

Évaluation mi-terme du programme 2017-2021 de 11.11.11 au Burundi

Avril 2019

Aymar Nyenyezi (aymar.nyenyezi@uclouvain.be)
Cécile Giraud (cécile.giraud@uclouvain.be)
An Ansoms (an.ansoms@uclouvain.be)

Bujumbura/Louvain-La-Neuve



Résumé exécutif

La crise politique que connaît le Burundi depuis 2015 suite à la volonté du Président Nkurunziza de se présenter à la présidentielle de manière anticonstitutionnelle pour un troisième mandat a connu plusieurs transformations. En effet, entre 2016 et 2017 le régime au pouvoir s'est concentré sur des stratégies, souvent violentes, afin de reprendre le contrôle sur le pays et de traquer ses opposants intérieurs et extérieurs. Mais au cours de la période 2017-2018, la reprise du contrôle par le CNDD-FDD l'a mené à tenter de contrôler l'action des ONG étrangères (ONGE) et de ses partenaires qui sont restés sur place. Cet espace est le seul qui n'était pas encore contrôlé par le parti au pouvoir. Cette prise de contrôle sur les ONGE fait écho au fait que le CNDD-FDD s'est senti offensé par l'activisme de la société civile burundaise en exil dont le plaidoyer fait barrage aux stratégies de défense et de légitimation du pouvoir en place. Aussi, dans un autre objectif d'établir une forme de parti-État autoritaire au Burundi, le régime au pouvoir tente de museler toute voix dissidente et non-alignée à son discours.

C'est dans un tel contexte difficile qu'est en train d'être mis en œuvre le programme de 11.11.11 au Burundi depuis 2017. Il s'agit cependant d'un contexte qui a été étudié par 11.11.11 et ses partenaires afin de pouvoir s'y adapter. Mais la flexibilité que 11.11.11 a prôné n'a guère remplacé la nécessité de l'efficacité. Dès lors, il nous semble que la réflexion de 11.11.11 sur son action au Burundi a été discutée sur base de ces deux éléments : comment articuler la nécessité de s'adapter au contexte politique difficile et au devoir d'atteindre les résultats ? Dans le cadre de la présente évaluation, cette question se décline en plusieurs aspects :

Pour ce qui concerne le rôle 11.11.11 tout d'abord, l'évaluation a tenté de comprendre l'articulation au Burundi et en Belgique par rapport à l'objectif de démocratisation au Burundi (1). Pour ce qui concerne le programme de 11.11.11 ensuite, il a été question de réfléchir sur des adaptations possibles afin de garantir l'atteinte des résultats (2). Enfin, cette évaluation a eu pour objectif d'évaluer les partenariats de 11.11.11 en vue d'un éventuel renforcement (3).

Débats au sein de 11.11.11.

Plusieurs débats avaient cours au sein de 11.11.11 au moment de cette évaluation, marqués par les opinions différentes qui animaient les différents membres de 11.11.11.

Premièrement, il semble que 11.11.11 a ressenti un conflit entre le travail des partenaires au Sud, dans un moment où ils cherchaient à adapter leurs actions au contexte pour continuer à atteindre des résultats, et la communication autour de la situation au Burundi réalisée par le département politique qui a été freinée pour ne pas mettre en insécurité son bureau au Burundi ainsi que ses partenaires. Cela a été à la base des frustrations et parfois des tensions.

Deuxièmement, le siège de 11.11.11 s'est rapproché des organisations de la société civile en exil qui n'avaient pas toujours la même analyse et le même point de vue stratégique sur la situation au Burundi que les partenaires sur le terrain. Ce rapprochement a eu lieu dans un contexte où un débat faisait rage entre des organisations en exil qui pensaient que celles qui étaient restées au Burundi étaient de mèche avec le pouvoir, ou bien ne pouvaient rien face à un pouvoir très répressif. De l'autre côté, des organisations de la société civile au Burundi estimaient que des organisations en exil avaient un discours trop radical et que certaines d'entre elles avaient mal géré la situation de 2015 en se confondant à l'opposition politique, ce qui leur a valu d'être radiées.

Troisièmement, 11.11.11 a fait le choix d'appuyer d'autres acteurs identifiés comme des acteurs de changement au Burundi, comme des activistes travaillant en particulier autour des questions des droits

de l'homme, en plus des partenaires classiques liés au programme DGD. Un questionnaire s'est établi autour de la pertinence de ces stratégies au sein de 11.11.11.

A travers ces débats et la pluralité des points de vue chez 11.11.11, il semble qu'on a parfois oublié ce que recherchait vraiment le programme de 11.11.11, et particulièrement ce qu'il propose théoriquement et méthodologiquement. L'évaluation a donc montré que cette articulation entre la nécessité de s'adapter au contexte et celle de produire des résultats ne peut être pensée sans revenir au programme, à sa théorie du changement et à son approche méthodologique.

Retour nécessaire à la théorie du changement

L'évaluation montre en effet que poser la question de l'adaptation du programme au contexte du Burundi revient à rechercher dans le programme de 11.11.11 la théorie qui décrit le changement recherché et la méthode pour y parvenir. Or, la mission de 11.11.11 est avant tout de lutter contre la pauvreté, qui est considérée comme une conséquence de l'injustice. Pour y parvenir au Burundi, 11.11.11 propose de passer par la démocratisation. La stratégie consiste à appuyer les partenaires burundais afin que ceux-ci puissent mener les titulaires de droits à réclamer la redevabilité de la part des autorités en vue de la démocratisation dans ses différents aspects (sociaux, économiques, politiques, et environnementaux). Mais l'action de 11.11.11 doit se penser de manière réaliste sur deux aspects : d'une part, elle doit cibler le possible, c'est-à-dire la sphère de contrôle et d'influence, telles que définies dans la TDC, c'est-à-dire les sphères où 11.11.11 peut possiblement changer quelque chose. D'autre part, le changement ici ne signifie pas atteindre la démocratisation au Burundi du fait des actions des partenaires. Il s'agit au contraire de contribuer à un système complexe au sein duquel l'action des uns et des autres, certains sur lesquels 11.11.11 peut exercer de l'influence et d'autres non, permet de parvenir à un changement réel (cartographie des incidences). Telle est globalement la théorie du changement de 11.11.11.

D'un point de vue théorique cependant, le cadre qui guide l'action de 11.11.11 pose beaucoup de problèmes. Premièrement, ce cadre a été pensé à partir de plusieurs théories générales et non-ancrées, et appliqué indifféremment à des pays qui vivent des réalités tout à fait différentes. Or, il est actuellement admis en sciences sociales que de tels cadres déductifs ne produisent pas toujours des bons résultats dans la mesure où ils ont du mal à s'adapter aux réalités locales. D'où la nécessité de le repenser sur base de la longue expérience de 11.11.11 et dans une approche bottom-up. Deuxièmement, le postulat de départ de l'action de 11.11.11 au Burundi sur les liens entre la démocratie et le développement est idéologique et ne correspond à aucune réalité empirique historique. Troisièmement, la théorie du changement propose de passer par la réclamation de la redevabilité pour contribuer à la démocratisation. Dès lors, il devient difficile à court terme, voir à mi-terme, d'évaluer l'action des partenaires dans ce domaine. D'où cette idée qui a animé la réflexion de 11.11.11 selon laquelle l'approche militante serait une alternative plus efficace pour contribuer plus rapidement à l'amélioration de la situation actuelle au Burundi.

Pourtant, l'évaluation montre qu'il existe des opportunités pour agir à la base dans un contexte où le pouvoir essaie d'éliminer toute initiative critique et tente, à travers des discours, des monuments, des activités, des activités de rassemblement, etc., de diffuser l'idéologie du parti unique au sein de la population. D'autre part, dans un contexte où la diplomatie a montré ses limites par rapport à la possibilité et à l'efficacité des pressions de la communauté internationale sur le pouvoir burundais, la question de l'efficacité du plaidoyer de 11.11.11 au Nord se pose. C'est pour ces raisons qu'au cours de l'évaluation, il a semblé utile de conserver l'idée présente dans la TDC de travailler d'avantage au niveau des titulaires des droits afin de faire face aux visées totalisantes du régime au pouvoir.

Cependant, il faut garder à l'esprit que ce travail local au niveau des titulaires de droits intervient dans les sphères de contrôle et d'influence où 11.11.11 et ses partenaires sont réellement en mesure de

changer des choses à petite échelle. Certes, et comme le demande le programme, des actions de plaidoyer et des actions ponctuelles peuvent permettre de soutenir cette action locale. Cependant, leur efficacité réelle devrait être étudiée sérieusement. En effet, dans un contexte où les actions de plaidoyer au Nord peuvent avoir des effets négatifs sur l'action des partenaires sur le terrain, la finalité du plaidoyer ne doit pas être de communiquer pour communiquer, mais d'agir pour changer quelque chose. Dès lors, les chances du plaidoyer d'aboutir à un changement doivent être sérieusement investiguées.

Actions et collaboration

C'est dans ce contexte et cette perspective que les partenaires de 11.11.11 ont travaillé les deux dernières années. D'après les résultats disponibles pour 2017-2018, plusieurs activités ont été menées à bien par les partenaires, qui confortent l'idée selon laquelle 11.11.11 joue son rôle de changement tel que défini dans le programme, à travers les sphères de contrôle et d'influence.

Plus spécifiquement, l'OAP continue de sensibiliser les autorités locales de Bujumbura rurale sur la redevabilité. Elle fait aussi le lobby en faveur des anciens combattants et du réseautage dans le cadre du plaidoyer. REJA intervient via un cadre de concertation au niveau national et vise à rendre les jeunes titulaires des droits plus participants aux structures de revendication et de mise en œuvre de leurs droits notamment. PARCEM continue de faire un plaidoyer au niveau national et un plaidoyer pour les droits et sur le genre. Biraturaba continue à faire du réseautage, du travail sur la redevabilité et sur le genre. Enfin, l'OAG poursuit son travail sur le budget national et sur la justice.

Les partenaires de 11.11.11 continuent donc de travailler ; ils ont réussi à s'adapter dans un contexte très difficile. La question se pose maintenant au niveau des stratégies de certains (ex. : OAG) et de la vision à long terme de chacun d'entre eux. Aussi, la question du dialogue à travers lequel devrait passer la discussion sur ces stratégies se pose.

Les questions d'évaluation

Concernant le rôle de 11.11.11, le rapport montre que (1) à partir du moment où on ne confond pas sphères de contrôle et d'influence et sphère d'intérêt, l'analyse des résultats obtenus par le travail avec les partenaires montre que 11.11.11 remplit son rôle d'acteur du changement au Burundi; (2) le travail avec les partenaires au Sud et le travail de plaidoyer et de communication au Nord sont complémentaires, et ne devraient pas entrer en compétition, mais plutôt, les rôles doivent être bien définis et une bonne communication doit s'établir entre le département Sud et le département politique sur cette question au sein de 11.11.11. (3) les partenaires travaillent aujourd'hui dans un contexte de crise et de recul des bailleurs, ce qui impacte négativement leurs activités. Ils ont besoin d'un soutien de la part de 11.11.11, et d'un dialogue renforcé.

Concernant le programme de 11.11.11, le rapport montre que (1) si l'on interprète l'accent placé sur les DH comme une approche (et non une fin en soi) pour atteindre les changements visés, comme il est spécifié dans la TDC, et donc les DH comme un instrument vers la démocratisation du Burundi, alors l'accent placé sur les DH semble cohérent et opportun ; (2) à court terme, le programme doit se nourrir d'un réajustement des moyens et méthodes de communication entre le bureau Sud en Belgique et les partenaires, il doit réaffirmer l'importance du travail des partenaires et préciser les modalités du plaidoyer et son évaluation, ce qui est attendu des partenaires dans ce domaine, et la complémentarité entre le travail de plaidoyer au Sud et au Nord. A long terme, 11.11.11 pourrait envisager une redéfinition de sa TDC qui passe par une approche bottom-up plutôt qu'une approche top-down, et envisager de mieux spécifier les critères d'évaluation en fonction d'indicateurs qui soient moins idéologiques, mais plus efficaces et qui collent mieux au contexte ; (3) il faut différencier le plaidoyer de

la communication, qui doit être vue comme une modalité parmi d'autres du plaidoyer. Les stratégies de plaidoyer doivent être pensées différemment en fonction des acteurs qui font le plaidoyer, et du contexte dans lequel ils le font.

Concernant les partenariats de 11.11.11, le rapport montre que (1) la communication et le dialogue devraient être renforcés entre les partenaires et le siège, et entre le siège et le bureau Sud ; (2) en fonction de la théorie du changement, l'essentiel des partenaires reflète encore les ambitions et les priorités du programme de 11.11.11 au Burundi. Ils travaillent sur la démocratisation, ils essaient de passer par les titulaires des droits afin que ceux-ci puissent réclamer la redevabilité ; (3) 11.11.11 devrait établir des partenariats avec des organisations spécialisées dans les droits de l'homme qui sont déjà très bien structurées et qui ont déjà des réseaux locaux très sécurisés, au lieu d'investir individuellement sur des partenariats ponctuels avec des activistes ; (4) 11.11.11 devrait rétablir un meilleur dialogue avec les partenaires et les soutenir plus efficacement dans cette période d'insécurité et de stress et envisager une capitalisation des stratégies d'adaptation des partenaires face au contexte ; (5) 11.11.11 devrait renforcer les capacités des partenaires au niveau du plaidoyer, du suivi sur le terrain et de l'approche régionale.

Structure du rapport

Ce rapport s'articule autour de neuf points. Dans une brève introduction, le rapport revient sur l'importance de cette évaluation et les questions spécifiques qu'elle pose (1). Ensuite, il présente de manière succincte la démarche méthodologique qui a permis de répondre à ces différentes questions (2). Le rapport propose une brève analyse du changement de contexte entre 2017 et 2019, contexte dans lequel la première partie du programme de 11.11.11 et ses partenaires s'est déployé (3). Il propose en outre quelques scénarii du futur pour comprendre le contexte dans lequel se déploiera la deuxième partie du programme de 11.11.11 et ses partenaires (4). Pour le cas du Burundi, ce programme s'articule particulièrement autour de la société civile et des titulaires de droits qu'il faut tenter de catégoriser et dont il convient de définir les atouts et les défis (5). Ensuite, nous discutons des progrès induits par le programme de 11.11.11 au Burundi (6). C'est à partir de toutes ces informations essentiellement récoltées sur le terrain que le rapport répond finalement aux questions spécifiques de l'évaluation (7). Enfin, le rapport propose une conclusion ainsi qu'une série de recommandations (8 et 9).

Table des matières

<i>Résumé exécutif</i>	1
<i>Table des matières</i>	5
1. Introduction	7
1.1. Importance de l'évaluation.....	7
1.2. Questions de l'évaluation.....	8
2. Méthodologie	9
2.1. Choix méthodologiques.....	9
2.2. Justification de la méthodologie.....	11
3. Contexte de l'évaluation	13
3.1. Un contexte post 2015.....	13
3.2. Un contexte post 3 ^e mandat.....	14
3.3. Un contexte post suspension des ONGE.....	15
3.4. Un contexte pré-électoral.....	17
3.5. Un contexte fragile au niveau sous-régional.....	18
4. Scénarii du futur sur base de l'actuel contexte	20
4.1. Scénario 1.....	20
4.2. Scénario 2.....	21
4.3. Scénario 3.....	22
4.4. Scénario 4.....	22
5. Contexte de la société civile	24
5.1. Défis autour de la société civile.....	24
5.2. Quelle société civile ?.....	26
6. Progrès induits par le programme de 11 11 11	31
6.1. Le programme et son adaptation.....	31
6.2. Les approches théoriques et méthodologiques.....	34
6.3. Les partenaires et leur processus de changement.....	35
Les partenaires face au programme : opportunités et défis.....	40
6.4.....	40
6.5. Les marqueurs de progrès.....	42
7. Questions évaluatives	43
7.1. Rôle de 11.11.11.....	43
7.2. Programme de 11.11.11.....	48
7.3. Partenariats de 11.11.11.....	53
8. Conclusions	59
9. Recommandations	60
9.1. Recommandations thématiques.....	60

9.2. Recommandations stratégiques : perspective régionale	62
9.3. Recommandations contextuelles/sécuritaires.....	63
10. <i>Suggestions bibliographiques</i>	64
11. <i>Annexes</i>	65
1. TDR.....	65
2. Personnes interviewées	70
3. Documentation consultée.....	72

1. Introduction

1.1. Importance de l'évaluation

A l'heure où le Burundi connaît de grands bouleversements, qui impactent notamment la présence et le travail des ONGE dans le pays, 11 11 11 veut évaluer son programme, ses partenariats et son rôle au Burundi. Son programme, lancé en 2017 et devant se terminer en 2021, est à mi-terme en 2019. Cette évaluation doit servir à mesurer son efficacité et sa pertinence, mais aussi interroger la nécessité de le repenser, au vu des événements récents (fermeture du bureau à Bujumbura, départ de la coordinatrice, situation politique crispée, etc.). Les questions que pose cette évaluation interrogent aussi **la possibilité d'une action réelle des ONG et de leurs partenaires** dans un pays où le contexte politique changeant et le durcissement du régime peuvent remettre en question rapidement le travail effectué depuis tant d'années – ce qui fait du partenariat au Burundi un cas d'étude particulier pour 11.11.11.

Avec l'expérience acquise dans le pays par 11.11.11, il est maintenant question de voir comment les objectifs de cette organisation peuvent être maintenus dans une situation de tensions et sinon, adaptés. De façon plus concrète, il faut comprendre si les actions de 11.11.11 sont toujours **pertinentes, utiles, et surtout possibles** au Burundi, et proposer des pistes pour la rendre plus efficaces tout en préservant la sécurité de ses collaborateurs.

Des telles questions, posées dans le contexte actuel, demandent de mettre en lumière des questions **théoriques** (comment encourager la démocratisation dans un pays dont le régime est dit 'démocratique', mais qui se durcit depuis 2015 ?) ; **politiques** (quelles sont les possibilités de réalisation des programmes et les capacités d'action et la légitimité des partenaires ?) ; **méthodologiques** (comment évaluer les approches/méthodes d'action dans un contexte hostile à la critique ?) ; **opérationnelles** (comment agir pour atteindre un changement au vu du contexte ?) ; **stratégiques** (comment considérer le rôle et la place de 11.11.11 et celle de la collaboration entre les partenaires dans cette situation ?) ; et aussi **éthiques** (jusqu'où et comment 11.11.11 peut soutenir ou encourager ses partenaires dans leurs actions face à un pouvoir hostile ?).

Avec la fermeture du bureau à Bujumbura, d'autres questions stratégiques se posent également : notamment, celle du déplacement de l'action de 11.11.11 vers une approche régionale et thématique, et un déplacement du bureau à un niveau régional ; mais aussi celle de l'analyse de situations politiques et sociales complexes et de leur évolution rapide, nécessitant une adaptation rapide et surtout stratégique au contexte. Dans le cas du Burundi en effet, la situation a commencé à changer avec la tentative de putsch entourant la réélection du président Nkunrunziza en 2015. Alors que la crise semblait s'être résorbée, en réalité, la situation n'a fait que se détériorer pour aboutir finalement à un réel durcissement du régime, avec des effets concrets sur la société civile, et les exigences de quotas ethniques dans les ONG, qui ont conduit au départ de 11.11.11. Il faut donc voir comment 11.11.11 aurait pu décrypter les signes pour anticiper et préparer cette situation.

Aussi, si 11.11.11 veut mener à bien cette évaluation, c'est parce que ce besoin d'adaptation ne devrait bien sûr pas mener vers une forme d'opportunisme qui consisterait à sauter trop vite sur les opportunités offertes par les circonstances actuelles pour atteindre ses objectifs, sans une réflexion à long terme préalable et inscrite dans les acquis du passé. Aussi, cette nécessité d'adaptation ne devrait pas mener vers une déficience de professionnalisme qui consisterait à se laisser conduire par des circonstances et des opinions personnelles changeant sans préalablement prendre du temps de penser et d'inscrire ces changements des politiques et des règlements (c'est-à-dire des institutions) plus durables.

1.2. Questions de l'évaluation

Les questions posées par 11.11.11 dans le cadre de cette évaluation mi-terme du programme Burundi 2017-2021 concernaient ces thématiques. Ce sont donc autour d'elles que nous avons organisé ce rapport.

♦ *Rôle de 11 11 11 :*

- a) 11.11.11 joue-t-il son rôle d'acteur de changement quant à la démocratisation au Burundi comme décrit dans sa théorie de changement? Quelles adaptations sont nécessaires pour y arriver ? Dans quelle mesure 11.11.11 et sa théorie de changement sont (vraiment) adaptés aux changements et particularité du contexte Burundais ?
- b) Quel équilibre 11.11.11 devrait-elle poursuivre entre son travail avec ses partenaires au Burundi d'un côté et son travail de plaidoyer et de communication au Nord (Belgique / Europe) de l'autre côté afin d'obtenir les meilleurs résultats? Quels choix devront être faits au niveau de la maison plutôt qu'au niveau du département Sud ?
- c) Quel rôle spécifique d'appui que les partenaires de 11.11.11 au Burundi attendent de lui pour pouvoir s'adapter et atteindre leurs objectifs ? Comment penser ces attentes eu égard aux priorités du bureau de coordination à Bujumbura et celles du siège ?

♦ *Programme de 11 11 11 :*

- a) L'accent placé sur les droits de l'homme et la protection des défenseurs des droits de l'homme est-il opportun dans la poursuite du principal objectif de démocratisation afin d'atteindre les résultats escomptés dans le contexte actuel ?
- b) Quelles adaptations 11.11.11 devrait-elle considérer pour la suite de son programme actuel et quelles mesures de préparation devrait-elle prendre dans le cadre de la formulation d'un nouveau programme ? Y-a-t-il des outils et stratégies concrets à recommander ? Y-a-t-il des recommandations à faire au niveau régional ?
- c) Comment articuler la nécessité d'un plaidoyer/lobby visible ou tout au moins réel et la nécessité de s'adapter à un contexte qui limite de plus en plus l'espace d'action des partenaires ainsi que leurs marges de manœuvre ?

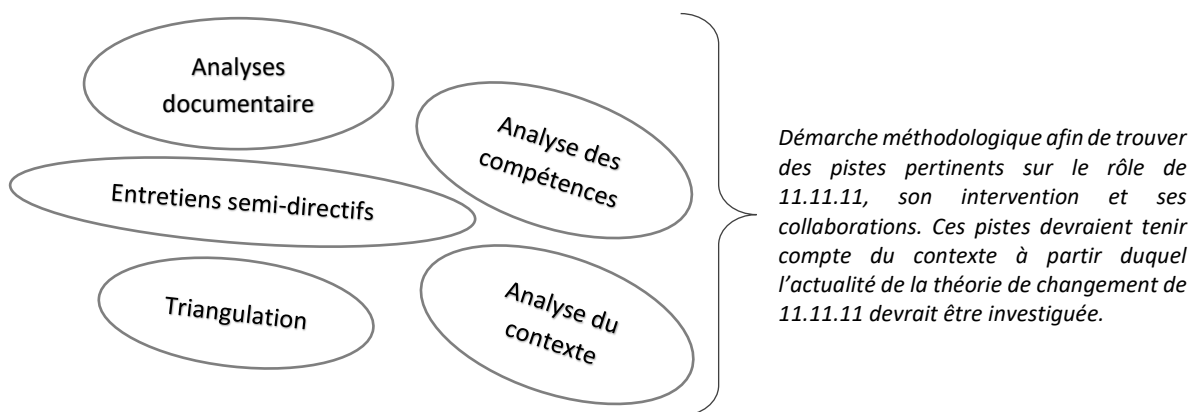
♦ *Partenaires de 11.11.11 :*

- a) Dans quelle mesure l'appui de 11.11.11 à ses partenaires a contribué à l'éclatement de la crise de 2015 ? Y-a-t-il des leçons à tirer ? Comment les partenaires perçoivent leur travail eux-mêmes après 2015 ? Est-ce que cette perception des choses correspond avec celle de 11.11.11 ? Quels changements après 2015 se sont réalisés au niveau de relation entre 11.11.11 et ses partenaires ? Dans quelle mesure 11.11.11 a pu sauvegarder sa relation de proximité avec ses partenaires ? Dans quelle mesure 11.11.11 vit à l'idéal d'un partenariat équitable ?
- b) L'ensemble des partenaires actuels (après leurs adaptations aux changements contextuels) reflète-t-il encore les ambitions et priorités de 11.11.11 au Burundi ?
- c) Quels types d'acteurs sont appuyés par 11.11.11 ? Et comment 11.11.11 les définissent ? Comment ces acteurs perçoivent 11.11.11 ? Y a-t-il des (types d') acteurs qui ont été oubliés ou dans lesquels 11.11.11 devrait investir plus ?
- d) Comment 11.11.11 peut-il mieux soutenir les partenaires dans ce contexte changeant, quel type de renforcement répond le mieux à leurs besoins ?
- e) Quelles capacités (expertise, moyens, outils, etc.) font défaut ou nécessitent d'être renforcées chez 11.11.11 pour renforcer les différents types des partenaires ?

2. Méthodologie

2.1. Choix méthodologiques

Pour répondre aux questions évaluatives, nous avons développé une méthodologie qualitative basée sur une **analyse documentaire**, des **entretiens semi-directifs** et une brève **analyse du contexte politique**. Une analyse des données a ensuite été conduite, et les données ont été triangulées. Particulièrement concernant la pertinence et l'efficacité des partenariats, nous avons utilisé la méthode des cinq compétences collectives détaillée plus bas.



L'**analyse documentaire** a porté sur ces documents :

- ◆ Programme 11.11.11 Burundi 2017-2021 (y compris la Théorie de Changement)
 - Plans Opérationnels 2017 et 2018 des partenaires, fiches de suivi du programme 2017 et 2018 pour chaque partenaire ainsi que pour le pays / l'ensemble des partenaires, évaluations / audits institutionnels des partenaires, rapports des activités 2017 et 2018 des partenaires, conclusions semaines de travail 2017 département Sud
 - Analyse Contextuelle Commune (ACC) et Cadre Stratégique Commun (CSC), documents de référence pour les acteurs de la coopération non-gouvernementale belge (DGD)
 - Documents UE (Roadmap Société civile)
 - Rapports internationaux sur le Burundi
 - Études sur la société civile, démocratisation, défenseurs de droits de l'homme, ...

Les **entretiens semi-directifs** ont été mené en Belgique et au Burundi avec un certain nombre d'acteurs clé.

À Bruxelles :

- Échanges avec l'équipe 11.11.11 :
 - chargé des partenariats dans la région des Grands Lacs
 - chargé plaidoyer région Grands Lacs
 - chef service Sud
 - coordinatrice du bureau de liaison Burundi/Rwanda 11.11 .11
 - coordinateur de projets RDC

- Échanges avec le Ministère Affaires Étrangères de la Belgique :
 - Coopération belge (DGD)
 - Relations bilatérales (DGB): B1.4 Afrique subsaharienne
- Échanges avec des organisations/personnes affiliées en Belgique:
 - Broederlijk Delen
 - Acteurs de la société civile burundaise en exil
 - Congo Research Group
 - Conflict Research Group

Au Burundi:

- Échanges avec l'équipe de l'OAP :
 - Secrétaire exécutive
 - Président
 - Chargé du programme 11.11.11 OAP
- Échanges avec l'équipe de l'OAG :
 - Secrétaire exécutif
 - Président
 - Chargé de programmes
- Échanges avec l'équipe de Biraturaba :
 - Secrétaire exécutif
 - Ancien secrétaire exécutif
 - Chargé du programme 11.11.11
- Échanges avec l'équipe de REJA :
 - Secrétaire exécutif
 - Chargé de programmes
- Échanges avec l'équipe de PARCEM :
 - Secrétaire exécutif
 - Chargé de programme
- Échanges avec le secrétaire exécutif de Isoko
- Échanges avec les représentants politiques :
 - Attaché chargé des affaires politiques, Ambassade de Belgique
 - Responsable programme société civile, Ambassade des USA
 - Responsable programme société civile, Délégation de l'UE
- Échanges avec des organisations :
 - Directeur du Jumelage Jeunesse Burundi
 - Directeur de Médecin Sans Vacances Burundi
 - Directeur de Vétérinaires Sans Frontières Burundi
 - Consultant de HRW
 - Consultant de ICG
- Échanges informels :
 - Juge à la Cour Suprême du Burundi
 - Directeur au Ministère de l'Intérieur au Burundi
 - Générale de l'armée congolaise en lien avec les autorités burundaises
 - Un ancien Ministre du FRODEBU
 - Des chercheurs burundais sur la situation politique et sécuritaire au Burundi

L'analyse du contexte politique a été réalisée à partir des entretiens menés avec le Ministère belge des affaires étrangères, la représentation de l'UE au Burundi et les représentants de l'ambassade belge à Bujumbura. Elle a été nourrie par les entretiens avec des locaux et la prise en compte des documents et officiels et des articles scientifiques.

Le cadre des **Cinq Compétences Collectives** (ou encore domaines de compétences) a été utilisé comme d'analyse des informations récoltées concernant l'analyse en particulier des partenariats et de leur efficacité. Il nous a surtout aidé à comprendre comment, dans la situation actuelle, les partenaires de 11.11.11 se perçoivent.

Les 5 Compétences collectives

Domaine de capacités clés	Que regarder
1. La capacité de s'engager, de prendre des décisions et d'agir.	◆ Force de volonté, 'empowerment', motivation, attitude, confiance en soi. Les fonctions essentielles pour réaliser le mandat et les objectifs de l'organisation/du réseau.
2. La capacité de fournir les services/exécuter les tâches et de produire des outputs et des résultats.	◆ La programmation, planification et organisation des ressources humaines, financières, etc.
3. La capacité de nouer des relations et d'attirer des moyens et de l'assistance.	◆ Gestion des relations, mobilisation de moyens, travail en réseau, construction de légitimité.
4. La capacité de s'adapter et de se renouveler.	◆ Apprendre, travailler de manière stratégique, capacité d'adaptation, assumer des nouveaux rôles, savoir s'y prendre avec les changements.
5. La capacité de maintenir en équilibre la cohérence (consistance des ambitions jusqu'aux actes) et la diversité (au sein de l'organisation).	◆ Encourager l'innovation et la stabilité, administrer la fragmentation, administrer la complexité, garder en équilibre le mélange de capacités.

Source : Institut ECDPM (centre européen de gestion des politiques de développement).

Les données ont finalement été **triangulées**, et **anonymisées** dans la mesure du possible. Un **sensemaking workshop** a été organisé dans les bureaux de 11.11.11. à Bruxelles en février 2019, suite à quoi a été rédigé une première version du rapport présentée en mars 2019 et qui a donné lieu à cette version finale qui a bénéficié des commentaires des membres de 11.11.11.

Le rapport est organisé en différentes parties : d'abord, nous rappelons les points essentiels du programme de 11.11.11. au Burundi, ainsi que la théorie du changement sur laquelle il s'appuie. Ensuite, nous abordons les conséquences des changements contextuels survenus au Burundi ces derniers mois, et proposons différents scénarii pour le post-2019. Puis, nous revoyons brièvement les caractéristiques de la société civile et la manière dont elle doit être définie, puisque c'est sur cette notion de société civile que la théorie du changement de 11.11.11. est construite. Enfin, nous abordons les questions évaluatives, c'est-à-dire, les questions de programme, des partenariats et du rôle de 11.11.11. au Burundi. Pour finir, nous concluons et proposons des recommandations pour la suite du programme.

