



CONSEIL WALLONIE – BRUXELLES
DE LA COOPERATION INTERNATIONALE

AVIS 2018.2
RELATIF A LA COOPÉRATION WALLONIE-BRUXELLES AVEC LE
BURUNDI

Approuvé le 13/2/2018

Conseil Wallonie – Bruxelles de la Coopération Internationale

12, boulevard Baudouin – B- 1000 Bruxelles

Tél : (32.2) 421 85 11 - Courriel : cwbcic@cwbcic.org – Site : www.cwbcic.be

Synthèse

Sollicité par le Ministre-président de la Fédération Wallonie-Bruxelles le 13 décembre 2017, l'avis présente les recommandations du Conseil Wallonie-Bruxelles au gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, relatives à l'évolution de la coopération bilatérale avec le Burundi, eu égard au contexte politique et socio-économique que connaît ce pays depuis 2015.

Les membres du CWBCI sont largement impliqués dans la mise en œuvre des Cadres Stratégiques Communs « Burundi » et « Travail décent », pour des projets mis en œuvre avec et par des partenaires locaux notamment dans les domaines de l'appui à des organisations de la société civile burundaise dans les domaines des droits humains, du travail décent, de l'accès à l'éducation, aux soins de santé et à l'eau, la sécurité alimentaire, la recherche et l'innovation et la promotion de l'avènement d'un état de droit. Le principe d'autonomie des acteurs se traduit par des approches variables de la situation.

L'avis rappelle le contexte socio-économique et politique, vise à démontrer la nécessité de poursuivre la coopération avec le Burundi et développe des lignes directrices pour pouvoir le faire.

Si la Belgique et donc Wallonie-Bruxelles International, ne doivent en aucune manière cautionner la situation de violation des droits humains que connaît le Burundi, il est néanmoins important que la population burundaise ne subisse pas de « double peine ». Déjà privée de ses droits civils et politiques, il importe qu'elle maintienne le peu qui lui reste de contre-pouvoir face aux violations des droits humains ainsi que le peu d'accès dont elle dispose à ses droits économiques et sociaux.

C'est pourquoi il convient d'adopter une politique de « sélectivité démocratique » :

- a. Toute forme de coopération bilatérale directe portant sur des secteurs sensibles pour les droits humains (tels que l'armée, la police) doit absolument rester suspendue ;
- b. Tout autre projet de coopération bilatérale doit être analysé sur base du critère du service aux bénéficiaires.

La suspension des projets de coopération bilatérale ne doit pas servir de raison pour diminuer l'aide publique au développement dont la population burundaise bénéficie. C'est pourquoi les fonds doivent être réalloués, en concertation avec le secteur, vers les autres canaux de la coopération, principalement les organisations de la société civile (via les organisations de la société civile et acteurs institutionnels belges ou en soutien direct aux OSC burundaises) et les agences multilatérales pertinentes.

L'appui aux organisations burundaises doit veiller à assurer un équilibre entre l'aide humanitaire, le soutien aux organisations qui mènent une action structurelle de terrain en défense des droits de la population burundaise et l'appui tant aux structures de coordination de la société civile restées présentes à l'intérieur du pays qu'à celles qui, du fait de la répression, basent tout ou partie de leur travail à l'extérieur du pays, de manière à pouvoir relayer au niveau international les violations des DH qui se perpétuent.

Le CWBCI recommande en outre aux gouvernements de Wallonie-Bruxelles de continuer à plaider pour un dialogue entre Burundais en assurant le relais au niveau de l'Union européenne.

Une attention particulière sera accordée à la cohérence entre les différents niveaux de pouvoir, au recoupement des informations entre les différents partenaires techniques et financiers ainsi qu'au déploiement de capacités supplémentaires pour l'analyse politique continue en plus de l'expertise de gestion de projets et de programmes.

Demande d'avis

Le Ministre-président de la Fédération Wallonie-Bruxelles a sollicité l'avis du Conseil Wallonie-Bruxelles de la Coopération Internationale sur sa vision de l'évolution de la coopération bilatérale avec le Burundi, assorti de recommandations au gouvernement. Cette demande, transmise le 13 novembre 2017 par Wallonie-Bruxelles International, s'inscrit dans une démarche stratégique sur l'avenir de la coopération Wallonie-Bruxelles avec le Burundi eu égard au contexte politique et socio-économique que connaît ce pays depuis 2015.

