à la fin de l'intervention.

4 Leçons apprises

La participation, au début du projet, des bénéficiaires à l'élaboration des plans d'actions avec la participation d'expert internationaux a permis de répondre aux besoins des acteurs et d'assurer une appropriation du projet par les parties prenantes. Cela s'est traduit par une responsabilité mutuelle des réussites et des échecs du projet. Il s'agit d'une illustration assez remarquable des **principes de la déclaration de Paris pour l'efficacité de l'aide**¹.

Dans un contexte d'urgence et dans un secteur inconnu, **l'utilisation d'une approche agile** est de nature à favoriser l'exécution du projet, l'atteinte des résultats, l'adaptation au contexte et l'établissement d'un lien de confiance. En moins de 24 mois, le PARSIB et Enabel se sont positionnés comme un des acteurs clés de la RSS alors qu'il existait beaucoup d'autres acteurs implantés depuis bien plus longtemps qui jouissent aujourd'hui d'une moins grande notoriété.

Dans un contexte d'urgence et de fragilité², il est préférable **de renforcer les systèmes existants plutôt que de créer de nouvelles structures**. Le PARSIB illustre cette bonne pratique de la communauté internationale qui est souvent reprise. Dans le cadre du projet IRAPOL, on constate que l'appui à une solution nationale est efficace et pourrait avoir des impacts sur le renforcement de la chaîne pénale. En revanche, la création d'une nouvelle unité ABT peut ne pas être durable car insuffisamment adapté au contexte et mise en place dans un laps de temps trop court.

Il est difficile de mesurer **l'utilisation de la sphère d'influence** par l'assistance technique. Il semble que la PARSIB ait mobilisé toute son influence pour assurer l'organisation du Forum. Cet investissement qui a été unanimement reconnu a fait dire à un des PTF que « *si les changements positifs observés ces deux dernières années dans le secteur sont la conjugaison de plusieurs facteurs, il faut admettre que le PARSIB en est une condition nécessaire.* ». Concernant la communication, on constate que l'assistance technique s'est cantonnée dans une gestion axée sur les activités et pas sur les résultats.

La **rencontre formelle et informelle de communautés professionnelles qui s'opposent** permet d'objectiver les fonctionnements de chacun, de faire taire les suppositions, de créer des liens de confiance et partant d'augmenter la performance générale. Le PARSIB a

¹ OCDE, Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et programme d'action d'Accra, 2008, <https://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf>

² New deal

pris le parti de faire se rencontrer autant que possible tous les acteurs de la sécurité dans des tables rondes entre les journalistes et les FSI, dans le cadre du forum, dans le cadre des formations (ABT, communication, ...), dans les organes et pendant de nombreuses réunions formelles ou informelles. Si ces différentes rencontres n'ont pas encore donné lieu à des cadres institutionnels de rencontre, ils ont permis d'établir des ponts entre les différents acteurs qui ont une influence positive sur la performance de la sécurité.

La **mise en place de procédures d'achats allégées** garanties par un expert en contractualisation, un guide de procédure et des audits réguliers ont un impact extrêmement positif sur la performance du projet. Ce dispositif permet d'obtenir les équipements voulus par les partenaires dans un délai acceptable. Par ailleurs, l'utilisation de la procédure négociée permet une augmentation du rapport qualité/prix en comparaison avec la procédure d'appel d'offre ouvert.

La **double dynamique du projet** qui s'est traduite par des actions rapides et visibles conjuguées à la poursuite d'objectifs de réforme a permis d'établir une relation de confiance avec les partenaires. Les actions urgentes sont également une base de réflexion qui a pu nourrir à bien des égards les réflexions qui se sont faites lors du forum.

Diane Hofner-Saphière a démontré dans une étude que les équipes les plus performantes sont celles qui utilisent aussi des **espaces de communication informelle**. Le PARSIB illustre les conclusions de cette étude car l'UGP a réussi à ménager avec toutes les parties prenantes des espaces de discussion en dehors de tout cadre et durant lesquels des désaccords ont pu être exprimés et solutionnés.