2.2. Justification de la méthodologie

Le choix de la méthodologie développée ci-dessus nous a été dicté par les questions posées par l'évaluation. Globalement, ces questions exigent de relire ce qui a été planifié dans le programme Burundi et ensuite d'interroger les opinions orales et écrites des parties prenantes directes et indirectes au programme. Comprendre l'aboutissement de ce programme exige aussi d'interroger les défis et les opportunités liés au contexte dans lequel il a été et continuera d'être mis en œuvre.

Nous avons pris parti pour une approche inductive qui met l'accent plus sur une approche compréhensive et approfondie du contexte et des opinions des uns et des autres que sur la représentativité des hypothèses. En effet, les questions que pose le programme de 11.11.11 au Burundi sont complexes. Et dans un contexte où les nuances sont très importantes pour envisager l'action, une approche quantitative se limite à comprendre combien pensent ceci ou cela est incapable de considérer et d'investiguer justement cette complexité. De plus, le nombre limité de partenaires et d'interviewés rend une approche quantitative moins pertinente.

C'est à partir de cette prise de position méthodologique que nous avons commencé par une analyse documentaire qui nous a permis de connaître et analyser le programme de 11.11.11 et la manière dont il est compris et appliqué par les partenaires.

Les entretiens nous ont permis de cerner les opinions des parties prenantes sur le contexte burundais et leurs opinions respectives quant à la mise en œuvre du programme. Une approche quantitative ne pouvait pas nous donner d'informations importantes, le nombre des personnes concernées par l'évaluation étant très limité.

Nous avons pris le temps de croiser différentes sources sur le contexte plus large du Burundi afin de pouvoir envisager l'action de 11.11.11 à travers ses défis et opportunités. Mais ce n'est pas seulement le contexte du Burundi qui peut permettre d'évaluer les chances pour les activités de 11.11.11 d'aboutir. Ce sont aussi les capacités générales des partenaires à mettre en œuvre ce programme en s'adaptant. C'est pour cette raison que nous avons fait des entretiens avec les coordinateurs et les responsables des partenaires afin de nous rendre compte de ces capacités. Nous avons ainsi utilisé l'approche des 5 compétences collectives que nous avons cependant simplifiée pour avoir seulement des informations en rapport avec les capacités qui pourraient concourir à la réalisation du programme de 11.11.11. Nous avons triangulé ces informations afin d'identifier les défis et les opportunités des partenaires par rapport à l'obtention des résultats.

Enfin, à chaque fois que nous avons eu des informations importantes lors des entretiens, nous les avons croisées avec celles se trouvant dans les documents où celles que nous avons eues des autres acteurs afin de pouvoir les nuancer. C'est en cela que nous avons fait la triangulation. Aussi, nous avons fait cette triangulation en croisant les données des entretiens avec l'analyse documentaire et l'analyse du contexte et les données scientifiques, pour pouvoir définir les recommandations. En d'autres termes, il a été question de voir ce que disent les documents, l'analyse du contexte et les interviews sur les meilleurs moyens d'attendre les résultats.

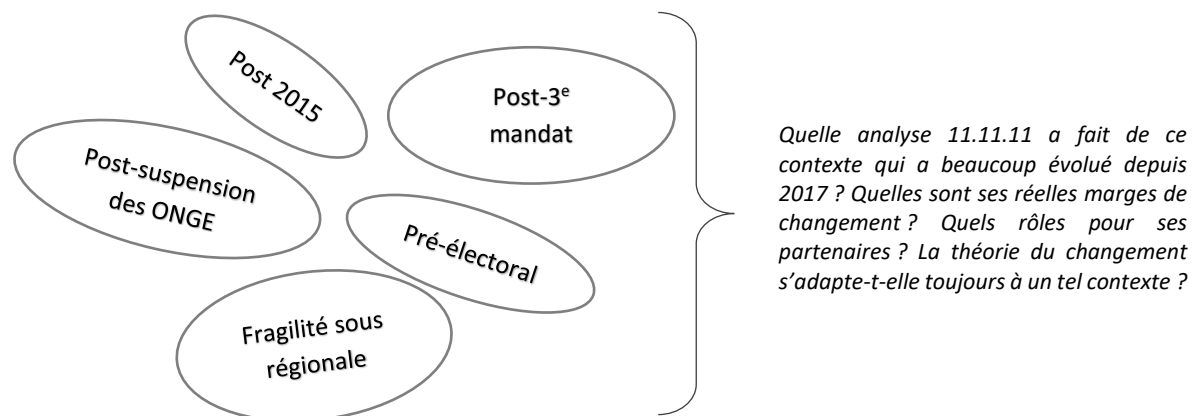
Il nous semble que nous avons proposé là une méthodologie intéressante pour répondre aux questions de l'évaluation. Mais comme toute méthodologie, celle-ci a quelques limites. Tout d'abord, la méthodologie a été pensée sur base des questions de l'évaluation, ce qui est tout à fait normal. Cependant, ces questions d'évaluation étaient parfois déconnectées de la logique d'intervention (défis-planification-résultats-évaluation) en se concentrant plus sur le contexte plus large (situation au Burundi, rôle de 11.11.11). Cela est tout à fait compréhensible car l'évaluation est intervenue à un moment où 11.11.11 et ses partenaires étaient confrontés à des difficultés de contexte. Cela a eu pour conséquence de ne pas assez baser les questions sur des aspects spécifiques de la planification. Ce qui a orienté la méthode à ce niveau plus macro. Mais au fur et à mesure que nous avons avancé dans l'évaluation, nous nous sommes adaptés, notamment grâce à l'aide de 11.11.11, et du bureau du siège en particulier.

3. Contexte de l'évaluation

Contrairement à ce qui se trouve dans le discours commun, la qualification de la situation actuelle du Burundi en termes du « Burundi post-2015 » est simplificatrice. Elle ne tient pas en effet compte de plusieurs développements décisifs qui ont eu lieu depuis au niveau interne, régional et international. Or, une telle analyse du contexte de 2015 a fortement influencé plusieurs programmes de la DGD qui ont démarré en 2017 au Burundi. A l'époque, le contexte n'est pas encore stable et d'aucuns pensent qu'il est encore possible que les choses reviennent à la normale, c'est-à-dire que l'espace d'expression et de contestation qu'a connu le Burundi avant 2015 se remette en place. Plusieurs éléments pouvaient encore soutenir une telle illusion : l'opposition armée qui opérait encore régulièrement sur le territoire burundais, les contestations des jeunes qui se poursuivaient, l'opposition politique et de la société civile à l'étranger qui continuaient de faire pression et d'exiger un dialogue. C'est fut aussi un moment très intense où la communauté internationale a fait beaucoup de pression sur Bujumbura.

Or, comme nous le verrons plus loin, le parti au pouvoir a profité de la crise pour fragiliser la résistance et consolider son autoritarisme. Alors que le contexte de 2015-2017 donnait à voir un Burundi en crise et en lutte, depuis 2018 et d'avantage 2019, le contexte a changé et probablement encore pour longtemps – sauf encore une fois s'il se produisait une autre implosion au sein du parti au pouvoir. Ce ton pour un régime autoritaire est donnée en 2006 par Hussein Rajabu alors président tout puissant du parti CNDD-FDD. Entre 2009 et 2014, le pouvoir tente de le consolider : dans l'armée, la justice, les institutions élites, la police, la fonction publique, etc. 2015 donne une occasion au pouvoir de s'en prendre à de la société civile et ce processus s'achève fin 2018. Un contexte nouveau voit le jour au Burundi. Ce contexte doit être compris afin que les stratégies d'action puisse s'y adapter.

La présente évaluation a lieu dans ce contexte particulier avec plusieurs caractéristiques qui la rendent particulière :



3.1. Un contexte post 2015

Cette évaluation intervient dans un contexte particulier post-2015. Il s'agit d'une période qui a fortement marqué l'actuel discours du régime au pouvoir au Burundi par rapport à la société civile. En effet, en 2015, le Président Nkurunziza annonce qu'il se présentera pour un troisième mandat. Cette tentative est jugée anticonstitutionnelle par l'opposition politique, une large partie de la société civile et de la communauté internationale. Plus intéressant, la frange la plus modérée du parti au pouvoir manifeste son désaccord et une partie d'entre elle organise un putsch qui est très vite déjoué. Nkurunziza reprend le contrôle de son parti et du pays et se représente aux élections qu'il remporte. Le parti au pouvoir se radicalise alors et s'attaque à ses opposants politiques. Les organisations de la société civile et des médias qui auraient soutenu le putsch ou qui auraient milité contre le 3^e mandat du président sont radiées. Un juge à la Cour suprême du Burundi dit :

« Le droit est clair à ce sujet : celui qui se porte coupable d'une tentative de putsch est coupable mérite un emprisonnement à perpétuité. Il en est de même pour les complices et pour ceux qui ont eu vent des préparatifs du putsch sans en avoir informé les autorités concernées. Or, on sait bien que les organisations dites de la société civile appuyées par les belges font partie de l'une ou l'autre de ces catégories. La moindre des choses c'est de les radier. Mais cela ne devrait pas mettre fin aux poursuites judiciaires » (Bujumbura, décembre 2018).

Un discours sous-tend alors les violences qui en résultent : ceux qui s'opposent au parti au pouvoir sont considérés comme des bandits, des terroristes ou des putschistes. Et désormais, tous les moyens deviennent légitimes aux yeux du parti au pouvoir pour réprimer ceux qui portent un discours critique, dont les organisations de la société civile. Des partenaires de 11.11.11 ont été parmi les victimes de cette répression. Ils leur a été reproché soit d'avoir soutenu les putschistes soit d'avoir collaboré avec eux. Et même 11.11.11 en tant qu'organisation a été pointée du doigt par le gouvernement burundais non seulement pour avoir soutenu de telles organisations mais aussi pour avoir continué à les soutenir après leur radiation – c'est-à-dire soutenir des « organisations considérées comme illégales et dont les responsables seraient recherchés par la justice burundaise ». Dans un entretien informel, un directeur au Ministère de l'intérieur nous dit :

« Nous savons qu'il existe un réseau d'opposants qui continuent de salir l'image du Burundi à l'étranger. Parmi ceux-ci figure des personnes qui se considèrent comme des membres de la société civile mais qui sont en réalité des opposants. Nous savons aussi que ces opposants sont soutenus par des organisations de la société civile burundaises et belge. Par exemple, 11.11.11 héberge certaines de ces personnes à Bruxelles et prétend être une organisation neutre de la société civile. On se demande ce que font encore ce genre d'organisations au Burundi » (Bujumbura, décembre 2018).

Ainsi, le contexte de 2015 aura donné des prétextes pour le pouvoir burundais de tenter de museler la société civile. Dans un tel contexte, 11.11.11 et ses partenaires ont tenté d'adapter leurs stratégies pour pouvoir influencer encore le politique au Burundi. Mais à en croire certains partenaires de 11.11.11 au Burundi (4/5), 11.11.11 n'a pas assez tiré de leçons de l'expérience de 2015. Il s'agit d'une expérience qui a une histoire, celle d'avoir poussé les partenaires dans une perspective militante, de « chien de garde ». Une perspective qui a d'ailleurs été appréciée par beaucoup de partenaires. Mais jusqu'où peut-on aller dans cette perspective dans des contextes où les pouvoirs en place n'hésitent pas d'utiliser la force pour taire toute opposition ? Aussi, jusqu'où devrait aller les partenaires pour garder leur place de « société civile » vis-à-vis d'une opposition politique et parfois armée avec lesquelles elle partage ses causes ? Enfin, jusqu'où 11.11.11 devrait-elle s'afficher sur le terrain dans un tel contexte (couverture des manifestations, assister à des procès politiques, etc.) ?

Il nous semble qu'une réflexion devrait être tenu sur cette expérience burundaise qui est dans une certaine mesure représentative d'un contexte régional fragile et en perpétuelle mutation.

3.2. Un contexte post 3^e mandat

Le contexte de 2015 n'est plus celui de 2019. Au cours de la période de l'après crise, soit la période 2016-2017, l'actualité burundaise a été principalement alimentée par des événements en rapport avec la crise de 2015. Le gouvernement burundais s'est beaucoup investi dans la progressive stabilisation du pays, principalement face aux rebelles qui souhaitaient en découdre avec le régime de Nkurunziza. Au fur et à mesure que le pouvoir s'est rendu compte de sa puissance de feu face aux rebelles mal organisés et très peu équipés, il s'est enfoncé dans la radicalisation, en prenant de plus en plus les allures d'un parti-Etat. Il s'en est suivi une course vers des multiples réformes pour assurer la suprématie du parti au pouvoir et le doter des conditions nécessaires pour la réélection à tout prix du président Nkurunziza en 2020 après une modification constitutionnelle intervenue en 2018. La traque des dissidents politiques armés et non armés à l'intérieur et à l'extérieur du Burundi par le parti au pouvoir s'est poursuivie, doublée d'un bras de fer entre le parti au pouvoir et ses partenaires internationaux. Cela a

renforcé la persistance des abus des droits humains, de l'insécurité et de la crise économique dans le pays, etc.

Ainsi, au cours de cette période 2016-2017, l'attention était encore portée essentiellement du côté du parti au pouvoir sur la stabilisation et du côté de la communauté internationale et de l'opposition sur le dialogue et l'intégration dans les institutions. Mais dès 2018 et d'avantage 2019, le discours s'est focalisé autour des élections de 2020, comme pour dire qu'il fallait se résigner à ce troisième mandat de Nkurunziza. L'enjeu principal n'est plus de stabiliser le pays ou de reconnaître ou non le régime en place. Il s'agit désormais de penser la possibilité d'une transition électorale fiable et inclusive en 2020, c'est-à-dire un processus électoral crédible et transparent d'une part et une réelle compétition qui associe les oppositions politiques intérieurs et extérieurs.

Dans un tel contexte, au niveau du terrain, une large partie de la stratégie du pouvoir s'est concentrée sur le renforcement de l'implantation locale, sur la « disciplinarisation » des Imbonerakure, sur l'autonomisation économique (mesures en rapport avec l'économie financière, cotisation obligatoires pour l'organisation des élections, etc.). Selon un conseiller à l'Ambassade des USA :

« Dans le passé, l'une des forces du parti au pouvoir au Burundi a été cette sympathie que le président Nkurunziza avait encore dans une large partie du pays. Actuellement les choses ont changé. Non seulement la crise de 2015 au sein du parti a fortement impacté sa légitimité, mais aussi il a peur de perdre cette considération au niveau du terrain. C'est pour cela qu'on observe actuellement des formes « d'opération séduction » du part et du président vis-à-vis de la base » (Bujumbura, décembre 2018).

Entretemps, les divisions subsistent au sein du parti au pouvoir et les luttes au sommet fragilisent l'ambition d'un contrôle total, laissant ainsi des marges de manœuvre non seulement au niveau local mais, parfois, des interstices issues de ces divisions. Plus particulièrement, au-delà du niveau politique, le niveau administratif reste perméable (directions générales plus qu'au niveau des conseillers, etc.). Selon un ancien Ministre du FRODEBU :

« Le parti CNDD-FDD est très divisé actuellement ; encore plus divisé qu'en 2015. Les questions électorales en sont à la base : entre les généraux CNDD-FDD de Ngozi, Makamba, Cibitoke et Gitega, l'heure l'est pas à l'unisson. Beaucoup estiment que le pouvoir ne devrait pas rester à Ngozi, ce qui crée des divisions internes. Mais au-delà, cela fait à ce que le centre a du mal à contrôler la base. Cela explique des dérives de tout genre par rapport à ce qui devraient être la ligne officiel du parti (Bujumbura, janvier 2019).

Il s'agit là des marges de manœuvre qui sont bien connues par les partenaires de 11.11.11 et qui sont utilisées par certains d'entre eux et qui devaient l'être par d'autres. Un tel contexte n'est plus donc celui de 2016-2018. Il a beaucoup évolué, ce qui demande un travail approfondi sur les stratégies d'action des acteurs et moins de simplification quant aux « bons » et aux « moins bons » partenaires. Ici, l'expertise du bureau local est déterminante pour juger de l'évolution dans l'adaptation des stratégies d'action et des critères d'évaluation des performances des uns et des autres.

3.3. Un contexte post suspension des ONGE

L'année 2018 est venue sceller le désir pour le pouvoir d'avoir finalement une emprise totale sur tous les espaces sociaux d'influence au Burundi. En effet, tout commence lorsqu'en septembre 2018 le Conseil national de sécurité (CNS) dit avoir constaté que la plupart des ONG étrangères ne se conformaient ni à la loi, ni aux textes qui les régissent. Ce qui l'aurait poussé à prendre plusieurs décisions dont deux ont fait polémique. Il s'agit notamment de l'obligation de verser chaque fois en début d'année le tiers du budget de l'ONGE sur un compte ouvert à la Banque centrale et, surtout, de se conformer aux équilibres ethniques de 60% pour la majorité hutu et 40% pour les tutsis, que la Constitution impose aux institutions étatiques.

A la suite de cette décision, plusieurs ONGE se sont conformées à cette exigence, particulièrement celles qui travaillent dans les domaines sociaux comme le développement, la santé, l'agriculture, l'éducation, etc. Environ trois organisations travaillant sur les questions juridiques et politiques ont dû quitter le pays (Avocats Sans Frontière, Handicap International et plus tard 11.11.11).

Plusieurs interprétations de cette décision gouvernementale ont été avancées. On a parlé d'identification ethnique en vue d'un massacre, mais cette interprétation est considérée comme farfelue par la plupart des observateurs sérieux. Un diplomate nous dit :

« Certes, au sein du CNDD-FDD il y a des personnes haut-placées victimes du génocide de 1972. Cependant, le rapport du parti au pouvoir sur la question ethnique est très flou. Je ne vois pas le parti au pouvoir organiser une identification des Hutu et des Tutsi pour ensuite organiser un massacre. C'est une idée qui ne tient pas la route. Par contre, le parti sait très bien que ce discours reste mobilisateur dans certains endroits du pays et il l'utilise souvent pour s'en sortir des situations politiques difficiles comme celle qu'elle est entrain de traverser actuellement » (Bujumbura, janvier 2019).

Même une partie de la SC burundaise en exil ne croit pas en cette thèse selon laquelle les quotas ethniques dans les organisations internationales et locales conduiraient vers une guerre ethnique. Un membre de la société civile en exil nous dit :

« Je ne crois pas que la question des quotas mène à une guerre ethnique, c'est une guerre politique qui est interprétée dans le registre ethnique. Mais il n'y aura pas de guerre ethnique entre voisins. Les gens se sont rendu compte que le problème, ce n'est pas les ethnies, mais les politiques ». (Bruxelles, Janvier 2019).

« Nous ne nous orientons pas vers un conflit ethnique mais il y a une ethnicisation de la crise. Le Président fait recours à cette ethnicisation parce qu'il n'a pas la possibilité de résoudre la crise, la pauvreté, la faim, etc. ». (Bruxelles, Février 2019).

Une autre thèse a été de dire que ces quotas provenaient d'une tentative du parti au pouvoir de fournir du travail Imbonerakure. Mais cette interprétation est également improbable selon un partenaire de 11.11.11 :

« Le CNDD-FDD ne peut pas donner du travail à tous les Imbonerakure, ce n'est pas cela la stratégie. Ce qu'il veut c'est de définitivement parvenir à confondre le parti et l'État de telle sorte qu'on n'ait pas de choix à faire entre les deux. Dans ce cas, il faut être du parti au pouvoir pour avoir du travail au sein de l'État. Aussi, il y a des Imbonerakure et il y a la milice du parti qui est aussi souvent considérée comme des Imbonerakure. Ce sont eux qui sont encadrés par le parti au pouvoir. Mais c'est des profils qui ne vont jamais postuler pour des ONG faute d'avoir été à l'université ou simplement faute d'avoir fini l'école secondaire » (Bujumbura, janvier 2019).

Plus réalistement, certains ont interprété cette situation comme une volonté du pouvoir de prendre le contrôle des ONGE. Un membre de la société civile en exil nous dit :

« Il y a une crainte que les ONGE européennes soient à la source des fuites sur les infractions aux DH. Il vaut mieux pour le pouvoir qu'elles partent. Les principales cibles du gouvernement pour le moment sont la société civile et les ONGE ». (Bruxelles, Février 2019).

Ce qui paraît certain dans cette histoire, c'est que le secteur de la société civile aussi bien nationale qu'internationale est le seul où le CNDD-FDD n'avait pas encore eu le contrôle – contrairement au reste des secteurs qu'il contrôle quasi-totalement. Les événements de 2015 lui ont donné un prétexte pour effectuer ce contrôle. Mais au-delà, et du point de vue rationnel, en pleine crise politique et économique (liée à la diminution du volume de l'aide et des investissements étrangers), le gouvernement burundais sait très bien qu'il y a un combat médiatique et diplomatique à mener ; un combat qu'il a du

mal à remporter. Et en cause, le poids des ONG qui rapportent ses agissement au Burundi et qui freinent ses ambitions au niveau de ses relations bilatérales. Aussi, certaines de ces ONG soutiendraient des opposants politiques ou encore les membres de la société civile actifs à l'étranger.

Or, le parti au pouvoir considère tous ces acteurs comme des putschistes ou des appuis aux putschistes. Beaucoup plus sérieusement, parmi ces personnes qui s'opposent au pouvoir de Nkurunziza de l'extérieur figurent ceux qui appuient des groupes armés à l'est de la RDC ; particulièrement dans la plaine de la Ruzizi ainsi qu'à Bukavu (où les services de renseignement de Nkurinziza travaillent activement pour les arrêter).

Pour des raisons éthiques et sécuritaires, 11.11.11 devrait réfléchir sur les conséquences de ses différents positionnements parmi tous ces acteurs. Si en effet entre la Belgique et le Burundi il y a eu une reconnaissance du pouvoir burundais issu des élections de 2015, une réflexion est nécessaire sur la question de la légalité des positionnements et actions de 11.11.11 dans le contexte actuel. Bien sûr, cette question n'est pas nécessairement facile car l'observation de la légalité ici pose aussi la question éthique face à un gouvernement qui a tant de mal à observer les droits humains. Un débat est donc nécessaire et devrait partir non seulement des principes et valeurs de 11.11.11 mais aussi du positionnement de l'Etat Belge (et de là de la DGD) face au régime de Bujumbura.

3.4. Un contexte pré-électoral

Le CNDD-FDD en a l'expérience personnelle et régionale : il est très difficile de réorganiser les élections après les avoir tenues. Les partenaires préfèrent attendre le temps d'un mandat que d'exiger des nouvelles élections. Cela a été le cas en 2010 lorsque l'opposition politique burundaise a boycotté les élections. Même situation en 2015 où les partis de l'opposition étaient absents – à l'exception du FNL et de l'UPRONA, deux partis désormais devenus les ombres d'eux-mêmes, tellement ils ont été divisés et neutralisés par le pouvoir burundais. Le CNDD-FDD observe cette même situation en RDC pour les élections de 2018 et au Rwanda et en Ouganda où la communauté internationale a fini par se résigner à son impuissance à critiquer ces régimes où les élections ne sont que des formalités.

De même, le CNDD-FDD essaie de gagner du temps pour mettre tout le monde devant un fait accompli. L'inefficacité à court terme des sanctions, l'impuissance de la communauté internationale, les ambiguïtés de la diplomatie bilatérale et européenne, tous ces facteurs le rassurent. Un diplomate nous dit :

« Pour le CNDD-FDD, la collaboration avec les diplomates en général et les pays partenaires relève d'un jeu. Et cela date déjà d'avant 2019. Le parti sait très bien que nous ne pouvons pas aller trop loin, c'est à-dire menacer leur pouvoir. Et ils ont raison dans une certaine mesure : qu'est-ce que les européens peuvent encore faire pour les arrêter ? Ou disons qu'est-ce que l'Europe par exemple n'a pas fait pour les pousser à changer ? Je ne vois rien » (Bujumbura, janvier 2019).

A ce propos, pour le cas de la Belgique, il est clair que pour la diplomatie, il n'est pas question de continuer à sanctionner le Burundi. Il faut accepter de travailler avec ce régime. En plus, elle semble insinuer que la Belgique serait partie trop vite dans les sanctions au lieu de dialoguer. En cause, la coopération belge, dont la pression des ONG seraient à la base de ces décisions hâtives. Or, actuellement, la ligne est claire : le pouvoir burundais est un partenaire avec lequel il faut dialoguer, d'autant plus que la politique du bâton a montré ses limites. Mais au-delà des intérêts directs du Burundi, la Belgique doit garder sa présence et son influence dans ce pays pour son propre *soft power* au niveau international.

Aussi, les diplomates, qu'ils soient belges ou européens admettent désormais que l'essentiel de l'influence des régimes en Afrique centrale commence à se jouer au niveau régional (Union Africaine)

et sous-régional (East African Community). D'avantage à ce moment où l'UE et la Belgique ont dépensé presque toutes leurs munitions face à un pouvoir qui a su leur tenir tête tant bien que mal. Or, il y a aussi la Chine et la Russie qui jouent les troubles fête dans le Conseil de sécurité, ce qui va toujours à l'avantage du pouvoir burundais. Mais ces acteurs africains, chinois et russes qui pouvaient encore penser sont souvent mus par leurs seuls intérêts individuels, n'ayant pas une opinion publique qui les pousseraient à prendre position pour la population et la démocratie.

Du côté des oppositions politiques et armées, ce n'est plus sur elles qu'on peut encore compter pour faire la différence, le Conseil National pour le Respect de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi et de la restauration de l'État de droit (CNARED) continue d'être le principal mouvement d'opposition au CNDD-FDD mais reste très divisé et de plus en plus fragilisé. Les divergences au sein de cette coalition montrent la difficulté de réunir autant de personnages différents dans une plate-forme. En outre, le schisme de plus en plus grandissant provoqué notamment par le retour au Burundi en 2017 de certaines personnalités membres de l'organe dirigeant du CNARED continue à fragiliser cette institutions. La politique de la chaise vide qu'ils ont adapté lors de négociation n'a rien réglé à leurs revendications.

Du côté de la résistance armée, les groupes armées qui s'étaient déclarés au cours de la période 2015 et 2016 se sont progressivement réduits au cours de la période 2016-2018. Rattrapés par le réalisme et le manque des moyens politiques, diplomatiques, financiers et matériels qu'exigent de telles entreprises, ils n'ont pas réussi à tenir le coup face à l'armée burundaise. Et il ne semble nullement réaliste de penser que ces derniers ont, à court terme, la capacité de renverser le pouvoir en place à Bujumbura ou à tout le moins de bouleverser la situation sécuritaire au Burundi. Un diplomate nous dit :

« Le CNDD-FDD est un pouvoir fort, certes fragile, mais fort quand même. On peut maintenant le comparer au Rwanda, à l'exception du développement économique qui semble beaucoup plus avancé qu'au Burundi. En termes de conservation du pouvoir, ils ont su gérer la communauté internationale, les bailleurs des fonds et l'opposition politique et armée. Je ne vois plus ce qu'il faut faire dans ce pays ». (Bujumbura, janvier 2019).

Mais si les perspectives sont si sombres et peu prometteuses au niveau des oppositions politique et armée, au niveau de la communauté internationale occidentale (UE et partenaires européens, de l'UA et de l'EAC) ou encore des chinois et des russes (UN), que reste-t-il à faire au Burundi de réaliste pour vraiment avoir un impact réel ? Il nous semble tout d'abord que dans un tel contexte si fragile, l'impact réel devrait cesser d'être pensé en terme de causalité (de penser que tel action du partenaire devrait créer un tel changement immédiat – comme d'ailleurs le suggère la cartographie des incidences). Ensuite, il reste un **acteur déterminant** qui est en réalité la population locale. C'est elle qui est devenu la cible du pouvoir depuis 2016 : le CNDD-FDD n'a pas cessé d'ériger des monument dans tous les coins et recoins des rues, de mettre en place des cahier de ménage, des sensibilisations idéologiques à travers le sport, la prière et le football, etc. Il nous semble qu'il y a là une cible pour laquelle 11.11.11 devrait se battre. Oui, rapporter les crimes – tout en étant réaliste sur les effets du plaidoyer et de la pression international dans ce contexte que nous venons de décrire est important. Cependant, travailler avec cette population à la base pour qu'elle ne puisse pas être muselée par le CNDD-FDD est nécessaire. Cela entre d'ailleurs dans l'approche de 11.11.11 et de ses partenaires

3.5. Un contexte fragile au niveau sous-régional

Nous venons de le voir, la crise burundaise dépasse les frontières nationales. Elle comporte des enjeux diplomatiques certes, mais, au-delà, la contribution à sa résolution, qu'elle soit par la force ou par la diplomatie ou encore le plaidoyer, ne peut se penser en dehors d'une perspective sous-régionale et africaine. Le travail au niveau local est certes important pour utiliser les marges de manœuvre qui reste

à l'interne. Les divisions internes qui persistent et s'intensifient au sein du CNDD-FDD peuvent être utilisées par les partenaires – pour autant qu'ils pensent le CNDD-FDD comme un bloc monolithique comme on l'a souvent fait avant 2015.

Aussi, il est loin ce temps où les pouvoirs en africains se rangeaient aux exigences des bailleurs occidentaux sous l'effet de la pression. Déjà en 2009, l'ambassadeur Joseph Smets disait « le CNDD-FDD a compris que nous ne pouvons pas faire grand-chose. La diplomatie semble avoir atteint ses limites face à des tels pouvoirs qui ont compris que nous n'avons plus assez de marge de manœuvre pour les déboulonner ». Mais du point de vue diplomatique, nous le disions plus haut, du niveau régional, la diplomatie peut encore jouer. Par exemple, on sait bien qu'en 2015, n'eut été l'intervention de la Tanzanie, le pouvoir de Nkurunziza était en train de sombrer. Mais nous l'avons vu, il a été sauvé non pas pour les intérêts de la population burundaise mais surtout à cause des conflits entre le Rwanda et la Tanzanie à l'époque.

Il est vrai qu'actuellement, les conflits qui divisent les voisins du Burundi ne les poussent pas à s'investir pour rétablir la stabilité dans le pays, mais des forces peuvent se combiner pour aboutir, pour une raison ou une autre, à un investissement plus conséquent des puissances voisines dans les affaires burundaises. Aussi, la région est traversée par des thématiques semblables : respect des DH, renforcement de la SC, etc. Une analyse stratégique régionale est donc essentielle. Un membre d'une ONG internationale nous dit :

« Travailler sur les droits de l'homme en Afrique des Grands Lacs est une tâche difficile. Dans les quatre pays qui composent cette région, la réalité est presque la même. Je pense que la société civile a les mêmes contraintes. Elle devrait à mon sens essayer de penser ces réalités et les solutions aux défis qu'elles implique, des solutions adéquate » (Bujumbura, février 2019).

Aussi, un autre aspect du caractère régional de ce conflit réside dans le fait que, entre 2016 et 2019, le régime de Bujumbura a réussi à étendre sa présence à l'est de la RDC. Il a aussi contribué aux conflits dans la sous-région et ses services de renseignement n'ont pas cessé de traquer les opposants dans la région. Dernièrement, il a même été accusé de travailler avec des « ennemis armés du Rwanda » dans différentes attaques qui sont intervenues à l'ouest du Rwanda. Enfin, le pouvoir du Burundi ne fait que copier, dans une certaine mesure, un passé qu'a vécu le Burundi à l'époque de l'UPRONA, mais aussi un système autoritaire qui sévit dans toute la région. Un partenaire nous dit :

« Contrairement à ce qu'on a toujours raconté sur les difficultés du parti à quitter le maquis pour la cité, le CNDD-FDD n'a pas de problème seulement avec l'expérience de l'exercice du pouvoir. Il y a un autre problème : l'expérience passé du pouvoir au Burundi et l'expérience contemporaine du pouvoir dans la sous-région sont des expériences de violence et le CNDD-FDD fait aussi du copiage de ce contexte ». (Bujumbura, Février 2019)

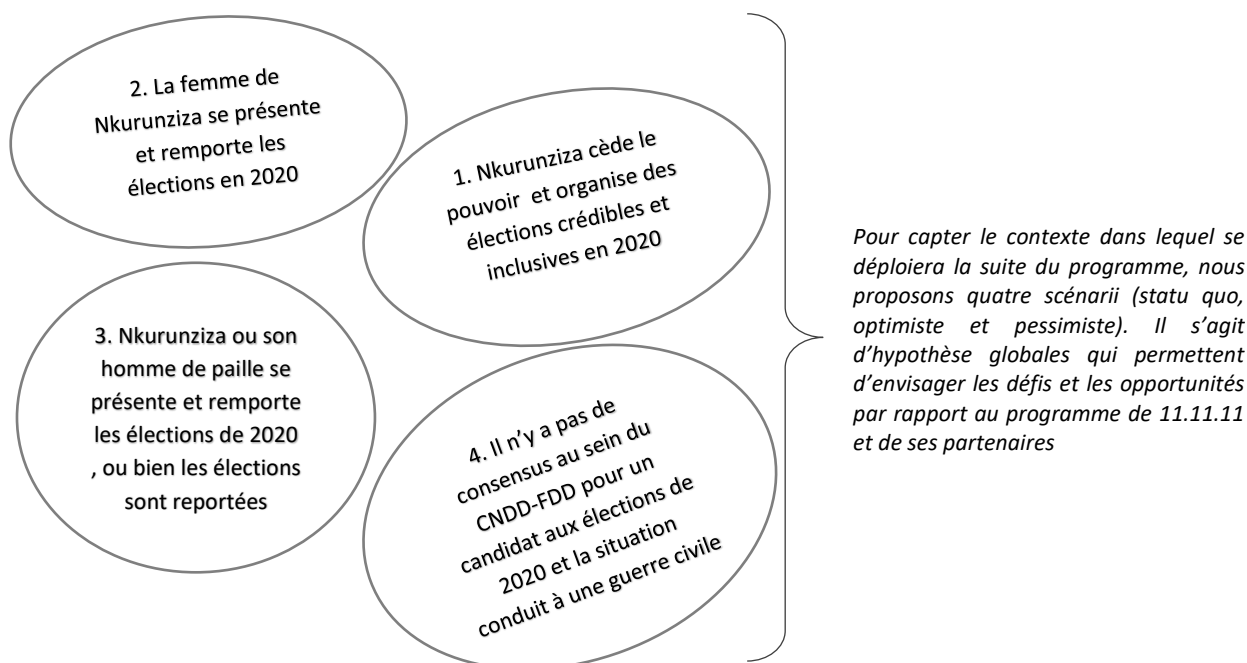
Dès lors, il est urgent de cesser de penser de manière simpliste le problème burundais et de proposer des « solutions publicitaires » inefficaces. Une perspectives sous régionale doit être envisagé à partir d'un dialogue et d'une analyse plus ciblée. Aussi, il est nécessaire, dans le cadre de cette évaluation, de considérer ce contexte plus large sur base de la théorie du changement de 11.11.11. Car, en effet, c'est la théorie du changement qui devrait s'adapter au contexte et non le contraire. Avant de revenir sur cette théorie du changement, il est important de comprendre comment ce contexte affecte les projections d'avenir en termes de scenarii futurs.

4. Scénarii du futur sur base de l'actuel contexte

La situation actuelle est interprétée différemment en fonction des observateurs. Par exemple, la SC sur place et la SC en exil ne portent pas le même regard sur ce qui se passe au Burundi. Mais les interprétations pour le futur sont unanimement plutôt pessimistes. Sur base des analyses politiques et académiques, quatre scénarii semblent se dégager pour le futur. Les envisager permet à 11.11.11 d'anticiper sur ses actions futures et d'adapter sa stratégie.

Dans tous les cas, il est à noter qu'il est peu probable que la situation s'améliore dans un temps court, et que 11.11.11 puisse retrouver une accréditation dans un futur proche. Il est donc préférable de se baser sur une estimation d'un retour de 11.11.11 impossible dans les prochaines années, du moins sous la forme que sa présence avait pris jusqu'à présent. Comme le signale le Ministère des affaires étrangères :

« En tous cas, il n'y a pas de retour des ONG dans l'immédiat, c'est sûr que la situation ne va pas s'améliorer rapidement ». (Entretien avec un représentant des relations bilatérales, Bruxelles, février 2019)



4.1. Scénario 1

Comme il l'a promis, Nkurunziza ne se présente pas en 2020. C'est un autre homme politique issu du CNDD-FDD qui est élu. Bien qu'il soit issu du CNDD-FDD, ce nouveau président réalise que l'embargo pose problème, ainsi que l'isolement du Burundi sur la scène internationale. En conséquence, il est prêt à faire des concessions et à adoucir la politique menée jusque-là. La communauté internationale, informée par un plaidoyer efficace, en profite pour exercer des pressions et demander le rétablissement d'un état de droits, le respect des droits de l'homme, et le retour des exilés. La société civile profite de cet adoucissement pour se renforcer, certains des exilés les moins radicaux peuvent rentrer, la situation s'améliore petit à petit.

Conséquences :

- 11 11 11 : 11.11.11 retrouve son accréditation quelques temps après les élections (estimation : 3 ans).
- Partenaires : Le travail des partenaires est sauvegardé et renforcé.
- Situation sécuritaire : La situation sécuritaire au Burundi s'améliore.
- Contexte régional : le Burundi redevient dynamique au niveau régional, et exerce un leadership.
- Lien avec le programme de 11.11.11. : 11.11.11 peut continuer son programme au Burundi et investir dans la reconstruction et le renforcement de la SC.

Conditions : Nkurunziza doit en effet renoncer au pouvoir et à influencer le nouveau président, et le nouveau président est un élément non-radical du CNDD-FDD.

Probabilité : Peu probable. Il existe un deal à l'intérieur du CNDD-FDD qui stipule que seuls les membres qui ont été eux-mêmes dans le maquis peuvent prétendre au pouvoir. De plus, la plupart des membres non-radicaux du parti se sont exilés après 2015. Finalement, il est peu probable que Nkurunziza accepte complètement de renoncer au pouvoir. Plus probablement, il se présentera lui-même, ou présentera une personne très proche ou un homme de paille, ne serait-ce que par peur d'être inquiété par la CPI s'il se retrouve éloigné du pouvoir.

4.2. Scénario 2

Comme il l'a promis, Nkurunziza ne se présente pas en 2020, mais il fait élire sa femme. Elle bénéficie du soutien de la très puissante Église du Rocher dont elle est pasteur, et utilise la religion pour attirer et convaincre une partie de la population. Une fois élue, la situation internationale du Burundi se détériore encore, car la communauté internationale conteste cette élection. Elle doit également faire face à la résistance de certains membres du CNDD-FDD et de certains généraux de l'armée. En conséquence, elle isole d'autant plus le Burundi de la communauté internationale et tente de reprendre la direction du pays d'une main de fer.

Conséquences :

- 11 11 11 : 11.11.11 ne retrouve pas d'accréditation et n'est pas le bienvenu dans le pays.
- Partenaires : statut quo
- Situation sécuritaire : très instable en raison de luttes internes au CNDD-FDD, au mécontentement de certains membres de l'armée. Les rebelles en faction à la frontière rwandaise et ougandaise peuvent en profiter.
- Contexte régional : le Burundi s'isole davantage.
- Lien avec le programme de 11.11.11. : 11.11.11 doit revoir son action de plaidoyer. Si le Burundi s'isole encore plus sur le plan international, il faut une nouvelle stratégie pour savoir comment rendre le plaidoyer du département politique Nord efficace. Le plaidoyer du département Sud peut encore agir sur certaines questions auprès de certains décideurs locaux avec prudence.

Conditions : Nkurunziza doit encore avoir la légitimité et le soutien nécessaires au sein du parti pour imposer sa femme. Sa femme doit pouvoir prendre le contrôle du parti et de l'armée, mais c'est une option envisageable, comme le souligne le ministère des affaires étrangères :

« Au niveau de l'analyse politique, la situation peut conduire à ce que ce soit la femme de Nkurunziza qui se présente [aux élections]. (Entretien avec un représentant des relations bilatérales, Ministère des affaires étrangères, Bruxelles, février 2019).

Probabilité : Possible, vu l'influence grandissante de la femme de Nkurunziza.

4.3. Scénario 3

Nkurunziza se représente en 2020 et est élu, ou bien il transmet le pouvoir à un de ses fidèles qui parvient à s'imposer mais reste sous sa houlette. La communauté internationale proteste, certains généraux ne sont pas satisfaits, mais Nkurunziza maintient une forme de statut quo tout en poursuivant des buts à long-terme : il joue la carte des clans contre la carte des ethnies, et tente de restaurer la royauté, de manière à s'auto-proclamer Mwami et restaurer l'unité du Burundi sous un nouveau régime absolutiste. Il peut aussi reporter les élections en prétextant des questions de sécurité pour avoir le temps de continuer à mener une politique visant au renforcement des clans, ou bien pour avoir le temps d'imposer un dauphin.

Conséquences :

- 11 11 11 : 11.11.11 ne retrouve pas d'accréditation et n'est pas le bienvenu dans le pays
- Partenaires : statut quo
- Situation sécuritaire : très instable. Les rebelles en faction à la frontière rwandaise et ougandaise peuvent en profiter.
- Contexte régional : le Burundi s'isole encore plus et est perçu comme opérant un retour en arrière.
- Lien avec le programme de 11.11.1. : si le pays s'oriente vers le retour des clans et de la royauté, la SC risque d'être contrôlée d'autant plus par de nouveaux niveaux de pouvoir. Le renforcement de la SC sera d'autant plus important, mais le travail sera encore plus difficile. En cas de délai des élections, la situation peut s'envenimer, certaines composantes de la SC peut protester et cela peut conduire à des répressions. Dans ce cas aussi, le travail des partenaires sera compliqué.

Conditions : Nkurunziza parvient à se maintenir au pouvoir de manière pseudo-démocratique (en maintenant les apparences du vote et de la démocratie), ou il impose un délai dans les élections. Il réussit à restaurer les clans, à prendre le leadership sur son clan et à obtenir son soutien. Comme le souligne le Ministère des affaires étrangères :

« Au Burundi, on peut passer à un système de clan. Il y a des analyses qui disent que la volonté de Nkurunziza, c'est de rétablir la royauté. Donc il peut se proclamer roi et annuler les élections. Il y a un article ambigu dans la constitution révisée en 2017, avec un changement de capitale qui est prévu. Ça va dans le sens d'un rétablissement des clans et de la royauté ». (Entretien avec un représentant des relations bilatérales, Ministère des affaires étrangères, Bruxelles, février 2019).

Probabilité : Possible, vu le comportement de Nkurunziza vis-à-vis de la politique des clans.

4.4. Scénario 4

Il n'y a pas de consensus au sein du CNDD sur un candidat pour les élections. Des luttes internes dans le parti éclatent. Des éléments en profitent pour revendiquer le pouvoir, l'armée est désorganisée, les rebelles aux frontières en profitent, c'est le début d'une guerre civile.

Conséquences :

- 11 11 11 : 11.11.11 ne retrouve pas d'accréditation et ne peut plus continuer à travailler dans le pays.
- Partenaires : travail presque impossible.
- Situation sécuritaire : guerre. Les rebelles en faction à la frontière rwandaise et ougandaise peuvent en profiter.
- Contexte régional : le Burundi est isolé

- Lien avec le programme de 11.11.11 : le programme sera quasiment inapplicable en cas de guerre civile. Il faudra retourner à un soutien aux partenaires pour un travail en contexte d'urgence dans des domaines socio-économiques.

Conditions : Nkurunziza ne parvient à se maintenir au pouvoir de manière pseudo-démocratique (en maintenant les apparences du vote et de la démocratie). Il ne réussit pas à imposer un consensus au sein du CNDD-FDD ni à imposer un dauphin. Les divisions qui existent déjà au sein du CNDD-FDD se révèlent et conduisent à des luttes internes. Aucun homme fort n'émerge, cela déstabilise le pays et des factions rebelles déjà présentes sur le territoire ou aux frontières en profitent.

Le ministère des affaires étrangères dit :

« Au sein du CNDD -FDD, beaucoup de gens aimeraient se débarrasser de Nkurunziza dans les élections 2020. Et au Burundi, l'opposition est de plus en plus tentée par des luttes armées. » (Entretien avec un représentant des relations bilatérales, Ministère des affaires étrangères, Bruxelles, février 2019).

Probabilité : Possible, vu la division au sein du CNDD-FDD.

Comment travailler efficacement sur ce contexte en tenant compte de ces scénarii ? Quelle analyse du faire de ce programme de 11.11.11 eu égard à ce contexte ? Que penser de la théorie du changement ?

5. Contexte de la société civile

5.1. Défis autour de la société civile

Il est devenu très difficile pour les organisations de la société civile de travailler au Burundi et particulièrement à Bujumbura Rural. A côté des mesures de répression initiées dans le prolongement de la crise politique de 2015ⁱ (radiation et suspension d'une dizaine d'organisations, harcèlement judiciaire des activistes, parfois suivi des départs en exil forcé), le gouvernement s'est lancé dans toute une série de réformes du cadre légal et réglementaire en rapport avec le fonctionnement des organisations de la société civile. Une nouvelle loi qui impose des contrôles plus stricts sur les actions des associations sans but lucratif a été promulguée en janvier 2017ⁱⁱ. A titre d'exemple et sans doute sur base des accusations souvent portées contre les organisations de la société civile comme étant au service de l'étranger, « *les ressources financières d'origine étrangères doivent transiter par la banque centrale et doivent être accompagnées par un document illustrant leur origine et leur affectation [...]* »ⁱⁱⁱ. Même les organisations internationales œuvrant au Burundi, qui jusqu'à très récemment bénéficiaient d'une large flexibilité administrative et légale, ont vu leurs obligations se durcir et leurs activités soumises à des restrictions plus drastiques notamment en matière de choix des zones d'intervention, de recrutement de leur personnel (avec l'obligation de respecter les accords d'Arusha en ce qui concerne les quotas ethniques), des modalités de rapportage, etc.^{iv}.

Dans le discours du CNDD-FDD, le problème se pose depuis 2015 lorsque les bailleurs des fonds ont pris l'argent destiné au gouvernement et l'ont affecté aux ONG qui les informe sur la situation au Burundi.

La modification du cadre légal régissant les organisations de la société civile est aussi venue après plusieurs mois de dénigrement et de harcèlement judiciaire; bref d'une véritable « chasse aux sorcières » contre certaines organisations, notamment celles qui sont accusées d'avoir été les instigatrices des manifestations de 2015. En octobre 2016, le Ministère de l'intérieur a définitivement radié 5 organisations de la société civile burundaise, en les accusant de s'être « *écartées de leurs objectifs consignés dans leurs statuts et s'activent plutôt à ternir l'image du pays et à semer la haine et la division au sein de la population burundaise* »^v. Une semaine plus tard, le même ministère a procédé à la suspension de cinq autres organisations au motif que leurs activités « *ne sont pas en conformité avec leurs objectifs consignés dans leurs statuts mais sont plutôt de nature à perturber l'ordre et la sûreté de l'Etat* »^{vi}. Notons que la Ligue burundaise des Droits de l'Homme « Iteka », la plus ancienne organisation de défense des droits de l'homme au Burundi, a été définitivement radiée en janvier 2017, après avoir co-publié avec le FIDH un rapport accablant sur la situation des droits de l'homme au Burundi^{vii}. Toutes ces mesures ont suscité de vives protestations aussi bien au Burundi qu'à l'extérieur^{viii}, sans pour autant amener le gouvernement à les revoir ou à reconsidérer la nécessité de respecter et de promouvoir le droit d'association en dehors de toute intimidation ou menaces d'arrêt^{ix}. Dès lors :

« Toute opposition contre une quelconque décision du parti au pouvoir est susceptible d'une radiation. Le parti au pouvoir a les lois et les faits de son côté. Juridiquement, il suffit qu'il dise qu'on ne s'est pas conformé à nos objectifs. Par rapport aux faits, il suffit qu'il dise que nous avons soutenu les putschistes. Mais sur le terrain, ils n'ont pas besoin de nous dire tout ça. Si seulement ils vous disent que vous êtes contre le président, alors il faut craindre à la fois pour vos activités et pour votre vie. Tout cela handicape nos activités ». (Entretien avec un membre de la société civile burundaise, décembre 2018).

La période 2016-2018 a également été marquée par la poursuite par le gouvernement, des efforts de division de la société civile. Cela a été marqué par l'émergence, avec l'encouragement et/ou la complaisance du gouvernement, des organisations de la société civile dites « pro-gouvernementale » et engagées de plus en plus dans des activités de soutien au gouvernement. Les mêmes organisations s'investissent – et c'est là où des questionnements sérieux par rapport à leur nature et leur futur

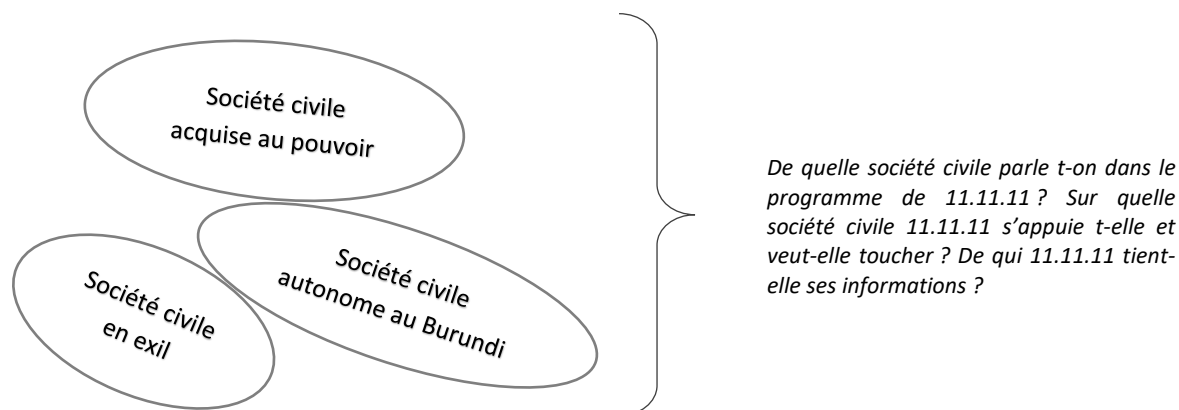
émergent – dans de véritables campagnes de dénigrement et de diabolisation des autres acteurs de la société civile en échange d'une grande liberté d'action sur terrain. Ces démarches en faveur de la mise en place d'une société civile acquise à la cause du gouvernement datent d'avant la crise de 2015. Certains observateurs avaient même commencé à parler d'une véritable « *nyakurisation* » de la société civile^x, à l'image du phénomène de division et d'atomisation des partis politiques de l'opposition, qui ont éclaté en des ailes concurrentes et partant trop faibles pour constituer un véritable contre-pouvoir face au parti majoritaire.

Sur un autre registre, la société civile a aussi continué, durant cette période 2016-2018, à être confrontée à des clivages entre les organisations encore opérationnelles sur le terrain au Burundi et celles qui continuent à mener leurs activités à partir de l'extérieur du pays. Ces dernières se sont souvent montrées distantes et parfois méfiantes à l'égard des organisations qui œuvrent encore au Burundi sur base des accusations de proximité présumée ou à tout le moins de complaisance à l'égard du pouvoir en place^{xi}. A leur niveau, les organisations restées à l'intérieur s'engagent difficilement à collaborer de manière ouverte avec les organisations en exil de peur des représailles de la part du gouvernement qui qualifient ces dernières d'« opposition politique radicale ». Si cela devait perdurer, cette méfiance et ces frictions ponctuelles pourraient handicaper la cohésion dont la société civile a besoin pour continuer à peser sur l'échiquier national et international en faveur d'une solution durable à la crise burundaise. Mais beaucoup de ces organisations de la société civile, aussi bien celles qui sont au Burundi que celles qui travaillent de l'étranger, restent actives et engagées sur presque toutes les questions de l'heure (justice, dialogue politique, droits de l'homme, etc.) et enregistrent des succès importants notamment dans leurs efforts de monitoring et de documentation des violations des droits humains et de plaider au niveau international^{xii}.

Pour ce qui concerne les médias plus particulièrement, la crise de 2015 a fortement compromis les acquis en matière de la liberté de la presse au Burundi et la situation a du mal à redevenir normale notamment à cause de la destruction des radios privées à l'ombre du putsch manqué de mai 2015. Au cours de la période 2016-2018, des évolutions en faveur de la presse ont été observées notamment avec la réouverture de certaines stations ainsi que la poursuite des activités des journaux écrits indépendants à l'instar du journal IWACU. Mais cela évolue aussi à côté d'autres contraintes de droit et de fait peu favorables à une presse indépendante, dont des risques sérieux de sécurité, aggravés par l'enlèvement puis la disparition en juillet 2016 du journaliste Jean Bigirimana du groupe de presse Iwacu^{xiii}. L'auto-censure s'est progressivement installée auprès des journalistes et de leurs rédactions, soumis de plus en plus à des menaces de suspension chaque fois qu'ils diffusent des informations qui ne sont pas du goût du pouvoir. Des situations de ce genre sont d'ailleurs déjà arrivées notamment avec la suspension de la radio CCIB FM+, suivie de la révocation et du départ en exil de son directeur et rédacteur en chef suite à la diffusion d'un éditorial sur le massacre des réfugiés burundais à Kamanyola, en République démocratique du Congo^{xiv}.

Des organisations de la société civile et partis politiques d'opposition ont été appelés à des manifestations contre ce qu'ils estiment être un viol de la Constitution burundaise et de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Burundi signé à Arusha en 2000. Ces manifestations qui se voulaient dans un premier temps pacifiques, se sont heurtées à une forte répression policière. Depuis, la situation s'enlise inexorablement laissant craindre une escalade de la violence jusqu'à une confrontation armée^{xv}.

5.2. Quelle société civile ?



De quelle société civile parle t-on dans le programme de 11.11.11 ? Sur quelle société civile 11.11.11 s'appuie t-elle et veut-elle toucher ? De qui 11.11.11 tient-elle ses informations ?

Comme nous l'avons dit, cette société civile actuellement en difficulté est aussi très divisée en son sein en plusieurs fractions qui hélas ont beaucoup de mal à dialoguer et à s'organiser.

♦ *La société 'acquise au pouvoir' au Burundi*

Le clivage « société civile acquise au pouvoir » et « société civile indépendante » est aussi vieille que le pouvoir actuel. Ce discours commence déjà en 2006 lorsque les critiques de la société civile du nouveau pouvoir poussent le CNDD-FDD à dire qu'elles proviennent d'une société civile qui s'est muée en opposition politique. Cette critique va continuer à s'amplifier au fur et à mesure que le CNDD-FDD s'enfonce dans l'autoritarisme, particulièrement à partir de 2009.

Cette critique de la société civile par le CNDD-FDD s'oriente surtout vers les médias et les organisations de la société civile travaillant sur la gouvernance, les droits de l'homme et la lutte contre la corruption. Mais « l'upronification » et ensuite la « tutsification » de ces organisations par le parti au pouvoir ne vient pas de nulle part. Bien avant l'arrivée du CNDD-FDD au pouvoir, des études qui datent du tout début des années 2000 relèvent l'ambiguïté dans laquelle naissent les organisations de la société civile au début des années 1990 et leur évolution vers la fin de la décennie. Elles relèvent en effet que dans les années 1990, une bonne partie de l'opposition hutu contre le parti unique UPRONA germe au sein de la société civile qu'elle utilise expressément pour couvrir ses ambitions politiques. Par exemple, une large partie des personnes qui quittent la Ligue Iteka à l'avènement du multipartisme au Burundi vont directement au FRODEBU qu'ils avaient déjà créé et qui travaillait dans la clandestinité. Les mêmes études montrent en fait que vers la fin des années 1990, une bonne partie de cadres de l'UPRONA vont créer des organisations de la société civile qui deviendront leurs « refuges lorsque le pouvoir passe du côté des Hutu ». Un partenaire de 11.11.11 dit :

« Les organisations de la société civiles sont comme toutes les autres organisations sociales : elles naissent dans une société qui a une histoire et elles héritent des opportunités et défis de cette histoire. C'est la même chose pour la société civile burundaise qui a émergée dans une situation de conflits politiques et ethniques graves. La situation s'est entre temps beaucoup améliorée mais il faut admettre qu'il est parfois arrivé des moments où, pour des raisons de mémoires, nous avons été divisés » (Bujumbura, janvier 2019).

Un imaginaire va alors se construire au Burundi selon lequel les tutsi, anciens de l'UPRONA ont créé la société civile politique et les hutu ont créé des organisations agricoles. Et c'est cet imaginaire que le

CNDD-FDD utilisera au départ pour qualifier la société civile et en faire un ennemi politique. Il s'agira aussi de montrer que les membres de la société civile qui critiquent le gouvernement se situent du côté des tutsis anciens upronistes et responsables des massacres des hutus en 1972. Certaines organisations de la société civile avaleront ce discours et seront alors du côté du parti au pouvoir. D'autres organisations se rallieront au pouvoir pour des raisons opportunistes. D'autres enfin seront créées ou sollicitées par des membres du parti au pouvoir. Et c'est ainsi que naîtra cette « société civile acquise au pouvoir » au Burundi.

Il nous semble que la compréhension de l'imaginaire dans lequel le CNDD-FDD puise son discours par rapport à la société civile est capitale dans le contexte actuel. Elle permet non seulement d'avoir des éléments de plaidoyer mais surtout d'éviter de donner au parti au pouvoir des prétextes (ex. : des membres de la société civile qui s'allient au CNARED, etc.).

Mais il ne faut pas non plus surestimer ces organisations en question pour deux raisons. D'une part, au sein du CNDD-FDD, il n'existe pas de politique claire par rapport à la collaboration avec ces organisations. Celles-ci changent régulièrement dépendamment des personnes au niveau du parti, des ministères, etc. Le CNDD-FDD n'a pas non plus les moyens de les subventionner. Aussi, ces organisations sont souvent obligées de faire semblant d'être autonomes pour pouvoir bénéficier des subsides des bailleurs des fonds. En outre, la population locale sur le terrain les reconnaît souvent et cela joue sur leur légitimité. Enfin, beaucoup de ces organisations ne sont pas toujours prêtes à accepter de jouer certains rôles que veut leur faire jouer le parti au pouvoir, ce qui résulte souvent en des conflits. Ces conflits sont aussi liés au fait qu'il y a aussi des obédiences au sein de cette société civile. Ces obédiences sont souvent à l'image des ailes concurrentes au sein du parti au pouvoir. Tout cela montre qu'il reste des marges de manœuvre malgré que le pouvoir essaye de rallier une certaine partie de la SC à sa cause. Un partenaire de 11.11.11 dit :

« Beaucoup d'organisation ont été récupérées ensuite complètement lâchées par le pouvoir. Le CNDD-FDD sait très bien récupérer des situations mais il ne sait pas comment les conserver : il les lâche ou les détruit ensuite. C'est pour cela que nous essayons aussi, dans nos différents lobbys, de parler avec certaines de ces organisations pour qu'elles puissent comprendre qu'à long terme, elles gageraient en restant intègres » (Bujumbura, janvier 2019).

En effet, dans les débats sur la société civile au Burundi ces dernières années, plusieurs personnes ou organisations ont essayé de montrer que toutes ou la plupart des organisations de la société civile qui sont restées travailler au Burundi après la crise de 2015 sont proches du pouvoir ou, tout au moins, font certaines concessions en termes d'allégeance au pouvoir. Cette fausse image divise la société civile et n'est pas du tout conforme à la réalité sur le terrain. Il existe bel et bien des organisations de la société civile qui travaillent de manière autonome et qui, souvent, le paient très cher.

♦ **La SC 'autonome' au Burundi**

Après la crise de 2015, la majeure partie des organisations de la société civile est restée au Burundi. Certaines organisations de la société civile, particulièrement des grosses organisations qui avaient participé à la campagne contre le 3^e mandat du président Nkurunziza ont été par la suite radiées. Beaucoup de leurs responsables avaient alors dû quitter le pays. Mais d'autres sont restées au pays. Le pouvoir a alors tenté de faire le tri et de ne garder que les organisations qu'elle ne considérait pas comme très hostiles à son pouvoir. Toutes les organisations qui avaient signé une lettre rédigée par FORSC ont été radiées. Mais parmi ces organisations, d'autres ont montré qu'ils avaient signé cette lettre mais sans être réellement informé du contenu. Ils n'avaient pas donc paraphé à l'intérieur de la lettre. Un partenaire de 11.11.11 dit :

« Notre organisation est membre de FORSC. Nous avons très bien travaillé ensemble pendant longtemps mais nous n'avons pas été d'accord avec la manière dont elle a géré la période 2015. Nous seulement il y a eu beaucoup de confusion entre son discours comme société civile et celui de l'opposition politique, mais aussi elle n'a pas réussi à adapter ses stratégies dans un contexte où un coup d'État était connu et imminent. Aussi, elle nous a fait signer une déclaration à la dernière page sans nous dire réellement ce qui figurait dans la lettre, ce qui n'est pas du tout honnête de sa part ». (Bujumbura, janvier 2019)

Une bonne partie de ces organisations travaillant dans le domaine de la gouvernance et des droits de l'homme qui sont restées au Burundi ne sont pas acquises au pouvoir. Parmi elles, il y en a même qui ont des problèmes avec le pouvoir et qui continuent de subir des attaques du pouvoir, ou qui doivent travailler très discrètement ou encore qui sont obligées d'adapter leurs stratégies pour pouvoir travailler.

Aussi, la plupart des organisations de la société civile travaillant dans les secteurs sociaux sont restées sur le terrain et continuent de travailler. Mais ces organisations aussi ont beaucoup de difficultés car le pouvoir tente tout le temps de récupérer leurs activités, c'est-à-dire de les présenter comme étant des initiatives du parti au pouvoir. Aussi, la question des fonds des bailleurs qui transitent directement par les ONG et non par l'Etat burundais crispe les relations entre le monde associatif et le gouvernement. Par exemple, le gouvernement fait planer le doute sur les intentions et le rôle de l'OAP, d'autant que ses activités de défense des droits est interprété comme une activité d'opposition au gouvernement en place. Ces organisations doivent aussi mettre en place des stratégies de contournement afin d'assurer leur autonomie.

Il existe actuellement un conflit entre ces organisations qui sont restées au Burundi et qui sont autonomes et celles qui sont restées mais qui sont acquises au pouvoir. Les deux se suspectent mutuellement. Celles acquises au pouvoir soupçonnent que celles qui sont autonomes sont à la base de leur non-financement par les bailleurs des fonds étrangers. De l'autre côté, celles qui sont autonomes estiment que celles qui sont acquises au pouvoir sont à la base des problèmes qu'ils ont avec le gouvernement.

Mais pour les deux catégories, la proximité ou non avec le pouvoir n'est pas fixe. Elle change selon les opportunités de financement, les acteurs au sein des organisations ou des Ministères, etc. Aussi, les deux catégories se méfient souvent du pouvoir en place qui peut à tout moment trahir ses alliés, nouer des relations avec certains de ses opposants, etc.

En tout cas, il est clair pour ces organisations de la société civile qui sont restées au Burundi que rien ne sera plus comme avant avec un CNDD-FDD qui veut contrôler complètement la société civile comme au Rwanda. Ces organisations sont surtout convaincues qu'une partie des services de renseignement est affectée sur cette question pour s'assurer que le ligne du pouvoir est maintenue par ces organisations. Et donc, au-delà de l'efficacité, la question sécuritaire de ces organisations se pose sérieusement. Elle ne concerne pas seulement les organisations œuvrant encore au Burundi. Elle devrait aussi concerner les partenaires internationaux qui souhaitent travailler avec ces organisations au Burundi. Un diplomate dit :

« Beaucoup d'observateur du Burundi ont vraiment du mal à se rendre compte que le Burundi a changé et que ce changement sera pour très longtemps. En réalité, il ne s'agit plus de faire un choix entre une situation idéale où on peut travailler et une situation problématique on ne peut pas travailler. Il s'agit désormais d'accepter que les situations politique du pays et de la société civile soient devenues très problématiques mais qu'il est question de travailler malgré tout pour la population burundaise, bien sûr en se fixant des lignes rouges et en collaboration avec l'ambassade ». (Bujumbura, janvier 2019)

De ce point de vu, 11.11.11 est davantage concernée car elle, ainsi que ses partenaires, sont surveillés par le pouvoir en place. Et elle devra faire très attention par rapport aux différentes formes de

collaborations discrètes qu'elle pourrait envisager au Burundi dans l'avenir. A défaut d'être certaine d'une discrétion à 100%, alors ça ne vaudra pas du tout la peine de maintenir ces collaborations pour ne pas les mettre en insécurité. Aussi, sachant que les organisations qui continuent à travailler au Burundi sont dans une situation difficile face à l'ingérence du gouvernement, 11.11.11 devrait adapter ses attentes au contexte et travailler ensemble avec ses partenaires sur les stratégies d'adaptation au contexte.

- ♦ *La SC en exil*

Une autre partie des organisations de la société civile sont celles qui ont quitté le Burundi en 2015. Elles sont déjà radiées pour la plupart d'entre elles. Ces organisations ont fait un grand travail de pression sur le pouvoir pour éviter le 3^e mandat de Nkurunziza en 2015. Quatre années après, certaines de ces organisations ont essayé de travailler tant bien que mal de l'extérieur. D'autres continuent de chercher un soutien. Et d'autres encore ont complètement cessé de travailler.

L'un des mérites de ces organisations c'est d'avoir réussi à faire une forte pression sur le régime de Nkurunziza mais aussi, après 2015, d'avoir réussi à continuer à porter un plaidoyer en Belgique particulièrement, sur les problèmes de gouvernance et de droits de l'homme du fait du régime en place. Cependant, ces organisations ont aussi plusieurs problèmes : leurs stratégies en 2015 ont été très problématiques non seulement du fait de la proximité de certains d'entre eux avec l'opposition politique mais aussi du manque de coordination interne avec leurs membres. D'autres part, leur manque d'ancrage à l'intérieur du pays n'a pas permis le relai de leur combat au niveau local. Un partenaire de 11.11.11 dit :

« J'espère qu'on pourra une fois parler entre partenaires et 11.11.11 de la gestion de la crise de 2015. C'était vraiment l'euphorie, presque l'accomplissement de la lutte contre un régime qui, depuis 2008-2009 a commencé à s'imprimer progressivement et sûrement une image autoritaire à travers ses actions et son discours. Nous n'avons pas nécessairement vu le piège et la nécessité de nous démarquer comme société civile. Je pense que nous devons tirer des leçons » (Bujumbura, février 2019).

Actuellement, beaucoup de ces organisations qui continuent encore d'avoir des activités à l'extérieur du pays sont fortement handicapées du fait qu'elles n'ont plus été au Burundi depuis presque quatre années déjà. Pour beaucoup, leur analyse du Burundi est restée trop générale et s'est fortement coupée de la fine réalité du terrain. D'un côté, cela est lié au fait qu'elles n'ont pas réussi à créer une collaboration et une synergie avec les organisations de la société civile qui sont restées sur le terrain et qui ont une expérience plus claire des subtilités du terrain qui, au niveau local, dépendent plus des personnes en place que de la ligne du parti. De l'autre côté, leur déconnexion est liée au fait que, parmi elles, il y en a qui estiment que les organisations qui n'ont pas quitté le Burundi et qui peuvent encore travailler sont toutes en connivence avec le pouvoir. Cela a fini par créer des frictions entre ces organisations locales en place et les organisations en exil. Un partenaire de 11.11.11 dit :

« Nous avons, pendant très longtemps avant 2015, travaillé avec ce que vous appelez la 'société civile en exil'. C'est des gens que nous connaissons. Mais il faut admettre que cela fait déjà presque quatre années qu'ils ont quitté le pays. Entre temps, beaucoup de choses se sont passées. Il faut dès lors adapter le discours, comprendre les continuités et les changements. Cela est vraiment nécessaire pour que nous puissions envisager une collaboration » (Bujumbura, février 2019).

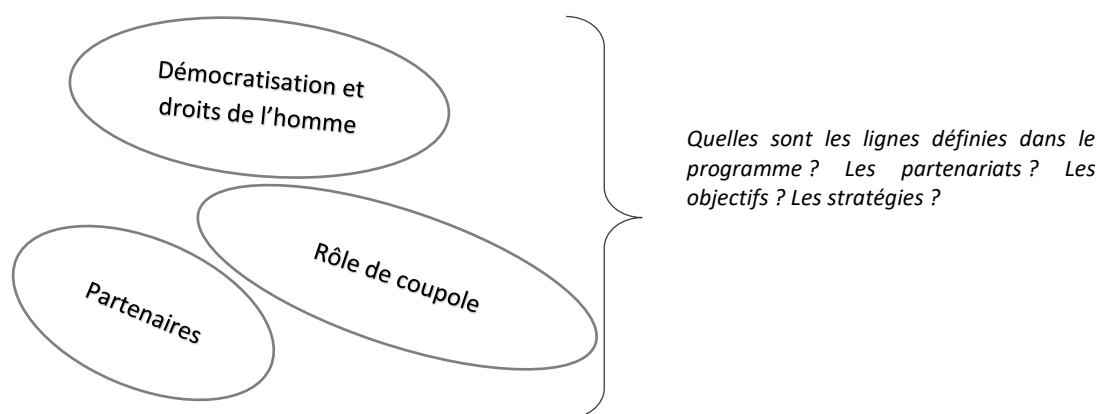
Parfois, les entretiens que nous avons menés ont montré que ce clivage entre la société civile en exil et la société civile autonome se retrouve actuellement au sein de 11.11.11 dans la mesure où ceux qui parlent plus avec la société civile au Burundi ont une vision du Burundi et du terrain plus nuancée, alors que beaucoup de ceux qui semblent plus parler avec la société civile à l'étranger semblent avoir une vision plus radicale. A notre sens, une vision nuancée est celle qui, au-delà des problèmes de

gouvernance et de démocratie qu'on peut reprocher au régime de Bujumbura, donne de la place à des opportunités, des marges de manœuvres, des interstices qui existent encore pour la société civile au Burundi et à travers lesquels il est possible de passer pour agir. Or, le fait d'être absent du pays pendant si longtemps rend difficile cette possibilité. Une vision radicale serait celle qui considère le régime de Bujumbura comme totalisant, c'est-à-dire ayant réussi à fermer toutes les possibilités d'action. Par conséquent, il faut penser des stratégies pour travailler avec la société civile plus à l'extérieur du pays ou dans la discrétion absolue. Un tel clivage au niveau de 11.11.11 semble problématique et il n'est jamais clair s'il est lié à la réalité du terrain où s'il est plutôt basé aussi sur des caractères personnels (les plus ou moins militants) ou la proximité institutionnelle ou stratégique avec l'un ou l'autre département (sud/partenaires et politique/plaidoyer).

Il nous semble tout à fait normal qu'il y ait au sein de 11.11.11 plusieurs opinions. Cependant, il est aussi impératif qu'il y ait au sein de 11.11.11 une **ligne claire** et un **leadership univoque** qui régule son action. Aussi, dans la définition d'une telle ligne, il nous semble nécessaire d'associer les partenaires dans la mesure où toutes décisions ou prise de position de 11.11.11 les affecte d'une manière ou d'une autre.

6. Progrès induits par le programme de 11 11 11

Cette évaluation porte particulièrement sur la question de la pertinence et de l'efficacité du programme de 11.11.11. Il s'agit d'un programme sophistiqué et précis quant aux objectifs, aux résultats et aux moyens pour y parvenir. Et tout cela est accompagné d'une théorie du changement qui permet de comprendre comment ce programme devrait parvenir à un changement. Or, dans différents entretiens que nous avons eu au niveau de 11.11.11, beaucoup d'interlocuteurs reviennent rarement sur ce programme lorsqu'ils essaient d'évaluer l'action de 11.11.11 et de ses partenaires au Burundi. Ils partent généralement d'une idée globale liée à la mission de 11.11.11 sans se référer à la manière dont cela a été décliné spécifiquement dans le programme Burundi et ses différentes adaptations pour la période 2017-2021. Ils se réfèrent moins encore à la théorie du changement qui propose la manière dont les activités de 11.11.11 permettront d'atteindre les résultats. Il nous semble donc important de revenir sur ce programme et cette théorie du changement dans le cadre desquels nous situons les questions d'évaluation de 11.11.11. et analysons les progrès de 11.11.11 vers le changement.



6.1. Le programme et son adaptation

◆ *Bref rappel du programme*

La mission globale de 11.11.11 est de s'attaquer de façon structurelle aux causes de la pauvreté et de l'inégalité. Au Burundi, le programme de 11.11.11 est basé sur deux thématiques : la **démocratisation** et la **bonne gouvernance**. Pour atteindre ses objectifs, 11.11.11 travaille prioritairement avec des organisations locales de la société civile qui se battent pour la reconnaissance, le respect et la protection des droits socio-économiques et politiques.

L'**objectif spécifique** du programme de 11.11.11 au Burundi pour 2017-2021 est formulé comme suit :

Des organisations de la société civile et des titulaires de droits contribuent à influencer les détenteurs d'obligations, dans le but d'atteindre un développement alternatif qui investit dans la démocratisation et les droits de l'homme, tout en reconnaissant l'égalité hommes-femmes comme étant un facteur de transformation.

Les résultats attendus sont les suivants :

Résultat 1 : démocratie et droits de l'homme

Nos organisations partenaires renforcent leur légitimité, leurs capacités institutionnelles, leur influence sur la politique et leur participation à l'action mondiale. Avec d'autres organisations de la société civile, elles collaborent suivant une perspective stratégique sur les droits de l'homme, la démocratisation et la bonne gouvernance au

Burundi, ainsi que la protection des défenseurs des droits de l'homme. Elles contribuent au changement politique grâce à des campagnes, une action d'associations et des actions politiques.

Marqueurs de progrès :

- 1) Nos organisations partenaires renforcent leur légitimité, leurs capacités institutionnelles, leur influence sur la politique et leur participation à l'action mondiale. Avec d'autres organisations de la société civile, elles collaborent suivant une perspective stratégique sur les droits de l'homme, la démocratisation et la bonne gouvernance au Burundi, ainsi que la protection des défenseurs des droits de l'homme. Elles contribuent au changement politique grâce à des campagnes, une action d'associations et des actions politiques.
- 2) la réalisation d'analyses et de propositions pointées et novatrices utilisées et reprises par d'autres acteurs (organisations de base, décideurs politiques, médias, etc.).
- 3) le renforcement et la mobilisation des titulaires de droits et de leur mouvement pour remettre en cause le statut quo qui règne dans la société plus large.
- 4) l'enregistrement de cas pour l'opposabilité des droits, le suivi et leur utilisation stratégique dans le cadre du lobbying.
- 5) qu'ils adaptent leurs stratégies et mènent des actions novatrices concernant l'action politique et une action d'associations : campagnes, analyses, sensibilisation, numérisation, communication, rajeunissement, dimension de genre, etc
- 6) qu'ils investissent dans le renforcement des capacités basées sur de réels besoins institutionnels (p. ex. par des analyses des besoins de capacité, etc.), domaines envisageables: planification, monitoring, évaluation, communication, réseautage, politique du personnel, durabilité financière, gestion de l'information et des connaissances, numérisation, etc.
- 7) qu'ils entreprennent des étapes pour intégrer la perspective du genre dans leur action, notamment par la coopération avec des organisations de femmes, le renforcement des femmes leader, la formation interne.

Résultat 2 : Rôle de couple

11.11.11 et ses organisations membres renforcent leur légitimité, leurs capacités institutionnelles, leur influence sur la politique et leur participation à l'action mondiale. Elles travaillent ensemble de façon stratégique sur une synergie opérationnelle et de contenu, sur la politique belge à l'égard du Burundi et le renforcement de l'action d'urgence.

Marqueurs de progrès :

- 1) Le bureau 11.11.11 à Bujumbura renforce les synergies et complémentarités entre les membres et autres ACNG (belges et internationales)
- 2) Le bureau 11.11.11 à Bujumbura assure le suivi, avec les membres et autres ACNG, la coopération belge au développement au Burundi (analyse, obtention de l'input des membres, élaboration de positions communes, etc.)
- 3) Le bureau 11.11.11 à Bujumbura assume d'importantes responsabilités concernant les dialogues stratégiques avec les pouvoirs publics belges au Burundi (processus CSC)
- 4) Le bureau 11.11.11 à Bujumbura renforce les membres sur les thèmes importants pour eux, par exemple : comment mieux travailler dans un État fragile comme le Burundi ? Droits de l'homme et protection ?
- 5) L'équipe Afrique de 11.11.11 (bureaux de Kinshasa, Bujumbura / Kigali et Bruxelles) apporte une contribution importante à l'action d'urgence en matière d'action politique, de campagnes et de communication.

♦ *Liens démocratie-développement dans le programme*

11.11.11 a pour mission globale de lutter contre la pauvreté et les inégalités. Cette lutte se fait à plusieurs niveaux : au niveau des programmes-pays DGD et au niveau des autres activités de 11.11.11 (campagne, plaidoyer, etc.). Pour réaliser cette mission, 11.11.11 mène des actions au Nord mais aussi au Sud. Au niveau du Sud, il s'agit de nouer des alliances avec des mouvements/organisations de la société civile qui sont aussi engagées dans la lutte contre la pauvreté. C'est à ce niveau qu'interviennent des partenariats. Mais il reste encore un effort fournir pour clarifier l'articulation entre le travail avec les partenaires (dans le cadre du département sud) et le travail au niveau belge (département politique, campagne, etc.) dans l'atteinte des résultats.

La stratégie de se lier avec des partenariats au sud vient avec une double nécessité. Il s'agit tout d'abord d'appuyer les partenaires, qui en ont besoin, dans le renforcement sur certains aspects de leurs travail.

Il s'agit aussi d'affiner le lien entre la lutte contre la pauvreté et les inégalités d'une part et les activités des partenaires d'autre part. C'est pour cela que 11.11.11 a souhaité travailler avec ses partenaires sur la démocratisation et la bonne gouvernance au Burundi. Le lien entre ces thématiques et la lutte contre la pauvreté réside dans les liens théoriques qui sont établis entre le développement et la démocratie. En gros, ici 11.11.11 semble s'inscrire dans cette thèse droit-de-l'homme selon laquelle la « démocratie » est une condition du développement économique voire un élément qui le favorise. En d'autres termes, dans la démocratie, le peuple est censé exercer sa souveraineté par le contrôle du pouvoir législatif à partir des procédés représentatifs. Il élit des représentants qui agiraient pour son bien, c'est-à-dire le développement. Dans ce sens, **la démocratie devient alors le nom du bien en politique et le développement sa contrepartie dans le domaine économique.**

Or, dans les théories sur le développement aujourd'hui, il est clair qu'une telle idée n'a aucune assise empirique. Elle est une idéologie née aux USA en 1949 lorsque commence publiquement la lutte entre le communisme et le capitalisme. Six critiques sont généralement opposées à cette idéologie :

- Tout d'abord, dans la période révolutionnaire à la fin du XVIIIe siècle, les pères fondateurs américains, et les classes dominantes plus généralement, étaient d'avis que la démocratie est un frein au progrès économique et qu'elle est incompatible avec le capitalisme. On l'associait également avec la pauvreté. C'est véritablement au XXe siècle, dans le contexte de la guerre-froide, que la question de la relation entre système politique et performance économique s'est posée en des termes historiquement inédits.
- Des expériences empiriques montrent que la « démocratie » n'est une condition ni nécessaire ni suffisante pour la performance socioéconomique. La même chose peut être dite des « régimes autoritaires ». Car ce qui compte c'est moins la forme politique « officielle » que l'aptitude (i) à conquérir et maintenir sa souveraineté économique et (ii) à mettre en place des stratégies économiquement porteuses sur le long terme.
- En partant du fait que l'Occident ne s'est pas développé par la démocratie, il est clair que de différents régimes politiques, la « démocratie » s'est révélée jusque-là le moins propice au développement économique.
- Le développement économique ne conduit pas nécessairement à la « démocratie » mais elle peut renforcer la stabilité des régimes « démocratiques ».
- A un niveau global, le capitalisme est incompatible avec la performance démocratique. Les pays qui ont pu concilier un tant soit peu les deux sont ceux qui ont le plus profité de la « rente impérialiste », pour reprendre un concept de Samir Amin. Dans le langage de Charles Wright Mills, le capitalisme n'a été « démocratique » que pour ceux qui bénéficient des privilèges garantis par le Contrat Racial.

Dès lors, l'idée des liens entre la démocratie et le développement que semble véhiculer 11.11.11 est **anhistorique** car elle n'est pas basée sur des expériences concrètes. Elle est **ethnocentrique** car basée sur une théorisation libérale occidentalocentrée et devant s'appliquer à des pays africains. En outre, son « **nationalisme méthodologique** » le pousse à considérer les évolutions économiques et politiques à l'intérieur des États comme les produits de dynamiques essentiellement endogènes, négligeant alors les rapports de force géopolitiques et ceux liés à la globalisation.

Bien que nous continuons à réfléchir dans ce rapport à partir de ce postulat des liens entre démocratisation et développement (qui est d'ailleurs un paradigme dominant actuellement dans la coopération), il nous semble que 11.11.11 devrait affiner sa réflexion par rapport à ces liens pour pouvoir adapter ses objectifs et sa théorie de changement.

6.2. Les approches théoriques et méthodologiques

- ◆ *Approche théorique et méthodologique*

Premièrement, le programme de 11.11.11 s'appuie sur **une théorie du changement** (TdC) qui vise le renforcement des titulaires des droits (voir dans le point suivant), de manière à ce qu'ils puissent former un contre-pouvoir susceptible de proposer des modèles de développement alternatifs. La TdC de 11.11.11 est fondée sur l'amélioration du système de la démocratisation par la participation citoyenne à la politique nationale. Elle vise à donner plus d'espace aux OSC afin d'influencer le changement. 11.11.11 s'est engagé à investir dans la collaboration avec des OSC qui œuvrent selon sa politique, c'est-à-dire des organisations qui se montrent critiques et qui entretiennent un lien avec les titulaires de droit de la base. Ces organisations doivent être en mesure d'influencer d'une manière ou d'une autre les décisions des décideurs politiques en se basant sur le modèle du développement durable, qui tient compte de l'équité écologique, économique mais aussi de la démocratisation (objectif propre pour le Burundi).

Dans cette théorie du changement, il existe une forte tension entre d'une part la nécessité de former un **contre-pouvoir et d'être critique**, celle de passer par les **titulaires des droits** pour influencer le pouvoir et ce que signifie réellement **influencer le pouvoir**.

Pour ce qui concerne la question de **contre-pouvoir** et la question d'être **critique** tout d'abord, il semble que l'élaboration de la TdC a été pensée de manière top down en ne tenant pas assez compte du contexte. Elle prend pour référence la réalité de 11.11.11 (contre-pouvoir et critique) dans laquelle ses partenaires devraient s'inscrire. Or, on est au Burundi dans un contexte où se présenter comme étant un contre-pouvoir et critique peut être dangereux pour les partenaires. 11.11.11 en est d'ailleurs conscient. C'est pour cela que dans le cadre de l'adaptation de son programme 2017-2021, elle a proposé la flexibilité pour à l'égard des partenaires eu égard aux « difficultés de travailler efficacement dans un contexte politique difficile ». Dès lors, les facteurs et les modalités du positionnement (contre-pouvoir) et de l'approche (critique) des partenaires doivent être clairement définis par 11.11.11. En d'autres termes, est-ce que 11.11.11 attend que ses partenaires affichent publiquement leur positionnement et leur approche ? Ou, au contraire, leur positionnement et leur approche devraient plutôt être implicitement sous-tendu dans leurs activités ?

Il nous semble que 11.11.11 devrait opérer cette différence pour pouvoir être en phase avec ses partenaires. Ceux-ci pensent que 11.11.11 les veut critiques explicitement. Or, dans leur contexte, la question qui se pose c'est de savoir, à partir d'un *background* critique (dans l'observation et l'analyse), comment proposer un plaidoyer dans un discours constructif. De même que ce caractère constructif du plaidoyer ne remet pas en question le fond critique de l'observation et de l'analyse du processus, de même il ne devrait rien perdre en terme de **pertinence vis-à-vis des titulaires de droits** dans un contexte changeant. Cette pertinence est en effet un deuxième aspect de l'adaptation du programme que 11.11.11 a défini.

Pour ce qui concerne la nécessité de **passer par les titulaire des droits** ensuite, la question de l'approche des partenaires se pose très sérieusement. Les titulaires de droits se situent dans une zone que les partenaires ne maîtrisent pas nécessairement. Certains partenaires comme Biraturaba ont parmi les titulaires des droits des Imbonerakure (jeunes actifs du parti au pouvoir). Pour pouvoir les aborder, il faut une stratégie constructive (sous-entendu pas une critique implicite). Il faut un lobbying et une négociation auprès des autorités locales pour que les partenaires puissent travailler. Dès lors, demander aux partenaires de « mener les titulaires de droits à revendiquer des droits » semble ne pas considérer le contexte où cela peut mener à des danger pour les partenaires.

Les partenaires ne pensent pas que cela soit impossible. Ils pensent au contraire que ça demande du temps et des stratégies d'abord pour gagner la confiance des autorités locales (qui ne doivent pas considérer les partenaires comme des opposants), ensuite passer subrepticement le message auprès des détenteurs des droits en partant des cas simples et parlants. Peut-être cela n'aboutit pas directement à un changement mais en tout cas, cela introduit quelque chose dans les mentalités des populations locales en termes de redevabilité.

En ce qui concerne ce qu'on attend par **influencer le pouvoir** enfin, il est important pour 11.11.11 de réfléchir sur la manière dont il attend qu'à partir d'une perspective critique et en passant par les titulaires des droits, le pouvoir au Burundi soit influencé par les partenaires. En effet, dans la théorie du changement, il est clair que 11.11.11 passe par les partenaires pour promouvoir un changement par rapport à la pauvreté via la démocratisation et en s'appuyant sur l'action de ses partenaires. Mais cette théorie reste silencieuse sur la manière dont le changement peut être évalué.

En interrogeant l'approche méthodologique de 11.11.11, il paraît plus clair que ce qui est attendu ou évalué, ce n'est pas que les activités des partenaires mènent vers une situation idéale (ex. : démocratisation). Ce sont plutôt les changements de comportements des organisations (les partenaires) et des personnes (titulaires des droits) qui sont visés par l'action. La démocratisation est ainsi comprise non pas comme le respect des droits de l'homme ou le développement au Burundi mais comme un ensemble de petits changements susceptibles de contribuer **à leur échelle et à long terme** à l'atteinte de l'objectif de la démocratisation.

Dans la théorie du changement il n'est pas clair de savoir comment l'atteinte de cet objectif advient. Aussi, pour certaines personnes au sein de 11.11.11, l'évaluation des activités des partenaires n'est guère faite sur cette base, ce qui mène vers des jugements parfois arbitraires. La cartographie des incidences a pour mérite d'être réaliste et de montrer que 11.11.11 et ses partenaires ne peuvent pas démocratiser le Burundi, pas plus que n'importe quelle action intérieure ou extérieure. La démocratisation du Burundi relève du concours de circonstances à la fois historiques et structurelles, conjoncturelle et multiples. Le changement donc ne peut que se penser en terme des sphères où les partenaires peuvent influencer un processus.

6.3. Les partenaires et leur processus de changement

Les partenaires de 11.11.11 sont de trois types : les partenaires stratégiques (OAP) et les partenaires thématiques (OAG, REJA, PARCEM, Biraturaba) qui interviennent dans 7MP ayant chacun 2 incidences, et les partenaires ponctuels. Nous avons utilisé une version simplifiée de l'analyse des 5CC afin de comprendre les compétences des partenaires en termes de défis et opportunités dans le processus vers l'atteinte des résultats du programmes.

La méthodologie adoptée dans la TdC est celle de HIVOS et du modèle d'ACE Europe. L'approche intégrée est celle de HRBA (Human Rights Based Approach) basée sur la priorisation des droits de l'homme comme instrument important dans le processus du changement souhaité pour un développement durable. Cette approche reconnaît le potentiel qu'a la SC pour influencer le changement dans le cadre de la démocratisation et du genre, ces derniers étant un des facteurs primordiaux de transformation sociale. Les OSC, à travers les actions concrètes de plaidoyer, s'investissent à leur tour dans le RC de titulaires de droits afin que ceux-ci soient en mesure de défendre leurs droits et d'exiger leur respect auprès des décideurs qui sont en principes : les détenteurs d'obligations, l'État et les acteurs non-étatiques. Différentes hypothèses ont été formulées à chaque niveau pour aboutir au changement souhaité.

Pour 11.11.11, les progrès observé jusque-là sont entre autre que : les OSC partenaires ont su construire des liens étroits avec les titulaires de droits et une relative bonne collaboration avec les titulaires d'obligations sur plusieurs thématiques. Beaucoup des OSC sont de moins en moins instrumentalisées par les décideurs ; les partenaires, malgré le contexte délicat du pays continuent à conserver leur légalité à l'égard de titulaires de droits ; l'attention sur le droit de l'homme reste le principe actif.

- ♦ **Engagement et action**

Vision : Les partenaires de 11.11.11 disent avoir une vision claire pour influencer les titulaires de droits et les décideurs. Chaque organisation dit vouloir travailler dans le souci de gagner la confiance de bénéficiaires de leurs actions et continuellement informer le personnel sur leur capacité de revendiquer stratégiquement des droits auprès des autorités dans le respect de la loi.

A long terme, certaines organisations comme REJA voudraient implanter une plate-forme communale pour les jeunes de toutes les provinces en les impliquant dans l'administration au travers d'un cadre permanent d'échange. D'autres comme l'OAP voudrait à long terme exercer un leadership fort dans une société civile professionnelle qui réclame de la redevabilité et une bonne participation citoyenne pour le développement durable en promouvant les droits des femmes dans la gestion de la chose publique. Pour elle, l'efficacité et l'efficience de telles actions dépendront de la qualité de formes de synergies et d'autoanalyse organisationnelle. Une telle synergie (ou encore cadre d'échange pour renforcer leur collaboration) devrait réunir les organisations de la société apolitiques et soucieuses avant tout du bien de la population.

Tous les partenaires de 11.11.11 se considèrent apolitique et considèrent qu'ils doivent éviter toute instrumentalisation par les autorités politiques (à travers des formations sur les valeurs dominatoires selon Biraturaba) pour pouvoir mener à bien leur travail.

Bref, la vision des partenaires sur le rôle de la société civile au Burundi est claire. Mais on peut parfois sentir la tension dans ce souci de se démarquer des organisations considérées comme opposantes au pouvoir et de celles considérées comme proches du pouvoir. Ils mettent beaucoup d'énergie et de temps dans cet exercice. Mais cela est important car il rentre dans leur processus de légitimation en tant qu'une réelle société civile à la fois face au pouvoir en place et face aux détenteurs des droits. Il s'agit ici d'une tâche que 11.11.11 devrait appuyer et considérer comme résultat en soi dans un contexte d'hostilité du pouvoir en place.

Personnel : les partenaires de 11.11.11 vivent dans l'inquiétude quant à la situation politique de leur pays. Pour la plupart, ils ont renforcé des procédures ou simplement des astuces pour leur sécurité à la fois au travail et à domicile. Une telle ambiance est difficile et dénote des organisations avec du personnel déterminé, motivé, stable, engagé. Les organisations se concentrent sur le maintien de l'esprit professionnel de leurs employés et des membres.

Des partenaires comme l'OAP et le REJA pensent qu'un personnel épanoui, motivé et assez ancien (qui n'accuse pas de démission permanente) est un atout pour pouvoir survivre cette période. Néanmoins, ces organisations estiment qu'un appui institutionnel cohérent est nécessaire pour pouvoir fidéliser ce personnel, certes engagé mais parfois tenté de chercher un emploi plus sécurisé ailleurs. Or, tout départ serait une lourde perte pour ces organisations qui investissent beaucoup dans leur personnel par différentes formations et renforcements de capacité.

Dans le contexte difficile qu'ils sont en train de traverser, les organisation investissent beaucoup dans la cohésion des équipes en encourageant la collaboration entre le personnel à travers par exemple l'instauration d'une journée sportive « sport de fraternisation » chaque vendredi après-midi à l'OAG, à BIRATURABA, à l'OAP et à REJA ; une caisse de solidarité pour l'épargne et le crédit régie par un

règlement d'ordre intérieur pour les contributions mensuelles; des réunions hebdomadaires suivant les urgences, ou trimestrielles du personnel pour leur auto évaluation (souvent appuyées par 11 11 11). Parlant de ce point à l'OAP, chaque lundi, c'est une journée ouverte à tous où la Secrétaire Exécutive se disponibilise à écouter le staff et mêmes les titulaires de droits.

Certes, certaines de ces activités ont été organisées par les partenaires avant la crise de 2015. Cependant, les partenaires y ont investi plus de significations afin de renforcer d'avantage la cohésion de l'équipe.

11.11.11 et ses partenaires pourraient continuer à réfléchir ensemble pour renforcer les procédures de sécurité de ces partenaires qui actuellement sont très préoccupés par cette question eu égard au contexte. Aussi, 11.11.11 ne semble pas avoir pris la mesure des conséquences de la crise de 2015 et du contexte de stress dans lequel les partenaires travaillent depuis. Ce stress peut facilement se transformer en trauma et freiner plusieurs atouts des organisations.

Autonomie financière : dans un contexte où les partenaires financiers se sont raréfiés depuis 2015, beaucoup de partenaires de 11.11.11 peinent encore à assurer leur autonomie financière. Pour Biraturaba, ils disent avoir leurs fonds propres venant de la contribution des membres mais ce fond n'est pas suffisant étant donné l'immensité de la mission. Ils organisent un atelier de priorisation et de mobilisation des fonds par le chargé de communication pour faire un plaidoyer y relatif. Quant à PARCEM, elle se limite à une stratégie de mobilisation de fonds qui essaie d'inciter les bailleur à venir vers elle.

A l'OAG, les financements viennent des bailleurs, mais ils restent aussi insuffisants. Ils n'ont pas de fonds propres. Quant à REJA, ils ont un compte d'autofinancement alimenté soit par la contribution des salariés qui partent en mission (en raison de 10% de subsistance sur ce compte), soit par la cotisation des associations membres (très insignifiant), soit par les partenaires (10% de frais de gestion de compte du PNUD). L'OAP affirme avoir un fond propre qui provient des cotisations des membres, de locations de leurs infrastructures (salle de réunion, chambres pour ceux qui font les terrains). Elle a des fermes pour l'élevage, de champs qui produisent les haricots, les pommes de terre, un conteneur où ils vendent les produits de champs et d'élevage. Tout ceci aide l'OAP à avoir une certaine autonomie dans la gestion de ses fonds.

♦ *Réalisation des tâches*

Pour la plupart, les partenaires de 11.11.11 estiment qu'ils disposent d'un personnel compétent pour réaliser leurs tâches. Pour Biraturaba par exemple, il dispose d'un personnel compétent pour ses diverses thématiques. Il investit aussi suffisamment dans les agents communautaires, les animateurs de terrain. Il s'agit surtout de les former afin qu'ils comprennent suffisamment maîtrise largement la notion de la société civile, le plaidoyer, la bonne gouvernance.

L'OAG souligne particulièrement le fait que son personnel maîtrise bien la loi magistrale, alors que le PARCEM met plus l'accent sur la spécialisation de son personnel en matière d'investigation et de dénonciation stratégique de violations de droit de l'homme. Pour l'OAP, la compétence du personnel ne se pose plus ; elle investit plus sur la spécialisation par axe. En guise d'exemple, la SE elle-même est une psycho-pédagogue, un leader très compétent avec beaucoup d'expérience ; le chargé du développement économique local est un ingénieur très compétent aussi et tous les autres. Chaque travailleur maîtrise très bien ses attributions. Elle estime néanmoins que ce personnel est peu nombreux par rapport aux tâches à réaliser faute de moyens institutionnels. Contrairement, REJA estime qu'il faut davantage de renforcement ciblé des capacités malgré le niveau de compétence actuel.

Les partenaires insistent sur le lien entre la réalisation des tâches et l'investissement dans l'encadrement financier, social et psychologique du personnel. Aussi, ils essaient de définir les différents facteurs de performance qu'ils trouvent plus déterminant pour leurs actions. Or, c'est à ce niveau que 11.11.11 peut encore les appuyer du point de vue technique :

1° Par rapport à la performance,

- Pour Biraturaba, le personnel est capable de faire un plaidoyer basé sur les défenses de détenteurs de droits. Il doit être (est) capable d'influencer les autorités (sans dénonciation aucune) pour un changement souhaité, en respectant les valeurs de l'organisations.
- Pour OAG cette performance est plus observée dans l'atteinte des résultats escomptés, dans le délai. Et selon les rapports des audites tant internes qu'externes, les conclusions disent que cette organisation est performante.
- Pour PARCEM, cette performance est basée sur le rapportage régulier et de qualité, l'efficience dans la mise en application des objectifs de l'organisation. Les audites et les bailleurs sont toujours favorables à cela.
- Pour l'OAP cette performance est évaluée à partir des différentes valeurs qui sont : l'écoute, la proactivité, le respect de la dignité humaine, la transparence, la performance, l'intégrité et la diversité avec comme principe : le savoir, le pouvoir, l'avoir, le vouloir et l'action.

2° Infrastructures et équipements

- Biraturaba est vraiment satisfait de son équipement. Ils disent avoir jusque-là, presque tous les outils nécessaires pour un bon fonctionnement
- OAG : le bureau est encore loué, les équipements du bureau ne font que s'amortir au fil des années, pas de véhicules...
- PARCEM : seul le moyen de transport leur pose un grand problème.
- REJA : elle n'a pas sa propre infrastructure, elle n'est pas stable, le bureau est toujours en location, elle a quand même un bon équipement pour la sensibilisation de masses mais elle voudrait aussi avoir des véhicules, une caméra professionnelle, etc...
- OAP : l'infrastructure est propre à l'organisation, elle a les véhicules affectés à chaque axe, elle a tout l'essentiel pour réaliser les activités mais le besoin de les renouveler s'il y a lieu car ces équipements (ordinateurs, véhiculent, ...) s'amortissent avec le temps.

3° Forces

- Biraturaba : ils apprécient bien leur approche « proactive », qui ne dénonce pas. Ils ne cherchent pas la visibilité. Pour influencer un changement, ils identifient une autorité influente et en coulisse, ils parlent de cette question en faveur du titulaire de droit. Selon le chargé de programme : « notre souci n'est pas que tout le monde dise que c'est Biraturaba qui a fait ceci ou cela, mais plutôt, c'est de savoir que ce problème du titulaire de droit a finalement trouvé une solution ».
Ils disposent des plan stratégique, le manuel de procédure, le logiciel de comptabilité. Ces différents outils aident pour la stabilité de l'organisation du point de vue institutionnel et organisationnel, dans la transmission de rapport de qualité, pour l'atteintes de leurs objectifs.
- L'OAG : ils ont une capacité d'influencer les décideurs afin de promulguer une nouvelle loi (selon le chargé de programme). En 2015, grâce à un forum organisé par l'OAG, il y a eu réduction de membres du conseil communal dans le code électoral.
- PARCEM : sa force réside à l'engagement du personnel, la confiance de la population, la qualité de leurs services.
Néanmoins toutes ces organisations signalent avoir une bonne collaboration avec les institutions publiques, les autorités et l'administration locales pour l'exécution de leurs activités.

- REJA dit avoir une bonne collaboration avec l'administration sur terrain, une réponse positive des jeunes face à nos activités, réunir les jeunes de différents partis politiques en vue d'avoir une pensée collective, approche basée sur la paire-éducation, faire participer les bénéficiaires dans les formations sur le plaidoyer, ... la bonne gestion des fonds, etc.
- OAP : beaucoup d'expériences sur terrain, elle intervient dans presque toutes les communes du pays, dans des zones très sensibles, a établi une bonne collaboration avec les bailleurs, dispose d'un personnel bien qualifié, a une neutralité face aux différentes composantes de la population, transmet les rapports dans les délais, etc.

4°Faiblesses

- Les partenaires de 11.11.11 disent tous avoir des défis communs : (1) celui du contexte politique du pays (certaines vérités sont cachées dans les tiroirs à l'OAG par exemple), (2) la fermeture du bureau de 11 11 11 qui est l'un de plus grands partenaires, (3) ils sont souvent considérés comme faisant partir de l'opposition (Parcem).
- Ce climat politique limite parfois l'ampleur de leurs actions (Biraturaba)
- REJA : Budget insuffisant pour atteindre un maximum des jeunes, ils n'ont pas de chargé de communication, pas de chargé de suivi-évaluation, pas d'infrastructure propre...
- OAP : faible budget pour atteindre une grande population, peu de personnel.

♦ Réseautage et fundraising

- Toutes les organisations partenaires sont obligées de bien collaborer avec les autorités locales, de les impliquer dans leurs actions. Celles-ci les aident dans les communautés, collines et partout ailleurs pour la réalisation de leurs activités.
- Ces organisations souhaitent approfondir leur synergie et complémentarité de façon proactive en stimulant la collaboration et l'échange avec d'autre OSC d'une manière vraiment professionnelle étant donné qu'ils ont tous un dénominateur commun, celui de répondre aux doléances de titulaires de droits.
- Pour attirer les fonds et les appuis externes, PARCEM a un document stratégique de mobilisation de fonds. Il participe dans les appels d'offre de projet, fait le lobbying. Certaines organisations et institutions les approchent à travers leurs émissions médiatiques diffusées... ; ils participent à de conférence nationale et internationales et y rencontrent les bailleurs.
Les autres organisations travaillent beaucoup sur leur visibilité par les brochures, les émissions, site web...
- OAG s'investit dans développement de la relation avec la population locale à travers la pérennisation de ses actions, les plates formes communales, création de noyau ou point focal national.
- Biraturaba : *« on voudrait approcher même d'autres collines mais les moyens financiers sont très limités ».*
- REJA : ils ont une bonne collaboration avec les autorités locales, ils impliquent les gouverneurs, le ministère au sujet de la bonne gouvernance et la de sécurité dans les activités de suivi ; ils sont transparents envers l'administration locale, ils visent le changement de comportement d'un groupe cible... *« Avec les autres OSC on fait des réunions de coordination, on travaille en synergie par thématique, on fait une synergie pour organiser des événements internationaux (ex : la journée internationale de la jeunesse, ...). Pour attirer les fonds on invite les bailleurs dans nos ateliers, nous avons des dépliants, une site web REJA, nous répondons à certains appels à projet, ...Nous investissons dans la population locale au travers de la sensibilisation de masses dans le chef-lieu de la commune, par les sketches et les théâtres, nous finançons quelques microprojets des jeunes (ex à Bubanza »).*

- OAP : les autorités locales sont toujours invitées dans la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des activités. Très souvent ils organisent des réunions avec les autres OSC pour traiter de questions sur la bonne gouvernance, la redevabilité, la consolidation de la paix, ... Pour attirer les fonds, ils font une mobilisation interne pour les fonds propres, ils répondent aux appels à proposition faites par les organisations financières, ils signent des conventions, par ex avec 11 11 11. Investir dans la population locale c'est la mission en soi de l'OAP. Celle-ci renforce leur capacité en réveillant leur conscience pour le développement ; à travers le NAP (noyau d'auto promotion) l'OAP les conscientise pour différentes thématiques...

- ♦ **Apprentissage, adaptation et maintien de la cohérence**

Les organisations partenaires ont toutes une évaluation externe par 11 11 11, les audits annuels, les activités d'auto-évaluation, les rapports annuels des activités, etc. Elles disent en tirer les leçons qui les aident dans l'élaboration de leur planification future. Dans ce processus, le bureau de 11.11.11 à Bujumbura joue un rôle important dans ce processus d'apprentissage. Le personnel est bien encouragé d'apprendre et des fois réclame lui-même des formations et ateliers pour plus d'apprentissage. Ceci pose la question de devoir penser ce rôle une fois que 11.11.11 ne sera plus sur place.

Tous les partenaires de 11.11.11 disent avoir un leadership dynamique et rigoureux capable de mettre en œuvre la mission de leurs organisations respectives. Elles se disent capables d'affronter le régime en formulant des revendications à partir des lois et des politiques du pays, tout en maintenant leur neutralité politique. Elles disent disposer d'un processus de prise de décision après consultation des tous les membres (en commençant par la base) de l'organisation avant d'entreprendre tout changement. Tout se fait dans la transparence et la démocratie.

Cependant, elles estiment que la question du leadership et la capacité de faire face devraient se penser de manière plutôt stratégique eu égard au contexte actuel. Aussi, les partenaires voudraient approfondir encore plus leur synergie avec les autres OSC et partager les expériences avec d'autres OSC étrangères.

6.4. Les partenaires face au programme : opportunités et défis

Au-delà des opinions des partenaires, il est important de noter que le bureau de 11.11.11 à Bujumbura travaille de manière très rapprochée avec les partenaires sur ces différents points de force et sur les défis. Si nous triangulons toutes ces informations avec celles que nous avons trouvées dans les documents et celles recueillies dans différents entretiens, nous pouvons conclure ce qui suit en termes de défis et opportunités des partenaires de 11.11.11. Mais nous le formulons sous forme interrogative afin que 11.11.11 puisse en discuter éventuellement avec ses partenaires, sinon le garder à l'esprit dans leurs interactions :

- ♦ **Défis :**

- **Insécurité physique et psychique** : les partenaires de 11.11.11 travaillent dans un contexte d'insécurité. Ils doivent travailler et pouvoir penser à leur sécurité physique et psychique. *Comment faire cette question sécuritaire des partenaires un aspects que 11.11.11 peut soutenir (réflexion, organisation, etc.) ?*
- **Climat de suspicion et risque d'autocensure** : dans ce contexte d'insécurité, les faits et gestes des partenaires de 11.11.11 sont surveillés par le parti au pouvoir afin de prévenir toute critique. *Comment articuler à la fois le besoin d'assurer sa sécurité et la besoin de faire son travail consistant à promouvoir un État de droit ?*

- **Diminution des partenaires financiers** : depuis la crise de 2015 au Burundi, les partenaires financiers ont fortement diminué, ce qui touche à la question de survie des organisations de la société civile qui sont pour beaucoup dépendantes du financement extérieur. *Comment trouver d'autres opportunités tout en recherchant progressivement une certaine autonomie relative ?*
- **Articulation particulier et global** : les partenaires travaillent sur des questions particulières et limitées à des sphères locales ou sectorielles. Mais en même temps, ils savent qu'on attend que leurs actions puissent contribuer à l'établissement d'un État de droit au Burundi. *Comment résoudre cette tension à travers les marqueurs en considérant l'apport des partenaires à partir des progrès ?*
- **Climat de méfiance** : les partenaires de 11.11.11 vivent dans un contexte où les organisations de la société civile sont divisées et beaucoup ne se font plus confiance. *Comment rester méfiant envers des organisations acquises au pouvoir tout en faisant un effort pour nouer des relations avec des organisations plus neutres ?*
- **Sentiment de rupture de dialogue avec 11.11.11** : les partenaires pensent qu'un dialogue plus poussé avec 11.11.11 est important dans un tel contexte. *Mais un dialogue sur quels termes ? Avec quels partenaires spécifiquement ? Qu'en est-il du dialogue entre les partenaires ?*
- **Renouvellement du personnel** : l'OAG a une nouvelle Coordinatrice. L'OAP aussi pourrait bientôt en avoir un nouveau. *Comment 11.11.11 peut accompagner les partenaires dans ce processus de changement interne dans un contexte politique où le parti au pouvoir veut démanteler ces organisations en les infiltrant ?*
- **Partenaires non-institutionnels** : 11.11.11 travaille avec des partenaires non-institutionnels. Mais ceux-ci sont limité par la situation de crise au Burundi qui les pousse soit à travailler de l'étranger soit dans la clandestinité. *Comment promouvoir un changement à partir des telles collaborations et malgré ces limites ?*

◆ **Opportunités :**

- **Très bonne connaissance du contexte** : les partenaires connaissent bien le terrain et essaient de s'y adapter comme ils le peuvent. *Comment capitaliser de manière stratégique cette connaissance de terrain afin de demeurer à la fois prudent mais pertinent ?*
- **Travail à la base** : la plupart des partenaires institutionnels de 11.11.11 travaillent à la base (4/5) mais avec un niveau d'implantation encore très relatif. *Comment penser une implantation solide au-delà des activités ponctuelles ou des groupes focaux (sauf pour OAP) ?*
- **Reconnaissance** : tous les partenaires de 11.11.11 ont un certain capital de reconnaissance au niveau de la société burundaise, voir du pouvoir en place (OAP : gouvernement et province, OAG : parlement, PARCEM : gouvernement, REJA : Ministères sectoriels ; Biraturaba : Ministère sectoriel et province). *Comment capitaliser cette reconnaissance tout en ne se mettant pas en danger ?*
- **Neutralité reconnue** : si les partenaires institutionnels de 11.11.11 peuvent encore travailler au Burundi, c'est parce qu'ils sont plus ou moins reconnus aux yeux du pouvoir comme des organisations « non-hostiles » au pouvoir en place. *Comment garder pouvoir convaincre les autorités à différentes échelles que la critique n'est pas une hostilité mais qu'elle peut être constructives et profiter à tout le monde ?*
- **Expertises diversifiées** : les partenaires de 11.11.11 ont des compétences spécifiques qui sont diversifiées (ex. OAP : mobilisation locale et lobby ; OAG : contact avec les élus au niveau national et études ; REJA : mobilisation des jeunes et implantation communale ; PARCEM : analyse des décisions du gouvernement et plaidoyer envers les bailleurs ; Biraturaba : implantation locale et sensibilisation). *Comment dès lors les marqueurs de progrès vont dans le sens de capitaliser ces acquis organisationnels ?*
- **Partenaires non-institutionnels** : les partenaires non-institutionnels avec lesquels 11.11.11 travaille ont l'avantage de pouvoir parler librement (pour les exilés) ou alors diffuser des

informations sensibles (pour les clandestins). *Comment penser une collaboration/complémentarité entre les différents types de partenariat ?*

6.5. Les marqueurs de progrès

Les programmes des partenaires sont très bien détaillés et nourris d'informations du terrain assez complètes et fiables. Aussi, le choix pour une planification basée sur la cartographie des incidences est intéressant pour le domaine de la démocratisation, gouvernance et droit de l'homme et en cohérence avec le programme (particulièrement sur la nécessité de penser de manière réaliste les résultats).

Cependant, plusieurs questions se posent au niveau de la planification, particulièrement sur les marqueurs des progrès (nous proposons ces remarques mais nous estimons que 11.11.11 en est bien consciente et qu'elle a dû opérer certains choix en connaissance de cause) :

- Les analyses sont faites de manière générale, ce qui ne permet pas tout de suite de voir le lien entre l'analyse faite et les activités envisagées ;
- La notion d'« influence » est souvent considérée en termes de « cause à effet directe » et non pas terme d'« incidence », c'est-à-dire en termes de retombées, de répercussions indirectes. Cela ne facilite pas l'élaboration des marqueurs de progrès ;
- 11.11.11 a éliminé les incidences des « Outcome agreement » pour une raison précise. Cependant, en les lisant, il n'est plus clair de savoir sur base de quelles incidences les marqueurs de progrès sont définis ;
- Parfois il y a une confusion entre les changements que devrait opérer l'organisation pour s'adapter afin de réaliser sa mission et le marqueur de progrès par rapport à une incidence donnée ;
- A plusieurs endroits, les marqueurs de progrès ressemblent à des activités et non à des indicateurs de progrès vers un objectif ;
- On a l'impression que, tels qu'ils sont écrits, les marqueurs de progrès sont la partie d'un tout qui serait l'incidence. En d'autres termes, en les lisant, on a l'impression que les marqueurs de progrès peuvent se réaliser et qu'en les réalisant tous, on réaliserait aussi l'incidence. Or, en réalité, les marqueurs de progrès sont des hypothèses dont l'aboutissement indiquerait qu'on est sur la bonne voie ;
- Les verbes du genre « améliore », « perfectionne », « inventorie », etc. dans les marqueurs de progrès ne font qu'altérer la précision de ceux-ci. En fait, bien qu'hypothétiques, les marqueurs de progrès doivent être simples et flexibles certes, mais le plus précis possible ;
- Certains partenaires ont peut-être trop de domaines d'intervention par rapport aux moyens à leur disposition ;
- Le PARVO est un outil important dans le programme de 11.11.11. Sa forme très réduite s'adapte bien à sa nature. Cependant, 11.11.11 devrait penser à la manière dont ces PARVO contribuent à l'incidence recherché et ce qui marque le progrès vers cette incidence.
- Aussi, même si l'élaboration des « Outcome agreements » est en principe un processus, celui-ci gagnerait à associer notamment les points de vue de partenaires limitrophes, de spécialistes de la région, de gestionnaires, de bailleurs de fonds, etc. ;
- Une discussion sur le cadre conceptuel de 11.11.11 aiderait celle-ci à avoir une compréhension commune de ce qui est en question.

La question du suivi des progrès réalisés par les partenaires est à considérer dans les nouvelles adaptations de 11.11.11 liées à la fermeture de son bureau au Burundi. Un suivi de proximité est nécessaire pour poursuivre cette réflexion.

7. Questions évaluatives

7.1. Rôle de 11.11.11

7.1.1. 11.11.11 joue-t-il son rôle d'acteur de changement quant à la démocratisation au Burundi comme décrit dans sa théorie de changement? Quelles adaptations sont nécessaires pour y arriver ? Dans quelle mesure 11.11.11 et sa théorie du changement sont (vraiment) adaptés aux changements et particularité du contexte Burundais ?

Premièrement, il s'agit de voir comment 11.11.11. définit son rôle comme acteur du changement au Burundi. 11.11.11. conçoit les acteurs principaux du changement comme les titulaires de droits. Elle envisage donc son action autour du renforcement des capacités des titulaires de droits, afin qu'ils soient à même de revendiquer un modèle de développement alternatif basé sur le respect de leurs droits, la démocratisation et le genre. Pour atteindre ce changement, 11.11.11. propose de travailler avec des OSC qui ont une légitimité auprès des titulaires de droits et qui s'investissent dans le renforcement de leurs capacités via la défense de leurs droits, et ont une influence sur les processus décisionnels des décideurs (plaidoyer).

La stratégie basée sur la théorie du changement est donc essentiellement organisée autour d'un acteur de changement, le titulaire de droits, et passe par une collaboration de 11.11.11. avec des OSC.

Bien que le changement visé soit ambitieux, la TDC présente très bien les niveaux et les acteurs sur lesquels 11.11.11. peut avoir une action réelle. Ce sont les sphères de contrôle et d'influence, dont les acteurs principaux de changement sont les OSC avec lesquelles 11.11.11. collabore, ainsi que d'autres partenaires ponctuels comme des activistes et des médias. Ainsi, bien que le changement visé doive à terme toucher les acteurs de la sphère d'intérêt comme le gouvernement, le secteur privé et la société civile dans son ensemble, 11.11.11. reconnaît dans sa TDC qu'elle n'a pas de grande influence directe sur ces acteurs, en particulier dans le contexte actuel, et qu'elle doit concentrer son action d'abord sur les acteurs de la sphère de contrôle et d'influence.

Il est très important de ne pas confondre sphères de contrôle et d'influence et sphère d'intérêt. Si on se place dans cette perspective, on peut dire que 11.11.11. remplit son rôle d'acteur du changement en analysant les résultats obtenus par le travail avec les partenaires.

D'après les résultats disponibles pour 2017-2018, plusieurs activités ont été menées à bien par les partenaires, qui confortent l'idée selon laquelle 11.11.11 joue son rôle de changement tel que défini dans le programme, à travers les sphères de contrôle et d'influence

Partenaires	Outcome 1 : influence sur des acteurs externes	Outcome 2 : performance, effets organisationnels
OAP	Les autorités provinciales et communales de Bujumbura et Rumonge ont été sensibilisées, à travers les séances d'auto-évaluation, sur la correction des manquements se rapportant à la performance des communes en vue de bien se préparer à l'évaluation du Ministère du développement communal et d'augmenter les scores.	Capitalisation
	Lobbying en faveur de la mise en application des droits des Ex-combattants qui ont été délaissés en grande partie après leur démobilisation. Aussi, le lobby en faveur des personnes dont les droits sont bafoués continue dans sa zone d'action.	Les animateurs volontaires de l'OAP ont bénéficié d'une formation sur la participation citoyenne afin que ceux-ci aillent conscientiser les NAP (Noyaux d'auto-promotion) sur ce thème dans les communautés.
	La participation de l'OAP asbl aux activités et aux journées dédiées à la femme et la conscientisation de tous les acteurs font de cette organisation un acteur reconnu de l'aspect "genre" dans sa zone d'action. OAP en profite pour sensibiliser les autres acteurs à tenir compte de cet aspect aussi bien dans leurs institutions que dans leurs zones d'action.	L'approche NAP continue d'être priorisée par l'OAP dans ses activités quotidiennes. Cette approche coiffe tous ses axes.
REJA	Le REJA appuie ses associations membres dans leur processus de se conformer à la nouvelle loi régissant les ASBLs	L'atelier de validation de l'étude de faisabilité de l'industrie culturelle au Burundi fut réalisé. Le progrès atteint au niveau de cette activité est que cette étude devrait servir de plaidoyer

		auprès de différents intervenants dans le domaine de l'entrepreneuriat culturel.
	REJA met en place un Cadre d'Echange et de Concertation au niveau national entre les AEs et les ANEs travaillant sur l'éducation citoyenne des jeunes, et promeut l'implication des jeunes dans la définition et le suivi des politiques publiques, plus particulièrement le Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte Contre la Pauvreté 3ème génération. Le programme permet au REJA d'encourager les décideurs politiques et administratifs de prendre en considération les propositions des jeunes pour relever les défis spécifiques notamment à travers les structures de participation, les principaux processus politiques et programmatiques du pays et des partenaires dans sa zone d'intervention.	Organisation d'une sensibilisation de masse dans la commune de Gitega sur la citoyenneté responsable; L'organisation d'un cadre d'échange entre le CCJC et l'administration dans la commune de GIHETA sur les questions des jeunes; Formation des leaders de neuf nouveaux groupements et recyclage des groupements existants sur la gestion, le fonctionnement des groupements, et l'approche de collaboration avec les autorités locales pour un plaidoyer efficace.
	Le programme permet au REJA de rendre les jeunes titulaires des droits plus participants aux structures de revendication et de mise en œuvre de leurs droits notamment à travers les CCJC dans les provinces Gitega, Karusi et Musinga dans sa zone d'intervention.	Tenue de la Première Assemblée Générale du REJA dont l'objectif était l'analyse des associations dont les dossiers ont été ajournés en 2017, pour lesquelles les dossiers étaient complets ou celles dont les dossiers étaient incomplets et qui ont fourni par après les éléments qui manquaient ainsi que la validation des plans et budgets opérationnels 2018. Pour la demande d'adhésion, des critères ont été fixés en vue de permettre l'adhésion. L'autre point analysé fut la discussion des opportunités présentes pour la promotion de l'autonomie financière du REJA.
	REJA généralise l'inclusion de la jeune fille dans les instances de prise de décision de ses associations membres. Les interventions du REJA prennent en compte le genre dans son sens large. (équité garçons –filles ainsi que les groupes marginalisés) Le programme permet au REJA de rendre les jeunes filles plus participantes dans le processus de prise de décision à travers notamment les structures d'expression des jeunes telles que les CCJC dans sa zone d'intervention	
PARCEM	PARCEM est maintes fois sollicitée par plusieurs institutions tant publiques et privées pour contribuer dans la promotion de la citoyenneté responsable, la lutte contre la corruption et le leadership politique responsable. En effet, grâce à ce programme, PARCEM a été approché par les organisations notamment l'Initiative et Changement Burundi pour sensibiliser sur les méfaits de la corruption dans le cadre du patriotisme et du respect du bien public. Les points focaux de PARCEM collaborent étroitement avec l'administration locale et les titulaires de droits et la confiance qu'elle tire de ces derniers devient de plus en plus grande.	Une collaboration commence à se manifester à travers l'échange d'informations et de certains dossiers qui appelle l'intervention de PARCEM et qui rentre dans ses compétences. C'est un grand résultat parce que ça permet aux agents de PARCEM d'être à jour.
	PARCEM s'est concentré beaucoup au renforcement des actions de venir en aide aux personnes dont leurs droits sont bafoués. Entre autres stratégies étaient de recouvrer la confiance entre PARCEM via ses points focaux et les titulaires de droits. Ainsi à travers les communications régulières et objectives souvent basées sur les analyses liées à la situation réelle du pays et l'impact de la mauvaise gouvernance, on remarque que les citoyens se confient très profondément à PARCEM.	A l'issue de ce collecte des documents, PARCEM est parvenu à élaborer au moins quinze documents d'analyse et de commentaires sur les politiques du pays et en faire une base de plaidoyer dans chaque secteur de la vie du pays; PARCEM est très satisfait d'un cadre de collaboration avec les institutions de recherches telles que l'IDEC, CURDES, ISTEEDU, etc. Ceci est matérialisé par des invitations régulières à participer dans des travaux de recherche entreprises par ces institutions...
	Les associations féminines de bujumbura-rural sont entretenues de très bonnes relations de partenariats avec PARCEM afin d'accroître leurs capacités organisationnelles. En plus, PARCEM est en train de bâtir une synergie avec les associations locales de développement locales et qui sont en grande partie constituées par les femmes.	Des séances de travail et de discussion avec des autorités nationales ou des partenaires internationaux influents dans le cadre du lobbying en identifiant les alliés pour les mettre à contribution dans la recherche de la solution.
		À travers ces points de presses, PARCEM profite pour informer le public sur les vrais défis qui hantent le pays et les solutions à y apporter. Cela est intervenu au moment où les autorités qui détiennent des informations ont tendances à occulter la réalité tout en montrant toujours que les choses marchent normalement; Ces déclarations et réactions ont permis que l'opinion soit mise au courant de la vraie vérité de la situation de leur pays. Aussi, en plus de ses analyses, PARCEM émet des recommandations qu'elles jugent porteurs de solutions face aux défis décrits; Au milieu du deuxième trimestre de cette année, l'espace médiatique a été complètement réduit avec la mesure de fermeture des radios BBC et VOA; Le but d'organisation de telles activités était motivé par le fait que

		PARCEM le juge plus que nécessaire car il y a tendance à vouloir cacher l'information officielle et réelle et à occulter les défis. PARCEM reste donc convaincue que des bonnes analyses sont très nécessaires pour informer la population sur l'état des lieux réel de leur pays
		Tout le personnel est appelé à être vigilant en assurant quotidiennement la sécurité du bureau et physique de chaque personnel; Le manuel de procédures administratives et financières est déjà disponible. Avec le présent document, PARCEM s'engage à améliorer certains aspects qui lui permettent de travailler dans de bonnes conditions. C'est un document de référence qui permettra à l'organisation de s'améliorer.
		A l'occasion de la célébration de la journée internationale dédiée à la femme, PARCEM a fait une analyse sur le développement agricole et a trouvé que la femme rurale subit les conséquences farouches parce qu'elle est fortement attachée aux activités champêtres et ménagères.
OAG		Elaboration d'une cartographie des acteurs (alliés) intervenant dans le secteur de la justice. - Elaboration d'une cartographie des acteurs (alliés) intervenant dans le processus budgétaire.
		Analyse sur le «Budget général de l'Etat, exercice 2018: Niveau de prise en compte des recommandations de la Cour des comptes»;
		Organisation d'une mini-retraite professionnelle en vue de la révision du Plan stratégique de l'OAG
		L'OAG a fait des progrès au niveau de la prise en compte du genre en recrutant une femme au poste de Secrétaire Exécutif.
BIRATURABA	Dans sa zone d'intervention, les OSC se sont adaptées au contexte changeant (prise d'acte au niveau de la province); Leur contribution est même sollicitée par les pouvoirs publics locaux notamment dans les activités organisés par les autorités locales (réunion de redevabilité, de planification) et dans la résolution des problèmes qui minent la société	L'appui à la coordination des OSC a permis d'influencer les titulaires des droits à éviter l'ignorance en participant dans les activités de développement de leur zone et de provoquer des débats d'échanges entre les titulaires des droits et les détenteurs d'obligation; Les réunions (8) tenues par les synergies (KAYOKWE, BISORO, NYABIHANGA, GISOZI et provinciale ont permis la participation des représentants de 40 OSC dans les réunions de réflexions sur le problème qui mine la société, dans les réunions de redevabilité afin d'influencer leur participation dans toutes les activités de leur localité et de donner leur contribution.
	Le renforcement des capacités des OSC pour une participation efficace de ces dernières et l'accroissement de la qualité de leur contribution a augmenté l'expertise des OSC dans le plaidoyer et lobbying vers les décideurs ainsi que leur participation dans les réunions de redevabilité et de planification des activités de la commune.	Débat d'échanges pour provoquer un dialogue entre les OSC membres des nouvelles synergies, les titulaires de droits et détenteurs d'obligation dans les communes de NYABIHANGA et GISOZI est en cours de préparation (initiation des nouvelles synergies pour le plaidoyer et lobbying)
	La collaboration entre les réseaux des groupements et les OSC a facilité leurs rapprochements et l'interaction dans la résolution des problèmes en communion ainsi que l'influence de la participation citoyenne dans des réunions de redevabilités Organisées par les autorités(en commune KAYOKWE 9 sur 11 OSC membres de la synergie ont participé dans la réunion de redevabilité).	Au total 140 groupements sont accompagnés dont 2760 (2208 femmes soit 80% et 552 hommes soit 20%) dans l'objectif qu'ils forment un maillage social de revendication de leurs droits et ceux des autres; Quarante organisations de la société civile s'investissent à travers les synergies pour que les structures de base et les titulaires des droits se sentent véritablement appuyés et représentés par les OSC.
	La mobilisation de la femme dans les Réseaux des groupements de solidarité par zone dans une même proportion que les hommes a permis à la femme de notre zone de se respecter et de s'estimer dans la société afin de revendiquer leurs droits(droit à l'égalité du genre, droit au mariage, droit à l'information etc).En contribuant à son éducation sur ses droits et les moyens d'en faire respecter, la femme participera activement dans le développement de sa zone.	Une évaluation sur l'état d'avancement de l'implémentation des recommandations issues de l'enquête sur les marchés témoins dans les communes KAYOKWE et BISORO) est en cours de préparation.90 participants
		Il y a eu une nette amélioration des performances de suivi-évaluation et de renforcement des capacités du personnel.

En conclusion, la théorie du changement de 11.11.11 est bel et bien adaptée au domaine d'intervention (démocratisation), à l'approche d'intervention (cartographie des incidences) et au contexte du Burundi (espace sensiblement réduit).

7.1.2. Quel équilibre 11.11.11 devrait-elle poursuivre entre son travail avec ses partenaires au Burundi d'un côté et son travail de plaidoyer et de communication au Nord (Belgique / Europe) de l'autre côté afin d'obtenir les meilleurs résultats? Quels choix devront être faits au niveau de la maison plutôt qu'au niveau du département Sud ?

Il apparaît d'emblée que le travail avec les partenaires au Sud et le travail de plaidoyer et de communication au Nord sont complémentaires, et ne devraient pas entrer en compétition, mais plutôt, que les rôles doivent être bien définis et qu'une bonne communication doit s'établir entre le département Sud et le département politique sur cette question.

Pour obtenir de bons résultats, certains points devraient être clarifiés :

1) Qu'est-ce qui est attendu des partenaires au Sud ? Selon le programme, les partenaires doivent viser les objectifs de démocratisation et de respect des DH en fonction de leurs possibilités et en renforçant leur impact sur les sphères de contrôle et d'influence. Il semble que ce soit en effet ce qui est réalisé par eux, adapté aux exigences du contexte.

2) Quel doit être le rôle des partenaires au Sud à propos du travail autour des droits de l'homme ? Dans les deux cas, le département Sud et le département politique visent tous deux une amélioration de la situation et une démocratisation à partir d'un travail autour du renforcement des droits. Mais il semble opportun ici de distinguer entre les stratégies qui peuvent être déployées sur le terrain par les partenaires pour renforcer les droits des détenteurs de droits et le travail autour des DH qui peut être effectué par le département politique de 11.11.11. au Nord.

Il est clair qu'une série d'activités ne peut être menée par les partenaires au Sud pour des raisons de sécurité. Ainsi, le monitoring et le reporting des violations envers les DH, leur médiatisation et un plaidoyer national visible et actif sur ces questions ne sont plus des activités qu'il est raisonnable d'exiger des partenaires structurels au Burundi. Par contre, les partenaires peuvent travailler différemment et efficacement sur le renforcement de la société civile en utilisant une approche DH, comme spécifié plus haut. Au Sud, l'objectif de renforcement de la SC passe plus par une approche sur le long-terme et un travail patient autour des DH que par des stratégies de reporting, de visibilité et de dénonciation des violations faites aux DH, ou par des activités de protection revendiquées et visibles des acteurs défenseurs des DH.

Pour atteindre les objectifs tout en considérant l'importance des DH dans la TDC de 11.11.11. au Burundi, il s'agit alors pour le département Sud et le département politique de nourrir une réflexion approfondie sur la répartition des rôles et du travail et de les articuler avec précision en gardant à l'esprit les exigences de sécurité.

Il semble qu'il faut effectuer une claire distinction entre le programme de démocratisation mené en partenariat avec les OSC au Burundi, qui doit intégrer très soigneusement une analyse du contexte et une attention particulière à la sécurité des partenaires et de leurs parties prenantes, et le travail de plaidoyer axé sur le respect des DH au Burundi mené par le département politique au Nord. A ce sujet, nous recommandons que la récolte d'informations concernant les violations des DH (monitoring, reporting) soit considéré au sein de 11.11.11. comme le travail du département politique au Nord qui devrait collaborer sur ce sujet avec des ONG et organisations spécialisées dans ces sujets.

A ce sujet, une organisation affiliée en Belgique dit :

« Il y a des façons de faire [du plaidoyer] si on a un bon réseau sur place et en Belgique. Même si c'est difficile de dénoncer certaines choses ici par rapport aux partenaires Sud, on peut trouver des manières de travailler différentes, par exemple, si 11 11 11 a des informations, elle peut approcher une autre ONG ou un journaliste, etc, qui n'ont pas de partenaires locaux et qui peuvent diffuser l'info. On doit voir

comment collaborer avec d'autres qui font différemment. Surtout pour des ONG qui ont une forte orientation idéologique et des valeurs fortes ». (Entretien avec un membre d'une organisation affiliée à 11.11.11 en Belgique, Bruxelles, Février 2019).

Travailler sur le plaidoyer autour des DH dans des contextes d'insécurité et de régime autoritaire requiert en effet une expertise particulière, des réseaux locaux structurés et des protocoles de sécurité, une capacité réelle pour agir et mettre à l'abri rapidement et efficacement les partenaires menacés, etc... Certaines ONG, comme Human Rights Watch, sont reconnues pour leur efficacité et leur expérience sur ces sujets. Même si 11.11.11 reconnaît dans son programme qu'il est préférable de travailler désormais avec des acteurs isolés, des activistes par exemple, pour un certain type de travail comme le reporting des violations faites aux DH, que ce soit le département Sud de 11.11.11. qui suit et finance ces activités peut poser problème, en particulier parce que les partenaires connus de 11.11.11 peuvent être identifiés par le pouvoir comme les sources des dénonciations, et cela peut avoir de graves répercussions.

Le Ministère des affaires étrangères souligne :

« Concernant les violations des DH, on peut travailler avec les diocèses, les acteurs communautaires, qui peuvent être acteurs de changement et mieux passer sous les radars. Si on finance des individus particuliers, c'est de l'argent belge, donc ces individus sont très vite ciblés. Les ONG trop visibles au Sud, c'est mieux qu'elles viennent au Nord, et laisser des ONG plus discrètes au Sud ». (Entretien avec un représentant des relations bilatérales, Ministère des affaires étrangères, Bruxelles, février 2019).

Nous recommandons donc à 11.11.11. de privilégier des partenariats entre le département politique au Nord et ce genre d'ONG pour nourrir le plaidoyer, et non de passer par les partenaires stratégiques de 11.11.11 au Sud, ou même par des partenaires ponctuels ou thématiques.

11.11.11 dispose d'un autre avantage : en tant que coupole en Belgique, et aussi dans le renforcement de son rôle de coupole au Sud, 11.11.11 est un partenaire stratégique pour mettre en relation des organisations avec des individus, des décideurs politiques, des représentants diplomatiques, etc. Ainsi, 11.11.11 pourrait se servir de cet avantage pour renforcer son rôle stratégique de coupole au niveau régional et en Belgique et investir dans la synergie entre organisations et acteurs au Sud et au Nord sur des thèmes choisis.

Comme le souligne la DGD :

« Il faudrait renforcer le rôle de coupole de 11.11.1., ils ont une réelle plus-value en tant que leader des CSC. On va vers une stratégie grands lacs à la DGD, 11 11 11 pourrait jouer ce rôle au niveau régional. Il faudrait utiliser ce moment pour se projeter dans l'avenir et se demander quelle plus-value 11.11.11. a dans la région. Ils pourraient être des facilitateurs. » (Entretien avec un membre de la DGD, Bruxelles, Février 2019)

Une organisation affiliée en Belgique dit :

« Comme coupole, 11.11.11 devrait jouer le rôle d'être un lien entre beaucoup d'acteurs, savoir que un tel est en train de faire ça, et que ça pourrait être bien de le mettre en contact avec un tel, etc... Donc mettre en relation les activités et les gens. Il faudrait renforcer ce rôle de 11.11.11 ». (Entretien avec un membre d'une organisation affiliée à 11.11.11 en Belgique, Bruxelles, Février 2019).

7.1.3. Quel rôle spécifique d'appui que les partenaires de 11.11.11 au Burundi attendent de lui pour pouvoir s'adapter et atteindre leurs objectifs ? Comment penser ces attentes eu égard aux priorités du bureau de coordination à Bujumbura et celles du siège ?

Dans les entretiens avec les partenaires, deux principaux problèmes sont souvent revenus. Il s'agit premièrement de la crise politique qui a produit une forte autocensure liée à la menace d'être suspendue comme organisation ou même d'être violenté en tant que personne physique. Il s'agit deuxièmement de la diminution des bailleurs de fonds au Burundi qui a impacté négativement la qualité et la quantité leurs activités. Or, il y a un champ de travail beaucoup plus grand à couvrir maintenant qu'il y a de moins en moins d'organisations travaillant sur le domaine de la démocratisation et étant donné que le travail devrait d'avantage se réaliser sur le terrain.

Mais au-delà de ces deux aspects, il nous semble que les partenaires sont en train de traverser des situations très difficiles à la fois moralement et psychologiquement. Un dialogue est ici très important. C'est à travers ce dialogue que beaucoup de solutions pourront être trouvées. Aussi, il est nécessaire au sein de ce dialogue de discuter encore de la théorie du changement et de l'approche basée sur les droits humains. Il est vraiment nécessaire que cette approche ne soit pas confondue avec la thématique des droits de l'homme. Il est important que les partenaires comprennent suffisamment la subtilité d'un tel travail. Celui-ci est à penser à long terme et les résultats immédiats (nécessités pour les bailleurs) ne devraient pas être prioritaires. C'est sur ces genres d'éléments que les partenaires ont besoin de dialoguer avec 11.11.11 en vue d'un renforcement.

7.2. Programme de 11.11.11.

7.2.1. L'accent placé sur les droits de l'homme et la protection des défenseurs des droits de l'homme est-il opportun dans la poursuite du principal objectif de démocratisation afin d'atteindre les résultats escomptés dans le contexte actuel ?

Tout d'abord, il s'agit de comprendre la manière dont est défini l'accent placé sur les droits de l'homme dans la poursuite de l'objectif de démocratisation. En effet, les objectifs du programme de 11.11.11. au Burundi s'articulent tout d'abord autour des thématiques 1, 2 et 7 du CSC, à savoir : 1) Contribuer à l'émergence d'une société civile indépendante, forte, compétente et redevable ; 2) Contribuer à l'émergence d'institutions efficaces, redevables, responsables et ouvertes à tous (bonne gouvernance), en premier lieu au niveau des autorités décentralisées ; et 3) Promouvoir l'avènement d'une société pacifique et d'un Etat de droit en contribuant au respect des droits humains et au règlement des conflits par des processus de justice garant de ces droits.

C'est-à-dire que selon la théorie du changement, la question des droits de l'homme doit être considérée comme une **approche** utilisée pour atteindre les objectifs de démocratisation et de bonne gouvernance, et non comme la **thématique** principale du travail de 11.11.11. au Burundi.

Les DH dans la TDC sont définis comme un **instrument** pour atteindre les changements espérés. Cette définition est basée sur l'idée que l'objectif principal de 11.11.11 au Burundi, à savoir la démocratisation, passe prioritairement par le renforcement de la société civile, qui peut lui-même être nourri par un travail sur les droits humains avec les titulaires de droits. Pour atteindre le changement, il s'agit de renforcer les titulaires de droits pour qu'ils puissent eux-mêmes endosser le rôle principal dans la défense de leurs droits. Cette place accordée aux DH comme approche vers la démocratisation apparaît clairement dans l'OS de 11.11.11 au Burundi, puisqu'il est spécifié que ce sont les OSC et les titulaires de droits qui doivent influencer les détenteurs d'obligation dans le but d'atteindre un développement alternatif qui investit dans la démocratisation et les droits de l'homme.

L'accent placé sur les DH comme approche semble alors **cohérent** avec la TDC développée pour le Burundi, et **opportun** dans la poursuite du changement espéré.

La question est alors celle de la **stratégie** déployée pour renforcer la conscience de leurs droits chez les titulaires de droits, et les encourager à revendiquer le respect de ces droits.

A ce niveau, deux questions se posent :

1) comment le département Sud et les partenaires doivent-ils travailler sur le renforcement des DH au Burundi dans un contexte d'oppression politique et de répression de la part du gouvernement ?

Il semble que la réponse à cette question se trouve dans la manière dont les DH sont définis dans le cadre de la TDC. Utilisés comme une approche permettant avant tout le renforcement de la SC devant aboutir à une SC capable d'initier un changement plus global, le travail des partenaires et du département Sud autour des DH peut prendre différentes formes compatibles avec les exigences de sécurité dictées par le contexte. En particulier, il faut envisager un travail de long-terme qui peut passer par plus de discrétion. Il est possible de travailler avec les titulaires de droits sur le renforcement de leurs droits sans visibiliser ce travail, ou sans en faire la publicité.

2) comment articuler le travail du département Sud et des partenaires avec le travail du département politique de 11.11.11 ?

Nous renvoyons au point 7.1.2. sur cette question.

7.2.2. Quelles adaptations 11.11.11 devrait-elle considérer pour la suite de son programme actuel et quelles mesures de préparation devrait-elle prendre dans le cadre de la formulation d'un nouveau programme ? Y-a-t-il des outils et stratégies concrets à recommander ? Y-a-t-il des recommandations à faire au niveau régional ?

A court terme, il semble que les **adaptations** ne doivent pas concerner la TDC et le programme de 11.11.11. au Burundi en tant que tels, qui sont cohérents et réalistes, ainsi que le prouvent les résultats atteints par les partenaires, mais que des adaptations doivent être envisagées dans **la pratique** du travail de 11.11.11. au Burundi sur plusieurs points.

1) Réajustements des moyens et méthodes de communication entre le bureau Nord et les partenaires : il semble que l'après 2015 a marqué un tournant dans la manière dont les relations entre partenaires et le bureau de 11.11.11 au Nord se sont constituées. Il est à signaler que tous les partenaires reconnaissent unanimement la spécificité de 11.11.11 qui est une des seules ONGE au Burundi à s'investir véritablement dans un dialogue avec ses partenaires, et à développer une relation de confiance entre tous les acteurs. Cependant, il semble que cette spécificité se soit un peu perdue après 2015. En témoignent les réactions des partenaires suite à la crise puis au départ de 11.11.11 en 2018, qui se sont sentis mis à l'écart des réflexions autour des stratégies à appliquer et peu écoutés. Alors que la perte du bureau local va nécessairement impacter la relation de proximité qui existait jusqu'alors entre 11.11.11 et ses partenaires, il est très important actuellement de renouer un dialogue avec les partenaires, de les consulter lors des prises de décision et de les impliquer dans les décisions stratégiques pour l'avenir. Les partenaires sont également des acteurs locaux qui ont une connaissance fine des problématiques auxquelles 11.11.11 doit faire face, et une réelle expertise. Leur opinion ne peut qu'enrichir l'analyse de 11.11.11. Nous recommandons donc de conforter le lien qui lie 11.11.11 à ses partenaires, à travers une communication plus régulière entre le bureau au Nord et les partenaires, et à une consultation systématique des partenaires lorsqu'il s'agit de prendre une décision stratégique pour le futur.

2) Réaffirmer l'importance du travail des partenaires : selon les analyses politiques et contextuelles, le moment présent au Burundi est marqué par une tentative marquée du gouvernement d'augmenter son emprise sur tous les secteurs de la vie au Burundi, en particulier sur la SC.

Cette analyse explique en grande partie les exigences du gouvernement d'instaurer des quotas ethniques dans les ONGE, les poussant à quitter le pays ou bien à collaborer avec les autorités et à adapter leur travail. Dans ce moment, le plus important semble alors de conserver un lien avec la SC locale et d'encourager le travail des partenaires pour maintenir le plus possible les acquis, les accroître et ainsi modérer l'emprise du gouvernement sur la SC en offrant à la SC des outils visant son renforcement et le développement de ses capacités. C'est de cette manière que la SC pourra jouer un rôle de contre-pouvoir et de changement.

Cela passe pour 11.11.11 par une revalorisation du travail des partenaires. Comme souligné plus haut, il semble qu'il existe au sein de 11.11.11 certains acteurs qui doutent de la pertinence et du travail des partenaires. Cela instaure un climat de méfiance entre 11.11.11 et ses partenaires, et nuit à leur travail sur le terrain et à leurs projections pour le futur. 11.11.11 doit maintenir une ligne claire officielle quant à sa volonté de poursuivre son travail avec les partenaires, et à la confiance qu'elle conserve en eux.

3) Préciser les modalités du plaidoyer et son évaluation, et ce qui est attendu des partenaires dans ce domaine, et la complémentarité entre le travail de plaidoyer au Sud et au Nord: comme spécifié plus haut, il devrait être clairement indiqué les modalités que doivent suivre les partenaires concernant leur travail de plaidoyer. Il semble que certaines personnes chez 11.11.11 ont assimilé le travail de plaidoyer à la communication. A notre sens, le travail de plaidoyer doit être basé sur des exigences d'efficacité, et l'efficacité dans des contextes de régimes politiques autoritaires ne passe pas forcément par la communication. C'est également pourquoi le plaidoyer devrait être évalué non en termes de nombre de réunions, ou de communiqués, etc, mais selon des critères liés à l'efficacité qu'il faut redéfinir dans son programme.

Concernant les **mesures de préparation** devant être prises pour la suite, il semble que plusieurs mesures semblent s'imposer :

1) Intensifier le dialogue avec les analystes politiques, ambassade et ministère des affaires étrangères : 11.11.11 a fait un grand travail d'analyse pour réaliser son programme en mobilisant différentes sources et analyses. Cependant, il semble que l'analyse de la situation en 2018 faite par 11.11.11 n'a pas été basée sur assez de dialogue avec des sources différentes. En particulier, la lecture de l'exigence des quotas comme les prémisses d'un conflit ethnique, ou bien la croyance que la situation va s'améliorer rapidement aurait été rapidement démentie par une discussion avec les analystes politiques du Ministère des affaires étrangères, ou bien l'Ambassade. En ce moment, il est crucial de disposer de bonnes analyses qui doivent guider ces questions :

- 11.11.11 peut-il espérer revenir rapidement au Burundi ?
- Est-ce possible d'effectuer un travail régional à partir d'un bureau en RDC ?
- Les conflits régionaux et le travail des services secrets burundais, rwandais, ougandais et congolais ne menacent-ils pas l'installation d'un bureau régional ?
- Comment préserver la sécurité des partenaires en cas d'allers et retours de leur part entre Buumbura et le bureau régional de 11.11.11 ?
- Etc.

2) Balancer les analyses en considérant les intérêts et les partis pris des intervenants : 11.11.11 doit être attentif aux partis pris et aux informations auxquelles ont accès ses sources. Comme le reconnaît le Ministère des affaires étrangères, le fait que la situation post-quotas pour les ONGE belges au Burundi a été surtout commentée par la SC en exil a participé aux craintes relayées de conflit ethnique imminent dans le pays. Il faut voir que la SC en exil parle d'un endroit particulier : elle a un faible ancrage avec le terrain, elle est composée d'opposants virulents au pouvoir et en majorité de tutsi. Il faut donc contrebalancer les analyses en croisant les sources pour se faire une idée la plus juste possible de ce qui se passe afin d'adapter les stratégies en fonction.

3) Intensifier le dialogue entre les partenaires locaux et le bureau Nord : cela a déjà été abordé plus haut, il est crucial de consulter les partenaires et de procéder à une concertation conjointe pour le prochain programme de 11.11.11.

A long-terme, comme spécifié plus haut, 11.11.11 pourrait envisager une redéfinition de sa TDC qui passe par une approche bottom-up plutôt qu'une approche top-down. Il semble que c'est à la TDC de s'adapter au terrain et non l'inverse. Nous suggérons une réflexion autour de ces questions :

L'association entre développement et DH est-elle pertinente ? Faut-il revoir les bases théoriques de la TDC ? Faut-il envisager un travail avec les partenaires pour entendre la manière dont ils conçoivent pour le Burundi une manière d'atteindre le développement qui soit moins occidentalocentrée ?

Concernant le programme, il faut envisager de mieux spécifier les critères d'évaluation en fonction d'indicateurs qui soient moins idéologiques, mais plus efficaces (par exemple concernant la plaidoyer, faut-il considérer pour le plaidoyer local des critères concernant la communication ?) et plus adaptés au contexte (il faut être réaliste sur le travail qui est possible dans des contextes aussi instables et dangereux). 11.11.11 doit aussi être très conscient que dans de tels contextes, ce sont les vies mêmes de ses partenaires qui sont en jeu, et que selon les analyses, la situation ne va probablement pas s'améliorer.

En principe, l'action de 11.11.11 au Burundi n'est pas à évaluer à partir du changement politique au niveau national. En d'autres termes, les recules démocratiques au Burundi ne signifient pas que l'action de 11.11.11 n'est pas efficace. Comment le montre le programme de 11.11.11, sa théorie de changement et son cadre d'intervention et de suivi (cartographie des incidences), son action est mise en œuvre par les partenaires et vise des aspects spécifiques. C'est là que son efficacité devrait être évaluée. Aussi, un travail technique important devrait continuer d'être fait au niveau des marqueurs de progrès afin de pouvoir les adapter au contexte et aux objectifs de processus.

7.2.3. Comment articuler la nécessité d'un plaidoyer/lobby visible ou tout au moins réel et la nécessité de s'adapter à un contexte qui limite de plus en plus l'espace d'action des partenaires ainsi que leurs marges de manœuvre ?

La question opère une distinction entre plaidoyer visible et réel, ce qui pose la question de la confusion entre plaidoyer et stratégie. En effet, pour articuler au mieux la nécessité de travailler politiquement avec les exigences d'un contexte difficile, il est nécessaire de considérer qu'il existe plusieurs manières de faire du plaidoyer pour atteindre les objectifs fixés, et que c'est la stratégie de plaidoyer qui doit être adaptée.

Le **plaidoyer** consiste en la défense d'une cause ou de groupes sociaux, et il peut s'exercer selon plusieurs stratégies, par exemple les manifestations publiques, les pétitions, l'interpellation directe des détenteurs d'obligations, de manière visible ou plus discrète, ou des campagnes médiatiques. **Le plaidoyer ne doit pas être confondu avec la communication, qui n'est qu'une des stratégies possibles de plaidoyer.** Le plaidoyer reste possible dans des contextes politiquement difficiles, mais la stratégie doit être adaptée aux possibilités réelles des partenaires et surtout, être efficace.

La **stratégie** du plaidoyer doit être décidée en fonction de deux facteurs :

1) qui fait le plaidoyer et où : le plaidoyer effectué par les partenaires au Sud doit être distingué du type de plaidoyer qui est possible pour le département politique au Nord. Ainsi, les stratégies doivent être différentes.

Alors qu'ils étaient possible avant 2015, la communication, les campagnes dans les médias, les protestations publiques et toutes les activités visibles de plaidoyer ne peuvent plus être envisagées par les partenaires Sud dans le contexte post-2015 pour des raisons évidentes de sécurité. Par contre, l'interpellation directe des détenteurs d'obligation est un travail qui reste possible dans certaines conditions pour les partenaires Sud, notamment au niveau local. Ce sont les partenaires qui possèdent les meilleures connaissances contextuelles et les meilleurs réseaux locaux. Ce sont donc les mieux placés pour effectuer ce travail de manière efficace et responsable. Nous recommandons donc de renforcer l'autonomie et les capacités des partenaires sur les questions de plaidoyer au niveau local et national.

2) à qui s'adresse le plaidoyer : les stratégies doivent aussi être adaptées en fonction du public à qui s'adresse le plaidoyer, et le critère d'efficacité est primordial pour savoir à qui s'adresser.

Le plaidoyer via l'interpellation directe des détenteurs d'obligations au niveau local au Sud a montré son efficacité dans certaines circonstances et sur certains sujets (voir plus haut l'opinion des diplomates sur la question, et les réalisations des partenaires).

Le plaidoyer au niveau belge ou européen pour mettre à l'agenda la question du Burundi et notamment du respect des DH dans le pays a montré ses limites : l'ambassade et le Ministère des affaires étrangères le reconnaissent :

« Au niveau politique, à Bujumbura c'est très difficile d'avoir des contacts avec les autorités burundaises, et ça devient frustrant. Au Nord, on a les mains plus libres, mais on doit rester souple pour éviter le clash. On devrait faire plus de communiqués, mais clairement, ça ne va pas pousser le gouvernement à s'améliorer ». (Entretien avec un représentant des relations bilatérales, Ministère des affaires étrangères, Bruxelles, février 2019).

Le plaidoyer auprès de la SC globale au Nord via des campagnes de presse, des communiqués et la visibilisation de la situation au Burundi peut porter des fruits dans la mesure où la communauté internationale peut se trouver incitée par la SC globale à durcir ses exigences envers le Burundi, ou son discours à l'intention des dirigeants du pays. Cependant, l'efficacité de ce type de plaidoyer semble également contredite par l'isolement dans lequel le Burundi s'enferme, et son peu de considération pour la communauté internationale.

Au niveau de leur efficacité, le plaidoyer au niveau belge, européen ou de la SC globale entre dans une approche top-down qui pourrait être efficace si son objectif était de permettre à une société civile locale déjà forte de bénéficier d'un effet levier lui permettant de reprendre en main son avenir. Ce n'est pas le cas au Burundi, où la SC qui s'est pourtant développée de manière prometteuse dans les années 2000 a été gravement atteinte par la crise de 2015 et le contexte post-2015 et s'en est trouvée très affaiblie.

Le plaidoyer au niveau régional au Sud s'avère également problématique dans la mesure où l'instabilité régionale et les luttes entre États ne favorise pas les actions communes et concertées. Selon les analyses politiques belges, seule une arrivée massive de réfugiés dans les pays limitrophes pourrait pousser la région à s'investir dans le rétablissement d'un État de droits au Burundi.

Le Ministère des affaires étrangères dit :

« On peut faire du plaidoyer au niveau régional, mais la région s'en fout, sauf s'il y a des nouveaux réfugiés qui arrivent en masse. Il n'y a pas d'énergie dans la médiation. Et surtout, il y a toujours le conflit entre le

Rwanda et l'Uganda ». (Entretien avec un représentant des relations bilatérales, Ministère des affaires étrangères, Bruxelles, février 2019).

A cela s'ajoute un troisième facteur décisif, les différentes formes de plaidoyer ne doivent pas entrer en concurrence ou **mettre en danger** les différents organes qui effectuent le plaidoyer.

A cet égard, la question des stratégies de plaidoyer employées par les partenaires au Sud et le département politique au Nord doivent se coordonner pour ne pas nuire les unes aux autres. Pour ce faire, différents types de partenariats peuvent être envisagés par 11.11.11. en fonction des stratégies mobilisées et des objectifs visés.

C'est en particulier important pour la question des DH, qui est une des questions les plus sensibles et le plus dangereuses aujourd'hui au Burundi. Comme nous l'avons déjà souligné, nous suggérons que 11.11.11 travaille avec des individus isolés pour les activités qui concernent spécifiquement la question des violations des DH, mais mieux encore, que 11.11.11 renforce son rôle de coupole à ce niveau et travaille en collaboration avec des ONG de défense des droits qui ont des méthodologies adaptées et sécuritaires et des réseaux locaux déjà efficaces.

En ce sens et concrètement, 11.11.11 peut renforcer les capacités des partenaires pour un plaidoyer local et discret sans leur demander de jouer un rôle de chien de garde ou bien de se lancer dans le reporting et le monitoring des violations faites aux DH. Cette activité peut être coordonnée par le département Sud. Le département politique au Nord peut alors investir auprès d'organisations spécialisées dans la défense des DH et baser son plaidoyer sur ces synergies et les informations relayées par elles.

7.3. Partenariats de 11.11.11

7.3.1. Dans quelle mesure l'appui de 11.11.11 à ses partenaires a contribué à l'éclatement de la crise de 2015 ? Y-a-t-il des leçons à tirer ? Comment les partenaires perçoivent leur travail eux-mêmes après 2015 ? Est-ce que cette perception des choses correspond avec celle de 11.11.11 ? Quels changements après 2015 se sont réalisés au niveau de relation entre 11.11.11 et ses partenaires ? Dans quelle mesure 11.11.11 a pu sauvegarder sa relation de proximité avec ses partenaires ? Dans quelle mesure 11.11.11 vit à l'idéal d'un partenariat équitable ?

Leçons de la crise de 2015

Il serait trop simplificateur d'établir une relation de cause à effet entre l'appui de 11.11.11 à ses partenaires et l'éclatement de la crise en 2015. En d'autres termes, les actions des partenaires n'ont pas été à la base de la tentative de coup d'État qui a fait éclater la crise qui était déjà présente depuis l'annonce de la candidature de Nkurunziza pour un troisième mandat.

Ce qu'il s'agit de mettre en évidence, c'est tout d'abord une ambiance de contestations qui précède et nourrit cette crise et l'attitude des partenaires durant la crise. En effet, l'ambiance de contestations tout d'abord émerge et s'installe progressivement déjà au lendemain de la signature de l'Accord d'Arusha. La société civile se consolide au cours de la transition (2003-2005) et continue d'être critique lorsque le CNDD-FDD gagne les élections en 2005. Ainsi se développera une tension entre le parti au pouvoir et la société civile jusqu'en 2015. Malgré l'acharnement par le parti au pouvoir (meurtre, torture, emprisonnement, suspension, etc.), la société civile ne cédera rien. Elle continuera à critiquer le pouvoir et à dénoncer ses dérives autoritaires. Parmi les principales organisations animatrices de cette société civile figurent plusieurs partenaires de 11.11.11 : FORSC, COSOME, OAG, OAP, AFJB, CAFOB, etc.

Ces sont ces organisations et d'autres plus récentes (FOCODE, REJA, PARCEM, etc.), en interaction avec des médias libres (RPA, Isanganiro, etc.) et avec l'appui de plusieurs partenaires qui ont rendu possible une société civile critique au Burundi. Dans ce contexte, 11.11.11 a trouvé un terrain fertile et a

contribué à encadrer, renforcer et outiller beaucoup de ces organisations dans leur mission de réclamer un État de droit.

En 2015, les partenaires de 11.11.11 travaillaient dans cet esprit et face au non-respect de la constitution par le président de république, ils n'ont fait que leur travail, c'est-à-dire réclamer le respect de la constitution. Il s'est trouvé que leur revendication a été la même que celle de l'opposition politique, voire de l'opposition militaire qui a été à la base de la tentative du putsch. A partir de là, il n'y a pas eu d'effort pour essayer de distinguer les trois corps (opposition politique, opposition militaire et opposition de la SC) dans la forme de leur revendication. Et pour certains partenaires (comme FORSC et FOCODE), il y a eu une quasi-confusion. Il semble que ce risque n'a pas été vite perçu par 11.11.11 qui aurait pu avertir ses partenaires sur le danger. Certains partenaires de 11.11.11 (4/5) estiment qu'il est important de réfléchir sur ce genre de situations et sur les limites à ne pas franchir pour éviter la confusion des genres.

Aussi, cette crise devrait pousser 11.11.11 à réfléchir sérieusement sur deux constats importants de son expérience : la promotion d'une société civile n'est pas une finalité en soi. Cette promotion peut déboucher sur une situation de blocage comme ce qu'on a vu au Burundi (ou un peu plus tôt au Rwanda). Au-delà d'être critique, la question qui se pose c'est comment on s'adapte à un contexte difficile et on arrive à contribuer au changement. Aussi, il peut y avoir une contradiction entre la nécessité de s'adapter et la nécessité d'être critique. En effet, dans des contextes où s'adapter veut dire pour le gouvernement aller toujours dans son sens, alors la critique n'est plus possible. Nous pensons qu'il y a moyen de trouver une autre manière de procéder : adopter une critique constructive et ainsi rompre avec la stratégie de confrontation que la société civile au Burundi a utilisée jusqu'en 2015. Nous l'avons vu, la théorie du changement offre des pistes importants pour pouvoir penser l'efficacité d'une telle stratégie.

Perception des partenaires

De manière générale, les partenaires ont le sentiment qu'ils font très bien leur travail. Aussi, ils sont très nuancés sur ce que cela veut dire : d'une part, comme nous l'avons vu, ils savent bien que le contexte politique ne leur facilite pas le travail. D'autre part, ils savent que l'adaptation est un processus, fait parfois de tâtonnements, de prises de risques, de recul, etc. Ils essaient de naviguer comme ils le peuvent pour essayer de reconstruire une légitimité pour une société civile que le pouvoir en place n'a pas cessé de délégitimer ces dernières années.

D'autres part, les partenaires ont l'impression que 11.11.11 au siège ne comprend pas bien ce qui se passe et les contraintes auxquelles ils sont exposés. Mais paradoxalement, les mêmes partenaires sont satisfaits du suivi par le bureau de Bujumbura, ce qui dénote une sorte de rupture entre Bujumbura qui devrait informer le siège et le siège qui semble ne pas comprendre les partenaires sur le terrain. Mais cela est différent des partenaires en exil qui sont satisfait de la collaboration avec le siège.

Dans nos différents entretiens avec des personnes au sein de 11.11.11, on a eu l'impression qu'effectivement, le bureau de Bujumbura était sur la même longueur d'onde que les partenaires, mais pas vraiment le siège. Certains au niveau du siège ont donné l'impression d'insatisfaction, et parfois de déception par le travail des partenaires au Burundi. On peut bien le comprendre, la société civile burundaise a beaucoup changé à cause du pouvoir qui est devenu plus répressif. Mais il nous semble que 11.11.11 devrait arriver à accepter ce fait pour pouvoir être efficace.

Relation avec les partenaires

Depuis 2015, les partenaires ont continué d'être suivi par 11.11.11. Mais les modalités de suivi se sont fortement modifiées au début car il ne s'agissait plus de travailler sur le contenu, mais sur les problèmes administratifs (radiation, négociation, exiles, etc.). Mais la situation s'est stabilisée progressivement et

le bureau de Bujumbura est resté très proche de ses partenaires au Burundi alors que ceux en exil étaient proches du siège.

Malgré tout, 11.11.11 est resté proche de ses partenaires, que ce soit via le bureau de Bujumbura pour les partenaires institutionnels, que ce soit via le siège pour les partenaires en exil. Ce qui reste à discuter c'est cette perception de différence stricte entre 11.11.11 siège et 11.11.11 Bujumbura, comme deux corps ne parlant pas le même langage. Certes, il est tout à fait normal d'avoir différents points de vue dans une organisation, mais il serait intéressant de montrer **une seule voix à l'extérieur**, surtout en période de crise où tous les partenaires ont besoin de soutien.

Les partenaires continuent de considérer à l'unanimité 11.11.11 comme un partenaire particulier, proche, soucieux, etc. malgré quelques critiques que certains d'entre eux au Burundi ont émis sur la manière dont elle a géré la crise de 2015. C'est particulièrement le côté communication qui devrait être renforcé de ce point de vue, et surtout pour certains partenaires historiquement particuliers comme OAP.

7.3.2. L'ensemble des partenaires actuels (après leurs adaptations aux changements contextuels) reflète-t-il encore les ambitions et priorités de 11.11.11 au Burundi ?

Oui, en fonction de la théorie du changement, l'essentiel des partenaires reflètent encore les ambition et les priorités du programme de 11.11.11 au Burundi. Il travaillent sur la démocratisation, ils essaient de passer par les titulaires des droits afin que ceux-ci puissent réclamer la redevabilité.

Mais il faut faire une nuance concernant l'approche et les actions adoptées par les partenaires en tenant compte de trois facteurs : tout d'abord, il faut considérer cette action des partenaires dans les contextes de crise 2015-2017 et ensuite dans celui de consolidation de l'autoritaire du parti au pouvoir 2017-2019. Selon les partenaires, le CNDD-FDD a été tellement suspicieux que cette approche a été assez difficile à mettre en place dans certaines communes. Ce qui les a poussé à manœuvrer comme ils pouvaient afin de pouvoir y arriver. Cela leur a fait perdre beaucoup de temps. Mais au-delà, ceci pose la question des termes réels de ce que 11.11.11 appelle la « flexibilité » et « pertinence ». Quels en sont les facteurs ? Est-ce le contexte qui devrait s'adapter à cette approche ou plutôt l'approche au contexte ? Il semble clair que 11.11.11 devrait le préciser.

Ensuite, certaines difficultés ont été liées à l'assimilation de l'approche par certains partenaires de 11.11.11, surtout ceux qui n'avaient pas de réseau au niveau local et qui avaient une certaine habitude de travailler seulement au niveau national. Il s'agit particulièrement de l'OAG¹ pour qui cette approche ne colle pas nécessairement avec les pratiques et habitude. Cela ne fait pas nécessaire de l'OAG une « boîte vide ». Elle est l'une des organisations les plus sérieuses dans la production des analyses sur des sujets de gouvernance. Ce qui n'est pas du tout incompatible avec les **cibles stratégiques communes définies par le CSC** et réévaluées en 2018. Le CSC cible sept cibles communes : comme par exemple : « 3) *Garantir et améliorer l'accès à la connaissance, améliorer la qualité de la recherche et stimuler l'innovation par le renforcement des capacités locales, afin de contribuer au développement* ». Cela rentre aussi dans le cadre des aspects sur lesquels 11.11.11 est actif dont : « 1.D. *Améliorer la communication vers les autorités et les titulaires de droits sur les politiques nationales et les activités des OSC* ».

Enfin, les partenaires ont fini par adapter, chacun sur son terrain, cette approche selon les défis qu'ils rencontraient. La possibilité de la mettre en œuvre dépendant des contextes locaux (nature des problèmes, histoire du milieu, etc.), des acteurs (tempérament ou engagement des autorités locales, etc.) ou des types d'acteurs majoritaire (Imbonerakure, etc.) au niveau local, les partenaires ont dû adapter leurs stratégies, bricoler, naviguer, etc. Il nous semble qu'une capitalisation de ce point de vue est important afin de comprendre les différentes manières dont les partenaires ont adapté leurs approches

¹ Au-delà, le problème de l'OAG comme un vieux problème ...

dans divers terrains. L'objectif ici serait d'aboutir finalement à une adaptation de la théorie de changement à partir du bas. Les exemples du Rwanda, Burundi et de la RDC permettront de répondre de manière plus juste, c'est-à-dire plus adaptée au contexte, à la question de savoir si 11.11.11 a besoin d'une seule théorie de changement pour plusieurs contextes différents. Cela permettra aussi de répondre à cette critique déjà assez unanime en anthropologie, selon laquelle c'est l'étude de l'expérience du terrain qui devrait produire une théorie et, au contraire, que la théorie ne devrait pas a priori guider le terrain.

7.3.3. Quels types d'acteurs sont appuyés par 11.11.11 ? Et comment 11.11.11 les définissent ? Comment ces acteurs perçoivent 11.11.11 ? Y a-t-il des (types d') acteurs qui ont été oubliés ou dans lesquels 11.11.11 devrait investir plus ?

Comme indiqué dans la TDC, 11.11.11 développe des stratégies d'intervention avec une partie des organisations de la société civile présentant le même « intérêt » que 11.11.11 et disposant au Burundi (potentiellement) du plus grand pouvoir pour être à même de peser sur la politique en matière de démocratisation. Plus concrètement, 11.11.11 appuie différents types d'acteurs : des organisations de la SC et des plus petits groupes (activistes, jeunes, artistes), et des médias. Ils sont classés en trois catégories par 11.11.11: les partenaires stratégiques (OAP), thématiques (OAG, Biraturaba, Parcem, REJA) et ponctuels (RPA, Yaga, etc.).

Nous renvoyons au point 7.3.1. pour la perception de 11.11.11 par les partenaires.

Du point de vue des partenariats classiques (stratégiques et thématiques), les partenaires de 11.11.11 font ce qu'ils peuvent dans le contexte actuel. Ils ont passé du temps à : survivre au contexte (1) et s'y adapter (2), à comprendre (3) et s'adapter à la nouvelle approche de 11.11.11 (4) dans un tel contexte changeant. Nous pensons que 11.11.11 a des partenaires qui ont beaucoup donné dans leur sphère d'influence, en dehors de la sphère de contrôle sur laquelle ils n'ont pas d'emprise.

Mais du point de vue des partenaires ponctuels, il nous semble que quelque chose devrait être fait mais dans une perspective complémentaire lorsque la synergie n'est pas possible pour plusieurs raisons (méfiance, sécuritaire, etc.). Ces partenaires ponctuels devaient travailler sur les droits de l'homme. Mais en analysant le terrain, il nous semble que ce travail devrait incomber le moins possible à des personnes isolées. Il nous semble au contraire qu'il existe plusieurs organisations de droits de l'homme qui sont très bien structurées et qui ont déjà des réseaux locaux très sécurisés avec lesquelles 11.11.11 pourrait collaborer.

En effet, les services de renseignement burundais travaillent explicitement dans la traque des personnes qui collaborent discrètement avec les ONG qu'ils considèrent comme hostiles. Le régime sait que les informations viennent de l'intérieur pour alimenter la dénonciation. Nous nous posons des questions sur la capacité de 11.11.11 à pouvoir gérer ces genres d'activités si surveillées : est-ce son rôle ? En a-t-elle les moyens institutionnels ?

Au-delà des partenaires, nous sentons un décalage entre les analyses de certains membres de 11.11.11 à Bruxelles et les réalités de terrain. 11.11.11 devrait diversifier ses sources. Au-delà de ses partenaires, les diplomates et les centres de recherche sur place ont parfois une analyse très alimentée des événements frais du contexte et il nous semble que ces deux acteurs sont parfois oubliés par 11.11.11.

Par rapport à des individus isolés (PARVO), il nous semble que 11.11.11 devrait privilégier des situations relativement sécuritaires (artistes, etc.) et pas des individus trop sensibles. Ces situations sensibles peuvent être investiguées par des organisations spécialisées dans les DH qui ont les moyens d'agir si besoin comme on vient de le montrer. Dans tous les cas, 11.11.11 devrait sortir d'un discours d'efficacité pensé dans l'immédiateté et considérer des processus à long terme. Si l'expérience de 2015 nous a

appris quelque chose c'est qu'il est éthique de penser à la sécurité des partenaires lorsqu'on est en train de fixer les critères d'efficacité.

7.3.4. Comment 11.11.11 peut-il mieux soutenir les partenaires dans ce contexte changeant, quel type de renforcement répond le mieux à leurs besoins ?

Les partenaires ont vraiment besoin de 11.11.11, peut être beaucoup moins pour un soutien que pour un dialogue. Ce dialogue devrait porter essentiellement sur la relation de confiance qui semble avoir été touchée depuis les événements de 2015. Du côté de 11.11.11 (siège en particulier) on peut sentir la méfiance et la suspicion (ex. : avec le PARCEM), de la lassitude (ex. : avec l'OAG) ou parfois de l'indifférence (OAP). On a l'impression dans certains discours chez 11.11.11 qu'ils ne croient plus en leur partenaires et en la pertinence de ceux-ci dans le contexte actuel.

Du côté des partenaires, la confiance s'est effritée à cause de la manière dont 11.11.11 a géré la crise des derniers mois. Les partenaires auraient souhaité être d'avantage impliqués. Pour eux, ils ne l'auraient pas demandé si ce n'était pas 11.11.11 qu'ils considèrent en principe comme un partenaire ouvert au dialogue et à leur propositions. Le principal message des partenaires porte la question spécifique de l'adaptation de 11.11.11 à la crise actuelle. Il nous semble que 11.11.11 devrait être prêt à écouter ses partenaires et à discuter avec eux.

Ensuite, on a parlé d'une capitalisation de l'adaptation des partenaires par rapport à la nouvelle stratégie. Comme nous l'avons dit, cela permettra d'adapter la théorie au contexte et non le contraire.

Aussi, les partenaires s'efforcent déjà de se soutenir mutuellement dans leurs différents contextes. Ils mettent en place des procédures d'entraide pour faire face aux problèmes conjoncturels. Mais ils ont encore beaucoup à faire sur les procédures sécuritaires et la prise en charge psychologique. 11.11.11 devrait jouer un rôle à ce niveau.

7.3.5. Quelles capacités (expertise, moyens, outils, etc.) font défaut ou nécessitent d'être renforcées chez 11.11.11 pour renforcer les différents types des partenaires ?

11.11.11 fait beaucoup pour ses partenaires. Particulièrement l'apport institutionnel et les renforcement dans le cadre du suivi au niveau du bureau de Bujumbura. Mais 11.11.11 devrait encore faire beaucoup : au niveau du plaidoyer, du suivi sur le terrain et de l'approche régionale :

Plaidoyer :

Tout d'abord, il n'est pas clair ce que 11.11.11 entend par plaidoyer au nord. Il semble y avoir une confusion de termes entre la plaidoyer, lobbying et communication au Nord. En effet, il y a au sein de 11.11.11 un débats si oui ou non elle devrait investir plus l'action au nord, ce qui mettrait en danger les partenaires au sud. Or, ne pas faire ce plaidoyer reste aussi problématique pour des raisons de nécessité de communication. Chez 11.11.11 on a beaucoup discuté sur les forces et les limites du partenariat, mais il nous semble qu'on n'a pas assez parlé des forces et limites de la communication au Nord : dans quelle cadre cette communication rentre-t-elle ? Que permettrait-elle de changer en terme de démocratisation au Burundi ? Est-elle hors programme Burundi ? Et dans ce cas son articulation avec le programme devrait être précisée. Dans tous les cas, 11.11.11 devrait pouvoir répondre à ces questions et ensuite en discuter avec ses partenaires.

Suivi sur le terrain :

Les partenaires le disent souvent, l'une des particularités de 11.11.11 c'est de pouvoir faire un suivi rapproché des partenaires. Ce suivi sera difficile ou tout au moins différent vu le départ du bureau de Bujumbura. 11.11.11 doit réfléchir sur comment réorganiser son suivi au Burundi. Qu'il s'agisse du suivi à partir de Bruxelles ou à partir du terrain, 11.11.11 devrait se rappeler que pouvoir assurer un bon suivi

ne se limite pas à des questions techniques. Les aspects interpersonnels sont très déterminants. La confiance aussi, dans ce contexte qui est particulièrement difficile pour les partenaires de 11.11.11. Enfin, 11.11.11 doit repenser profondément sa communication avec ses partenaires et en penser les modalités.

Approche régionale :

Il est urgent que 11.11.11 commencer se renforce dans une perspective régionale comme nous verrons plus loin. Mais ceci vient avec des contraintes : comment assurer la sécurité du bureau et du personnel de 11.11.11 (en sachant que la question se pose différemment pour les blancs et pour les noirs). Aussi, il s'agira d'étudier de manière plus approfondie si les aller et retours de 11.11.11 dans la région ne pourraient pas être à la base de l'insécurité des partenaires – ce qui pourrait pousser à penser qu'un responsable suivi qui reste au Burundi serait une option intéressante.

8. Conclusions

Cette évaluation avait pour objectif de proposer une étude à mi-parcours du programme de 11.11.11 au Burundi. Cette analyse devait tenter de comprendre l'articulation de l'action de 11.11.11 au Burundi et en Belgique par rapport à l'objectif de démocratisation au Burundi (1). Il devait aussi permettre de réfléchir sur des adaptations possibles du programme afin de garantir l'atteinte des résultats (2). Enfin, le programme devait évaluer le partenariat de 11.11.11 en vue d'un éventuel renforcement des capacités de 11.11.11 et de ses partenaires (3).

Au bout de cet exercice, l'évaluation a permis de proposer une série d'analyses pour permettre de bien capter les subtilités du contexte dans lequel s'est déployée et va se déployer l'action de 11.11.11 et celle de ses partenaires. Ce contexte est particulièrement caractérisé par un régime qui a essayé d'accroître son emprise non seulement sur la société civile nationale et internationale mais aussi sur la population au niveau local. Ce processus s'est particulièrement accentué au cours de la période de 2017-2018. Or, contrairement au régime rwandais du FPR, le régime burundais du CNDD-FDD n'a jamais eu le contrôle total sur le niveau local. D'une manière générale, en dehors des questions électorales et des travaux communautaires (particulièrement lors des visites du président de la république), le pouvoir au niveau local est souvent resté décentralisé et dépourvu d'une ligne politique homogène. Cela a permis de laisser place à des marges de manœuvre et des dissidences possibles. Il nous semble que ce terrain devrait être investi par la société civile afin d'éviter une récupération quasi-totale du local par le CNDD-FDD. Or, le programme de 11.11.11 qui consiste à accroître la réclamation de la redevabilité par les détenteurs de droits se prête très bien à une telle exigence. Que cette réclamation porte sur les droits de l'homme, politiques ou économiques n'est pas le plus déterminant. Ce qui est le plus important dans ce contexte, c'est que les populations locales puissent développer un esprit critique à partir des questions quotidiennes qui les intéressent directement. C'est cet esprit critique qui sera déterminant lorsqu'il s'agira pour la population de réagir face aux incitations et à la pression du CNDD-FDD sur la population locale.

Comme l'a montré le rapport, la situation politique au Burundi ne va probablement pas s'améliorer du jour lendemain. Il faut dès lors penser à des solutions à long terme et en interaction avec d'autres dynamiques de changement qui ne sont pas nécessairement contrôlées par 11.11.11. A ce propos, le rapport a montré que ces dynamiques, et particulièrement la synergie entre la société civile burundaise reste problématique à envisager. Il existe actuellement plusieurs sociétés civiles travaillant souvent de manière isolée. 11.11.11 devrait penser à promouvoir un dialogue entre ces organisations dans la mesure du possible. Mais s'il y a lieu, ce dialogue devrait commencer par une analyse de la société civile depuis 2003, lorsque le CNDD-FDD prend le pouvoir. Elle devrait aussi permettre aux organisations de tirer des leçons sur la crise de 2015 et les réactions des uns et des autres. En tout cas, l'évaluation montre qu'une action non coordonnée n'aura aucun impact, plaidoyer ou non, militantisme ou non.

Aussi, un tel contexte si complexe et problématique devra permettre de repenser la théorie du changement, particulièrement sur les liens qu'elle établit entre la démocratisation et le développement et sur son caractère top-down. Mais cette théorie du changement présente aussi beaucoup de points importants, particulièrement l'approche basée sur les droits, la cartographie des incidences et la distinction entre les sphères. Il s'agit des aspects principaux qui devraient être maîtrisés à la fois au niveau de 11.11.11 et de ses partenaires afin de pouvoir proposer une évaluation juste de leurs actions et des adaptations plus adéquates.

Enfin, l'évaluation montre que 11.11.11 et ses partenaires poursuivent leur travail en essayant de s'adapter à un contexte très difficile. Ceci est un aspect qui peut déjà être considéré comme un résultat important en soi, malgré beaucoup de travail théorique et stratégique qui reste à faire comme nous le recommandons dans les points ci-dessous.

9. Recommandations

9.1. Recommandations thématiques

9.1.1. TDC, démocratisation et développement

Comme nous l'avons souligné, la TDC de 11.11.11 est basée sur l'idée selon laquelle le développement passe par la démocratisation, et la démocratisation par un travail autour des DH. Bien que cette idée soit la plus répandue dans le milieu du développement, elle n'est pas forcément exacte, et en tous cas, elle est fortement occidental-centrée et très inspirée d'une approche top-down.

1) Nous recommandons donc que pour la prochaine période, **la TDC soit rediscutée** dans une perspective bottom-up avec les partenaires, de manière à concilier la vision de 11.11.11 avec les réalités du terrain burundais et d'adapter les stratégies. Faire ce travail avec les partenaires participerait aussi au renforcement des capacités des partenaires, parce que cela permettra également aux partenaires d'apprendre à penser leurs activités et leurs actions sur base d'une TDC qu'ils peuvent s'approprier.

2) Nous recommandons aussi un **dialogue plus systématique** des analystes politiques et la consultation des différents courants de la SC (partenaires, activistes, SC en exil, etc.) pour nourrir les analyses contextuelles de 11.11.11. Ce n'est qu'en ayant des informations nuancées en main que 11.11.11 pourra s'adapter au contexte des prochaines années qui risque d'être difficile, et adapter ses stratégies. Il s'agit ensuite de discuter des analyses avec l'équipe Sud, pour uniformiser les points de vue, et que tous les acteurs, Sud et Nord, puissent partir d'une analyse commune de la situation.

9.1.2. DH, terrain et plaidoyer

La question du travail autour des DH n'est pas claire aujourd'hui. Qu'est-il attendu exactement des partenaires ? Qui doit faire le rapportage des violations des droits ? Quelle forme doit prendre le plaidoyer sur les DH et par qui doit-il être effectué ? Ce sont des questions qui ne sont pas claires pour les partenaires, et qui ne semblent pas claires non plus pour 11.11.11.

1) Nous recommandons un **dialogue entre le département Sud et le département politique** de 11.11.11, et un clair partage du travail pour que le travail autour de la question des DH soit efficace, et qu'il ne mette personne en danger. Plus précisément, nous recommandons que 11.11.11 se réfère à sa TDC et au programme établi au Burundi pour orienter le travail des partenaires autour de ces questions : au vu du contexte, il faut encourager les partenaires à se rapprocher des titulaires de droit, et à travailler sur le renforcement de leurs droits de manière efficace et sécuritaire. Le plaidoyer peut aussi être fait par les partenaires, mais dans un style discret et au niveau local principalement.

Le département Sud a une TDC dont il doit être tenu compte dans les différentes discussions qui ont lieu au siège de 11.11.11. 11.11.11 devrait soit (1) établir une TDC par programme/pays qui doit être uniformisée avec les différentes TDC qui ont cours au siège et pour les différents programmes, soit (2) il ne doit il y avoir qu'une seule TDC pour toute l'action de 11.11.11. Dans tous les cas, il ne peut pas y avoir concurrence entre les différentes TDC, ou incompatibilité.

2) En ce sens, nous recommandons que 11.11.11 **clarifie** vis-à-vis des partenaires ce qui est attendu d'eux (travail discret et de long terme, rôle de « chien de garde », etc.), et cela passe par une clarification et une distinction entre l'approche droits de l'homme et la thématique droits de l'homme. 11.11.11 devrait aussi renforcer les capacités des partenaires dans le domaine du plaidoyer. Ensuite, nous recommandons que 11.11.11 autonomise les partenaires sur ces questions, parce qu'ils sont les mieux à même d'appréhender les réalités complexes du local, et donc de savoir comment ajuster le plaidoyer et le travail autour des DH.

Pour des raisons de sécurité, nous suggérons que 11.11.11 limite fortement son travail autour du monitoring et du reporting des violations faites aux droits, en tous cas avec les partenaires classiques.

3) De la même manière, parce que 11.11.11 n'est pas spécialisée dans ce domaine, nous suggérons aussi qu'elle limite ses partenariats avec des individus isolés, et en tous cas, que ces individus ne soient pas trop sensibles. Par contre, nous pensons que 11.11.11 peut **utiliser son rôle de coupole** au Sud et au Nord pour mettre en contact des ONG spécialisées dans la défense des DH et des acteurs divers (politiques, activistes, SC, etc). Le travail autour des DH est très compliqué dans des contextes d'autoritarisme politique, et nécessite des connexions, des protocoles de sécurité, une spécificité organisationnelle et structurelle que d'autres ONG possède bien plus que 11.11.11. Il faut rappeler que la situation au Burundi s'est durcie, bien plus encore qu'en 2015, et que on parle de la possibilité pour des individus d'être tués, torturés, enlevés, etc... par le pouvoir qui possède en outre de très bon services secrets. Comme nous savons que depuis 2015, 11.11.11 et ses partenaires sont surveillés par ces services, il faut être d'autant plus prudent.

A partir de cette collaboration entre 11.11.11 et des ONG spécialisées, le service politique de 11.11.11 peut faire son travail de plaidoyer et visibiliser la situation auprès de la communauté internationale tout en limitant les éventuels dangers pour les partenaires et le département Sud. Il s'agit donc de coordonner les actions. L'un ne doit pas prendre le pas sur l'autre, mais les rôles doivent être mieux définis, et 11.11.11 doit avoir une ligne claire sur ce sujet.

4) Concernant les **partenariats en cours avec des activistes ou des individus isolés**, si les activités sont en cours, il est préférable de les mener à terme. Mais si des projets sont envisagés avec des individus isolés mais pas encore initiés, ou que 11.11.11 envisage des activités à long terme avec eux, il est important de les penser dans le cadre de la TDC, et de voir dans quelle mesure ces activités peuvent contribuer au programme et à ses objectifs. Et bien sûr, les penser dans la maximisation de la sécurité de tous.

9.1.3. Définition des thématiques et des critères d'évaluation

Il semble que les partenaires ont le sentiment de travailler sur le programme de 11.11.11 et de participer à son avancement, alors que de son côté, un discours plutôt pessimiste sur le rôle et la pertinence des partenaires semble émerger chez 11.11.11.

1) Nous recommandons que 11.11.11 **évalue** le travail des partenaires sur base de l'ensemble du programme et de la TDC élaborée pour la période 2017-2021. En effet, selon cette TDC, les partenaires agissent bien en vue de la démocratisation sur les sphères de contrôle et d'influence. Il semble que 11.11.11 attende des résultats plus tangibles et plus immédiats de la part de ses partenaires. Mais la cartographie des incidences montre bien que 11.11.11 et ses partenaires ne peuvent pas démocratiser le Burundi, pas plus que n'importe quelle action intérieure ou extérieure. La démocratisation du Burundi relève du concours de circonstances à la fois historiques et structurelles, conjoncturelle et multiples. Le changement donc ne peut que se penser en terme des sphères où les partenaires peuvent influencer un processus. En ce sens, il faut évaluer le travail effectué de manière réaliste.

2) Nous sommes conscients que 11.11.11 a dû s'adapter à plusieurs facteurs dans l'élaboration des « Outcome agreements » avec les partenaires. Cependant, ceux-ci doivent garder une certaine cohérence en terme de logique d'intervention, et particulièrement les **marqueurs de progrès**. Nous recommandons à 11.11.11 non pas nécessairement de les modifier, mais d'initier des échanges en son sein et d'y associer les partenaires et les experts pour pouvoir les adapter. La principale question de cohérence que ceux-ci pose est celle de leur caractère d'indicateur du progrès qu'il ne faut pas confondre avec une activité ou un objectif à réaliser.

3) Concernant le **plaidoyer** en particulier, nous recommandons que les critères d'évaluation soient adaptés à la réalité du terrain et de ce qui est possible, et que 11.11.11 puisse faire la distinction entre plaidoyer, communication, interpellations directes et publiques, manifestations, etc... Ces différentes activités ne sont que des modalités du plaidoyer, qui ne sont malheureusement plus réalistes d'imaginer poursuivre en 2019 au Burundi. Ce ne sont pas non plus les modalités les plus efficaces au vu du contexte. Nous recommandons donc d'ajuster les critères d'évaluation du plaidoyer au Sud en fonction de l'efficacité réelle du plaidoyer effectué et de ses impacts sur le terrain.

4) Concernant le **décalage** qui existe entre le sentiment qui prédomine chez les partenaires, et chez 11.11.11, nous pensons qu'il est dû à un manque de communication entre le département Sud, le bureau à Bujumbura et les partenaires. Alors que le bureau est maintenant fermé, il est crucial que la communication se renforce entre le département Sud et les partenaires. Il faut que 11.11.11 réfléchisse à une stratégie pour maintenir cette communication et la renforcer sans présence physique dans l'immédiat.

Pour ce faire, nous suggérons que 11.11.11 s'inscrive dans un **plan progressif** en plusieurs étapes : 1) organiser une réunion avec les partenaires pour discuter de la suite ; 2) laisser travailler le responsable actuel du partenariat encore un moment pour assurer la transition et le suivi des partenaires, avec un statut de consultant ; 3) Le responsable actuel du partenariat peut dans cette période aider la responsable des partenaires 11.11.11 à renouer un contact plus suivi avec les partenaires ; 4) en cas de bureau à Bukavu, nous recommandons que le responsable des partenariats au Burundi soit congolais, et que ce soit lui qui se déplace à Bujumbura une fois par mois pour voir les partenaires, et non l'inverse. 5) Cette situation doit être réévaluée après les élections, en fonction de l'évolution du contexte.

5) Nous pensons aussi que les divergences d'opinion au sein de 11.11.11 ont rendu son discours et ses actes un peu embrouillés pour les partenaires au Sud. Même s'il est normal que les différentes sensibilités des acteurs influencent la politique de 11.11.11, nous recommandons que 11.11.11 réaffirme une ligne claire et officielle sur son travail au Burundi, ses relations avec les partenaires, ses objectifs et ses attentes sur laquelle tous les membres de 11.11.11 devraient s'aligner. Un **leadership** plus prononcé au sein même de 11.11.11 peut aider à définir une ligne commune.

9.2. Recommandations stratégiques : perspective régionale

La situation politique au Burundi depuis 2015 a évolué vers le renforcement d'un régime autoritaire. 11.11.11 connaît déjà un tel contexte au Rwanda où le pouvoir en place ne supporte pas de contradiction et où les organisations doivent être très stratégiques pour pouvoir travailler. Les dernières années la RDC n'a pas été loin de cette situation d'oppression de la société civile.

Dans un tel contexte, l'approche pays dans l'analyse des problèmes et dans la mise en œuvre des solutions montre ses limites. Le contexte de travail des partenaires de 11.11.11 au Burundi, en RDC et au Rwanda montre plusieurs similarités, ce qui implique que **les stratégies doivent être pensées ensemble**. Des synergies dans le plaidoyer doivent être envisagées et l'apprentissage mutuel entre les partenaires privilégié. 11.11.11 doit aussi apprendre de l'expérience de différents pays pour nourrir son approche régionale. Cela demande un processus d'apprentissage de 11.11.11 avant de songer à un renforcement des capacités. Et cet apprentissage devrait être mutuel, c'est-à-dire impliquant au même moment 11.11.11 et ses partenaires. Dans ce processus, un regard extérieur, particulièrement celui des académiques et diplomates, serait pertinent dans ce contexte.

9.3. Recommandations contextuelles/sécuritaires

9.3.1. Capitalisation, sécurité physique et psychologique des partenaires

Les partenaires consacrent beaucoup de temps à adapter leurs stratégies et leurs activités aux exigences du contexte. Ils ont notamment entrepris de coopérer encore plus et de renforcer leurs partenariats, de renforcer leurs capacités et leurs protocoles de sécurité, etc. Plus important, les partenaires travaillent beaucoup sur leur légitimité auprès des titulaires de droits. Il s'agit ici d'une tâche que 11.11.11 devrait appuyer et considérer comme résultat en soi dans un contexte d'hostilité du pouvoir en place.

Cela prend beaucoup de leur temps et de leur énergie, et apparaît comme un travail nécessaire. 11.11.11 devrait reconnaître la nécessité de ces activités, et profiter de ce que les partenaires pensent des nouvelles stratégies pour capitaliser sur ces nouvelles pratiques. Nous suggérons donc une **capitalisation des adaptations** qui ont été réalisées par les partenaires en contexte de montée de l'autoritarisme.

Aussi, les partenaires ont été affectés par la manière dont le pouvoir a perçu 11.11.11 après 2015. Ils doivent maintenant constamment évoluer et tenter de travailler sous l'œil suspicieux du gouvernement. Les partenaires vivent maintenant dans un état de stress et d'insécurité qui affecte leur sécurité physique et psychologique. Ils ont encore beaucoup à faire sur les procédures sécuritaires et la prise en charge psychologique. 11.11.11 devrait jouer un rôle à ce niveau.

9.3.2. Bureau régional et sécurité des partenaires

Selon les informations que nous avons récoltées chez 11.11.11, la perspective régionale pourrait mener à la mise en place d'un bureau régional.

Si pour diverses raisons 11.11.11 choisit cette option, il devra bien réfléchir à la question sécuritaire. Nous l'avons déjà dit, les renseignements burundais opèrent depuis 2012 en RDC, et d'avantage depuis 2016. Et encore dernièrement, des informations crédibles montrent qu'ils arrêtent, avec la collaboration des FARDC, des soi-disant opposants burundais qu'ils rapatrient dans les prisons au Burundi. Certains parmi ceux-ci disparaissent simplement.

Comment dès lors penser la sécurité d'un bureau qui pourra éventuellement organiser des visites régulières entre Bujumbura et l'est de la RDC ? Plus encore en sachant qu'il sera question de passer par le Rwanda, actuellement en brouilles politiques avec le Burundi, ce qui serait à la base de multiples soupçons entre les deux pays. Il nous semble que 11.11.11 devrait sérieusement penser cet aspect.

Plus spécifiquement, il y a deux possibilités au niveau du lieu : Bukavu et Goma. Voici déjà quelques idées sur les avantages et les inconvénients (que 11.11.11 peut discuter, corriger et compléter) :

Lieu	Argument pour	Argument contre
Goma	<ul style="list-style-type: none">- Loin des services de renseignement burundais- Plus proche de Kigali- Rapprochement des dynamiques du Nord-Kivu- Plus proche d'un aéroport international	<ul style="list-style-type: none">- Peu éloigné du Burundi
Bukavu	<ul style="list-style-type: none">- Proche du Burundi- Plus proche des dynamiques sous-régionales- Plus sécurisé (?)	<ul style="list-style-type: none">- Très exposé à la surveillance burundaise- Plus de réseau à Bukavu (?)

10. Suggestions bibliographiques

Ansoms, A., Nyenyezi, B.A., Vandeginst, S., (eds.) (2018). « Conjonctures de l’Afrique centrale 2018 », *Cahiers Africains* n.89, Paris, L’Harmattan.

Birantamije, J. (2018). « Crise politique au Burundi : vers des forces de sécurité (re)politisées après une décennie de « success story », in : Ansoms, A., Nyenyezi, B.A., Vandeginst, S., (eds.). Conjonctures de l’Afrique centrale 2018, *Cahiers Africains* n.89, Paris, L’Harmattan.

Geenen, S., Nyenyezi, B.A., Ansoms, A., (eds.) (2019). « Conjonctures de l’Afrique centrale 2019 », *Cahiers Africains* n.93, Paris, L’Harmattan.

HRW, rapport 2018 et 2019 (voir : <https://www.hrw.org/fr/world-report/2018/country-chapters/312965>; <https://www.hrw.org/fr/world-report/2019/country-chapters/325603>)

ICG (2017). «Burundi : l’armée dans la crise», *Rapport Afrique* n°247, 5 avril 2017.

Niyonkuru, R.C. (2019). Chronique politique du Burundi: 2018., in: F. Reyntjens (ed.), Chronique politique de l’Afrique des Grands Lacs 2018, University Press Antwerp (à paraître en avril 2019).

Niyonkuru, R.C., Nyenyezi, B. A. (2018). « Chronique politique du Burundi », in : F. Reyntjens (ed.), Chronique politique de l’Afrique des Grands Lacs 2017, University Press Antwerp, p.9-38.

Reyntjens, F. “The struggle over term limits in Africa. A new look at the evidence”. *Journal of Democracy*, Vol. 27, No 3, July 2016, p. 61-68.

Van Acker, T. (2018). « From bullets to ballots and back? Arenas, actors and repertoires of power in post-war Burundi », unpublished PhD thesis, Ghent University.

Vandeginste S. (2015). « Burundi’s crisis and the Arusha Peace and Reconciliation Agreement: which way forward? », *Analysis and policy brief* n°17, <https://www.uantwerpen.be>, IOB, décembre 2015.

11. Annexes

1. TDR

TERMES DE REFERENCE

EVALUATION MI-TERME DU PROGRAMME 2017-2021 DE 11.11.11 AU BURUNDI

1. CONTEXTE

11.11.11 – Coalition de Mouvement Nord-Sud en Flandre est une Organisation Non-Gouvernementale (ONG) qui œuvre au Burundi depuis les années 1960. 11.11.11 y travaille depuis longtemps sur le thème de la démocratisation. Elle privilège la collaboration avec des acteurs de la société civile qui luttent pour un développement alternatif. Le renforcement des capacités des partenaires locaux est au cœur de l’approche de 11.11.11, en proposant à ses partenaires un appui financier, institutionnel et thématique. En interaction et complémentarité avec l’intervention sur le terrain, un travail de plaidoyer est effectué au Nord afin de mettre les priorités de 11.11.11 et ses partenaires haut sur l’agenda de la politique belge et européenne. Pour son nouveau programme quinquennal 2017-2021, 11.11.11 a décidé de mettre un accent fort sur les droits de l’homme et la défense des défenseurs des droits de l’homme (DDH).

En gros, la période suivante l’Accord d’Arusha jusqu’à la fin du premier mandat présidentiel de Pierre Nkurunziza en 2010 était une période fructueuse et constructive pour la société civile au Burundi. Malgré ses défis et faiblesses, la société civile au Burundi était une des plus forte et dynamique de la région des Grands Lacs. Les organisations de la société civile menaient des actions et campagnes fortes, souvent en collaboration avec les médias indépendants, comme la campagne commune « Justice pour Ernest Manirumva » Depuis la veille des élections de 2010, une diminution de l’espace démocratique se faisait sentir au Burundi, mais les organisations de la société civile continuaient à s’organiser et réussissaient à garder des sujets sensibles comme la corruption, l’indépendance du pouvoir judiciaire, la bonne gestion des finances publiques, etc. dans l’actualité, à en constituer une base de données fiables et à en garder informé l’opinion tant nationale qu’internationale. Tout ce temps 11.11.11 était aux côtés des acteurs clés de la société civile et jouait un rôle important dans leur renforcement. En avril 2015, la crise burundaise éclate, déclenchée par la décision controversée du président Nkurunziza de briguer un troisième mandat et suivie par une forte répression des protestations. Les organisations de la société civile et les médias indépendants deviennent les cibles prononcés du régime et sont obligés d’adapter leurs stratégies au fond. Le processus d’évaporation/transformation de la société civile a pris une nouvelle dimension.

Au début de 2016 11.11.11 commence à formuler son nouveau programme quinquennal qui devrait démarrer le premier janvier 2017. A ce moment, il est déjà clair que la crise burundaise n’est pas de nature trépidante mais constitue une impasse politique, qui se caractérise par des violations systématiques des droits de l’homme et par une restriction considérable de l’espace démocratique. Ce contexte volatile et hostile à l’action de la société civile est pris en considération dans le programme 2017-2021, en intégrant des nouvelles stratégies d’intervention et une flexibilité qui permet de soutenir des acteurs atypiques² pour 11.11.11. Néanmoins, le choix des partenaires structurels ne diffère pas beaucoup de celui du programme précédent. Cette continuité, malgré des demandes multiples de la part des acteurs en exile, est principalement motivée par la conviction que ces partenaires trouveront

² Par acteurs atypiques nous comprenons des partenaires ponctuels qui répondent à l’actualité comme des jeunes activistes, des organisations novatrices, des moteurs d’une campagne, etc.

des manières pour continuer de jouer leur rôle d'acteur de changement, et par des raisons stratégiques, notamment le souci de travailler avec des organisations qui sont enregistrées et en mesure d'opérer légalement au Burundi. Cette adaptation ne se passe pas sans difficultés ni sans peine. D'ailleurs, le contexte changeant a aussi provoqué des changements stratégiques importants au niveau de 11.11.11 même. Au niveau de la visibilité et communication, au Nord comme au Burundi, par exemple, 11.11.11 assume de plus en plus un profil bas par peur pour des représailles contre ses partenaires, son staff et son bureau au Burundi. Cette position n'est pas toujours comprise ou appréciée par les membres de 11.11.11 et ses bénévoles et mène à, de temps en temps, une raison pour des positions divergentes au sein de l'équipe même.

Aujourd'hui, deux ans après, le gouvernement burundais continue à réduire l'espace démocratique, en restreignant davantage les ONG et médias (au niveau national et international) par des lois restrictives, en intimidant la population avec l'aide des milices de jeunes et des services de sécurité, en violant des droits de l'homme sous la forme de disparitions forcées, d'arrestations arbitraires, d'emprisonnements illégaux, d'exécutions extrajudiciaires, etc. En plus, le départ (forcé ou volontaire) de plusieurs acteurs clés dans le domaine des DH/démocratisation a aussi changé le paysage des organisations présentes sur le terrain. L'ampleur de cette spirale descendante et ses conséquences pour le fonctionnement de nos partenaires et pour notre bureau à Bujumbura étaient des éléments inconnus au moment de la formulation du programme et aiguise le débat interne sur les choix stratégiques à prendre. Finalement, la décision de suspendre toutes les organisations non-gouvernementales internationales à partir du premier octobre 2018 pour un délai de 3 mois et l'exigence de leur réenregistrement nous obligent forcément d'examiner la pertinence et l'efficacité de notre programme en cours, qui est au mi-parcours, au Burundi.

Le programme actuel de 11.11.11 au Burundi fait partie du programme quinquennal 2017-2021, financé par le Ministère belge de la coopération au développement (DGD)(à 80%) et 11.11.11 (à 20%). Le budget prévoit une aide financière structurelle variant entre 35.000 et 45.000 € par an pour chacun des 5 partenaires structurels, ainsi qu'une aide annuelle de +/- 25.000 pour des partenaires ponctuels.

2. OBJECTIFS

L'évaluation à mi-parcours du programme de 11.11.11 au Burundi alimentera principalement la réflexion au sein de 11.11.11 sur la Théorie de Changement et les choix stratégiques y afférents, intégrés dans le programme en cours:

- afin d'orienter le programme en cours pour assurer une pertinence et une efficacité continues élevées et d'ajuster la Théorie de Changement si besoin est
- afin de guider la préparation de la formulation d'un nouveau programme pluriannuel 2022-2026.

3. QUESTIONS EVALUATIVES

Le contexte actuel donne lieu à des discussions au fond au sein de 11.11.11 portant sur plusieurs aspects de sa Théorie de Changement, à savoir sur sa présence sur le terrain, sa plus-value, son rôle et positionnement, et par conséquent sur ses priorités, ses stratégies d'intervention, ses choix de partenaires, le type et forme d'appui aux différents acteurs et le lien avec le travail plaidoyer effectué au Nord. Plus spécifiquement, l'évaluation devrait répondre aux questions suivantes et faire des recommandations claires concernant:

1. Dans quelle mesure 11.11.11 et sa théorie de change sont adaptées aux changements et particularités du contexte Burundais? Est-ce que 11.11.11 joue son rôle d'acteur de changement quant à la démocratisation au Burundi comme décrit dans sa théorie de changement? Quelles adaptations sont nécessaires pour y arriver ?
2. Dans quelle mesure l'accent mis sur l'approche des droits de l'homme et la protection des défenseurs des droits de l'homme est-il opportun dans la poursuite de notre principal objectif de démocratisation afin d'atteindre les résultats escomptés dans le contexte actuel ?

3. Quel équilibre 11.11.11 devrait-elle poursuivre entre son travail avec ses partenaires au Burundi d'un côté et son travail de plaidoyer et de communication au Nord (Belgique / Europe) de l'autre côté afin d'obtenir les meilleurs résultats? Quels choix devront être faits au niveau de la maison plutôt qu'au niveau du département Sud ?
4. Dans quelle mesure l'appui de 11.11.11 à ses partenaires a contribué à l'éclatement de la crise de 2015 ? Y-a-t-il des leçons à tirer ? Comment les partenaires perçoivent leur travail eux-mêmes après 2015 ? Est-ce que cette perception des choses correspond avec celle de 11.11.11 ? Quels changements après 2015 se sont réalisés au niveau de la relation entre 11.11.11 et ses partenaires ? Dans quelle mesure 11.11.11 a pu sauvegarder sa relation de proximité avec ses partenaires ? Dans quelle mesure 11.11.11 vit à l'idéal d'un partenariat équitable ?
5. Quels types d'acteurs sont appuyés par 11.11.11 ? Et comment 11.11.11 les définissent ? Comment ces acteurs perçoivent 11.11.11 ? L'ensemble des partenaires actuels (après leurs adaptations aux changements contextuels) reflète-t-il encore les ambitions et priorités de 11.11.11 au Burundi ? Y a-t-il des (types d') acteurs qu'on a oublié ou dans lesquels 11.11.11 devrait investir plus ?
6. Comment pouvons-nous mieux soutenir les partenaires dans ce contexte changeant, quel type de renforcement répond le mieux à leurs besoins ? Quelles capacités (expertise, moyens, outils,...) font défaut ou nécessitent d'être renforcées chez 11.11.11 pour renforcer les différents types des partenaires ?
7. Quelles adaptations 11.11.11 devrait-elle considérer pour la suite de son programme actuel et quelles mesures de préparation devrait-elle prendre dans le cadre de la formulation d'un nouveau programme ? Y-a-t-il des recommandations à faire au niveau régional ? Y-a-t-il des outils et stratégies concrets à recommander ?

4. METHODOLOGIE

La méthodologie proposée devra être adaptée à la spécificité de l'objet de l'évaluation, et devra montrer comment le(s) consultant(s) vont procéder afin d'atteindre les objectifs et de répondre aux questions évaluatives. Elle précisera e.a. l'approche théorique/méthodologique générale qui dirigera l'évaluation. Elle proposera un cadre d'analyse / matrice d'évaluation reprenant e.a. les questions et sous-questions évaluatives, ainsi que les sources d'information. Elle décrira les techniques d'évaluation / outils qui seront utilisées pour collecter et analyser les données, et motivera leur utilisation. Elle décrira la/les méthode(s) qui seront utilisées pour la triangulation des données. Elle contiendra les guides de questions pour les différents types d'entretien.

Documents de référence :

- Programme 11.11.11 Burundi 2017-2021 (y compris la Théorie de Changement)
- Plans Opérationnels 2017 et 2018 des partenaires, fiches de suivi du programme 2017 et 2018 pour chaque partenaire ainsi que pour le pays / l'ensemble des partenaires, évaluations / audits institutionnels des partenaires, rapports des activités 2017 et 2018 des partenaires, conclusions semaines de travail 2017 département Sud,... selon les besoins des évaluateurs
- Analyse Contextuelle Commune (ACC) et Cadre Stratégique Commun (CSC), documents de référence pour les acteurs de la coopération non-gouvernementale belge (DGD)
- documents UE (Roadmap Société civile)
- programmes d'autres OSC actives dans les mêmes thématiques (Broederlijk Delen et Réseau Citoyens-Citizens Network Justice & Démocratie (RCN))
- Rapports internationaux sur le Burundi
- Etudes sur la société civile, démocratisation, défenseurs de droits de l'homme, ...

Entretiens à effectuer:

À Bruxelles :

- Echanges avec l'équipe 11.11.11 au siège (Bruxelles) :
 - chargé des partenariats dans la région des Grands Lacs
 - chargé plaidoyer région Grands Lacs
 - chef service Sud
 - chef service plaidoyer, chef service communication
 - directeur
- Echanges avec le Ministère Affaires Etrangères de la Belgique :
 - Coopération belge (DGD) : les responsables Burundi (D3.3 et D1.3), éventuellement D5.2 Développement transitionnel et gouvernance
 - Eventuellement Relations bilatérales (DGB): B1.4 Afrique subsaharienne
 - Eventuellement Service S0.1 Policy Planning, Consolidation de la Paix et Soutien à la Médiation
- Echanges avec organisations/personnes affiliées en Belgique:
 - sièges des autres ONG belges actives au Burundi dans le même domaine, comme Broederlijk Delen et Réseau Citoyens-Citizens Network Justice & Démocratie (RCN) ;
 - acteurs de la société civile burundaise en exil, comme Pierre-Claver Mponimba, Gordien Niyungeko, Maître Armel Niyongere, Alexandre Niyungeko,...

A Bujumbura :

- Echanges avec l'équipe 11.11.11 sur le terrain à Bujumbura :
 - coordinatrice du bureau de liaison Burundi/Rwanda 11.11 .11
 - chargé de partenariat et plaidoyer au Burundi
 - chargé de l'administration et des finances au Burundi
- Echanges avec les organisations partenaires de 11.11.11 au Burundi:
 - Organisation d'Appui à l'Autopromotion (OAP) – partenaire stratégique
 - Réseau des organisations de Jeunes en Action pour la paix, la réconciliation et le développement (REJA)- partenaire thématique
 - Parole et Action pour le Réveil de Conscience et le Changement des Mentalités (PARCEM) - partenaire thématique
 - Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG) - partenaire thématique
 - BIRATURABA - partenaire thématique
 - Fontaine Isoko – partenaire ponctuel
 - Buja Sans Tabou – partenaire ponctuel
 - (Radio Inzamba – partenaire ponctuel – au Rwanda)
- Echanges avec les autres acteurs impliqués dans le programme de 11.11.11 au Burundi :
 - (DDH (emprisonnés), journalistes, activistes, artistes, chercheurs,...)
- Echanges avec autres parties prenantes ou organisations/personnes affiliées au Burundi :
 - ONG qui travaillent dans le domaine de démocratisation/droits de l'homme, missions diplomatiques (ambassade de Belgique, Délégation UE, ...), décideurs politiques à influencer,...

5. PROFIL ET COMPETENCES RECHERCHES

- Expérience et connaissance approfondie du contexte politique et socio-économique du Burundi ;
- Expérience dans le travail avec la société civile au Burundi ;
- Excellente réseau des contacts au Burundi, notamment des organisations de la société civile, des défenseurs de droits de l'homme, des décideurs politiques, ... ;
- Discrétion et compréhension de la sensibilité du sujet ;
- Apte à gagner facilement la confiance des interlocuteurs ;
- Expérience et connaissance de 11.11.11 seront considérées comme atout ;
- Etre en mesure d'effectuer une mission sur le terrain (Bujumbura);
- Excellence maîtrise de la langue française (orale et écrite);
- Capacités exceptionnelles d'analyse et de rédaction des rapports.

6. NOTES / RAPPORTS ATTENDUS

Après le briefing par 11.11.11 et la phase de lecture des documents, une note méthodologique détaillée – voir 4 - sera soumise au comité de pilotage (cf infra 9), ceci au moins 2 semaines avant la date de démarrage de l'évaluation proprement dite (interviews en Belgique, mission). Le comité réagira à la note dans la semaine, et, si besoin est, une session d'échange sera organisée afin d'harmoniser les attentes. L'évaluateur attendra le feu vert du comité de pilotage avant d'entamer la phase suivante de l'évaluation. La note sera écrite en français.

Le rapport d'évaluation, écrit en français, comprendra e.a. une synthèse d'une page qui reprend les conclusions et recommandations les plus importantes du dit rapport, le contexte de l'évaluation, la Théorie de changement, l'information sur la méthodologie utilisée, les réponses aux questions évaluatives, les constats, les conclusions, les recommandations. Seront joints en annexe : les TdR, la liste des personnes interviewées, la documentation consultée, toute autre information ayant servi de base pour l'analyse.

7. CHRONOGRAMME INDICATIF

A titre indicatif, nous proposerons le chronogramme suivant:

- Briefing, signer contrat, harmonisation attentes équipe 11.11.11 et consultant(s) : 1 jour
- Lecture documents, rédaction note méthodologique, entretiens en Belgique, préparation de la mission : 6 jours
- Voyage et mission terrain (y compris *sense-making workshop* Bujumbura): dizaine de jours
- *sense-making workshop* avec équipe 11.11.11 Bruxelles, rédaction rapport (draft), adaptations finales du rapport: 6 jours

L'organisation de la mission (transport, logement, assurance) incombe à l'évaluateur. L'organisation des entretiens à Bujumbura sera faite en consultation avec le(s) consultant(s) mais sera prise en charge par le bureau de liaison Burundi/Rwanda 11.11.11.

Un *sense-making workshop* est une session de restitution lors de laquelle l'évaluateur présente les premiers grands constats et recommandations pour validation par 11.11.11. Une première session avec l'équipe 11.11.11 à Bujumbura sera organisée à la fin de la mission. Au siège à Bruxelles une deuxième session sera organisée, où l'évaluateur présentera en outre les résultats du *sense-making workshop* de Bujumbura.

Activité	Octobre	Novembre	Décembre
Briefing, contrat, harmonisation attentes	8/10 de préférence		
Lecture documents, rédaction note méthodologique, entretiens en Belgique, préparation mission			
Mission terrain (+ <i>sense-making workshop</i>)			
<i>Sense-making workshop</i> Bruxelles			
Rédaction rapport			
Soumission 1er <i>draft</i> rapport		15/11	
Validation et Feedback		29/11	
Soumission rapport final			10/12

Les manifestations d'intérêt sont attendues avant le 14 septembre 2018.

Le marché sera attribué le 28 septembre au plus tard.

L'évaluation sera effectuée dans la période d'octobre-décembre 2018 de préférence.

Le montant indicatif que 11.11.11 prévoit pour cette évaluation (y compris les frais de la mission) est de 20.000€.

8. MANIFESTATION D'INTERET

Le dossier de candidature doit comprendre:

- curriculum vitae détaillé démontrant le profil et les expériences recherchées du consultant impliqué;
- références attestant l'expertise du consultant / bureau avec ce genre d'évaluations : sélection d'au moins 3 évaluations pertinentes pour cette évaluation, effectuées les 3 années passées
- lettre de motivation ;
- proposition succincte de méthodologie (voir 4) – une note méthodologique plus détaillée est demandée avant le démarrage de l'évaluation
- plan de travail avec chronogramme pour les différentes activités de chaque phase de l'évaluation (préparation, collecte de données et analyse, sense-making et rédaction rapport)
- estimation financière pour cette évaluation avec indication du nombre de jours-personne par tâche

9. PROMOTEURS RESPONSABLES

Le promoteur de l'évaluation est 11.11.11, la coupole des ONG's flamandes.

La responsabilité de l'évaluation incombe au chef du service Sud, Serge Beel.

Un comité de pilotage accompagnera l'évaluation et veille à la qualité, la crédibilité et l'utilité de l'évaluation (briefing, évaluation note méthodologique, sense-making workshop, évaluation projet de rapport d'évaluation). Participent à ce comité :

- Serge Beel, chef du service Sud
- Els Hertogen, directeur-adjoint programme
- Mylène De Scheemaecker, coordinateur programme DGD et système de qualité

D'autres collaborateurs de 11.11.11 y seront associés selon les besoins, ainsi que des représentants d'autres organisations actives dans les mêmes thématiques au Burundi

Le dossier sera adressé, **avant le 14 septembre 2018**, à Mylène De Scheemaecker, mylene.descheemaecker@11.be, Tél. +32 (0) 2 536 11 98. Elle est aussi la personne contact pour la gestion administrative de l'évaluation.

Tous les dossiers recevront une réponse le 3 octobre 2018 au plus tard.

Pour plus d'information sur cette évaluation :

- Lore Bertrem, lore.bertrem@11.be, chargé des partenariats dans la région des Grands Lacs 11.11.11
- Jolien Van den Broeck, Jolien.Vandenbroeck@11.be, coordinatrice du bureau de liaison Burundi/Rwanda 11.11.11

2. Personnes interviewées

À Bruxelles :

- Échanges avec l'équipe 11.11.11 :
 - chargé des partenariats dans la région des Grands Lacs
 - chargé plaidoyer région Grands Lacs

- chef service Sud
- coordinatrice du bureau de liaison Burundi/Rwanda 11.11 .11
- coordinateur de projets RDC
- Échanges avec le Ministère Affaires Étrangères de la Belgique :
 - Coopération belge (DGD)
 - Relations bilatérales (DGB): B1.4 Afrique subsaharienne
- Échanges avec des organisations/personnes affiliées en Belgique:
 - Broederlijk Delen
 - Acteurs de la société civile burundaise en exil
 - Congo Research Group
 - Conflict Research Group

Au Burundi:

- Échanges avec l'équipe de l'OAP :
 - Secrétaire exécutive
 - Président
 - Chargé du programme 11.11.11 OAP
- Échanges avec l'équipe de l'OAG :
 - Secrétaire exécutif
 - Président
 - Chargé de programmes
- Échanges avec l'équipe de Biraturaba :
 - Secrétaire exécutif
 - Ancien secrétaire exécutif
 - Chargé du programme 11.11.11
- Échanges avec l'équipe de REJA :
 - Secrétaire exécutif
 - Chargé de programmes
- Échanges avec l'équipe de PARCEM :
 - Secrétaire exécutif
 - Chargé de programme
- Échanges avec le secrétaire exécutif de Isoko
- Échanges avec les représentants politiques :
 - Attaché chargé des affaires politiques, Ambassade de Belgique
 - Responsable programme société civile, Ambassade des USA
 - Responsable programme société civile, Délégation de l'UE
- Échanges avec des organisations :
 - Directeur du Jumelage Jeunesse Burundi
 - Directeur de Médecin Sans Vacances Burundi
 - Directeur de Vétérinaires Sans Frontières Burundi
 - Consultant de HRW
 - Consultant de ICG
- Échanges informels :
 - Juge à la Cour Suprême du Burundi
 - Directeur au Ministère de l'Intérieur au Burundi
 - Générale de l'armée congolaise en lien avec les autorités burundaises
 - Un ancien Ministre du FRODEBU
 - Des chercheurs burundais sur la situation politique et sécuritaire au Burundi

3. Documentation consultée

3.1. Documentation 11.11.11 :

- Programme 11.11.11 Burundi 2017-2021 (y compris la Théorie de Changement)
- Plans Opérationnels 2017 et 2018 des partenaires,
- fiches de suivi du programme 2017 et 2018 pour chaque partenaire ainsi que pour le pays
- évaluations / audits institutionnels des partenaires,
- rapports des activités 2017 et 2018 des partenaires,
- conclusions semaines de travail 2017 département Sud,...
- Analyse Contextuelle Commune (ACC)
- Cadre Stratégique Commun (CSC)
- documents UE (Roadmap Société civile)

3.2. Références :

ⁱ Voir : <http://www.jeuneafrique.com/368403/societe/burundi-dix-organisations-de-societe-civile-radiees-suspendues-deux-medias-sanctionnes/>

ⁱⁱ Loi n° 1/02 du 27 janvier 2017 portant cadre organique des associations sans but lucratif

ⁱⁱⁱ Op. cit. Art. 74,

^{iv} Loi n° 1/01/ du 23 janvier 2017 portant modification de la loi n°1/011 du 2 « juin 1999 portant modification du décret-loi n°1/033 du 22 août 1990 portant cadre général de la coopération entre la République du Burundi et les organisations non gouvernementales étrangères.

^v Ordonnance ministérielle n° 530/1922, actant la radiation définitive de cinq organisations de la société civile (FORSC, FOCODE, ACAT, APRODH, RCP).

^{vi} Ordonnance ministérielle N° 530/1960 portant suspension provisoire de certaines asbl (SOS-Torture/Burundi, la Ligue Burundaise des Droits de l'Homme « ITEKA », COSOME, CPI et UBJ.

^{vii} Voir : <https://www.fidh.org/fr/regions/afrique/burundi/le-burundi-au-bord-du-gouffre-retour-sur-deux-annes-de-terreur>

^{viii} Voir : <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=38910#.WnNM4o9FxPa>

^{ix} Voir : <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/burundi>

^x Voir : <http://www.iwacu-burundi.org/socit-civile-la-nyakurisation-aux-portes-2/>

^{xi} Voir : <https://www.yaga-burundi.com/2017/12/05/societe-civile-burundaise-deperdition/>

^{xii} Rapport IFRI : <https://www.ifri.org/fr/publications/notes-de-lifri/lopposition-burundaise-exil>

^{xiii} Voir : <http://www.jeuneafrique.com/459753/societe/burundi-toujours-aucune-trace-journaliste-jean-bigirimana-disparu-y-a-an/>

^{xiv} Voir : <https://rsf.org/fr/actualites/des-suspensions-de-medias-font-peser-des-menaces-supplementaires-sur-la-liberte-de-la-presse-au>

^{xv} Rapport de Recherche Burundi : La citoyenneté en crise Great Lakes Dispatches | Numéro 1 | Août 2015