Avis du CWBCI

I. Introduction

L'avis vise à démontrer la nécessité de poursuivre la coopération avec le Burundi et développe des lignes directrices pour pouvoir le faire.

L'avis rappelle également le contexte socio-économique et politique ainsi que les actions menées en partenariat par les organisations de la société civile belge et burundaise. Le principe d'autonomie des acteurs dans le développement, la gestion et la mise en œuvre de leurs activités de coopération avec le Burundi, est essentiel et se traduit par des approches variables de la situation burundaise, en fonction des objectifs qu'ils poursuivent.

II. Recommandations pour réorienter la coopération Wallonie-Bruxelles

01. La Belgique, et donc WBI, ne doivent en aucune manière cautionner la situation de violation des droits humains que connaît le Burundi. Il n'y a donc aucune raison de normaliser les relations avec le régime même si l'impact diplomatique de ces sanctions est assez faible. Par contre, l'impact politique des sanctions serait nul alors que l'impact négatif sur les populations serait évident.
02. Néanmoins, il est important que la population burundaise ne subisse pas de « double peine ». Déjà privée de ses droits civils et politiques, il importe qu'elle maintienne le peu qui lui reste de contre-pouvoir face à l'aggravation des violations des droits humains ainsi que le peu d'accès dont elle dispose à ses droits économiques et sociaux (accès à la santé, à l'éducation,... particulièrement des femmes vulnérables qui n'ont pas accès à des services socio-sanitaires ou lorsque ceux-ci sont inopérants lorsqu'ils existent, soutien aux secteurs productifs,...).
03. Il importe également que la coopération bilatérale reste présente au Burundi pour maintenir les liens de coopération et être en mesure de redémarrer au moment voulu.

04. C'est pourquoi il convient d'adopter une politique de « sélectivité démocratique » :
- a. Toute forme de coopération bilatérale directe portant sur des secteurs sensibles pour les droits humains (tels que l'armée, la police) doit absolument rester suspendue ;
 - b. Tout autre projet de coopération bilatérale doit être analysé sur base du critère du service aux bénéficiaires : il s'agit a priori de suspendre les projets passant par les autorités burundaises, sauf si aucun autre canal n'est possible pour atteindre les bénéficiaires finaux notamment pour les OSC qui, pour faire du plaidoyer dans leur domaine de compétence, sont parfois amenées à travailler avec les autorités locales, régionales et nationales. Sans cautionner les violations des droits humains, la continuité des actions au bénéfice de la population peut être au prix d'un dialogue constant et constructif lorsque c'est possible.
05. La suspension des projets de coopération bilatérale ne doit pas servir de raison pour diminuer l'aide publique au développement dont la population burundaise bénéficie. C'est pourquoi les fonds doivent être réalloués, en concertation avec le secteur, vers les autres canaux de la coopération, principalement les organisations de la société civile et acteurs institutionnels (belges ou en soutien direct aux OSC burundaises) - à travers des procédures légères permettant de réorienter le budget vers les programmes existants des OSC et AI appuyant les OSC burundaises - et les agences multilatérales pertinentes.
06. La réallocation des budgets doit faire l'objet de mécanismes de transparence et permettre aux OSC et AI et à leurs partenaires locaux d'inclure des salaires et moyens de formation dans leurs budgets et de prendre en compte les frais de transaction plus élevés et les taux de change officiels moins favorables pour assurer l'effectivité des projets.
07. La flexibilité est clé: élaborer une vision sur 10 ans et travailler avec des cycles de projet/programme qui cadrent avec cette vision et des cycles de transferts financiers courts pour la sécurité des fonds.
08. L'appui aux organisations burundaises doit veiller à assurer un équilibre entre :
- a. L'aide humanitaire nécessaire pour assurer à court terme le maintien de l'accès à la santé, à l'éducation, à l'alimentation,... et notamment un soutien prioritaire à l'agriculture familiale et aux systèmes sanitaires;
 - b. Le soutien aux organisations qui mènent une action structurelle de terrain en défense des droits de la population burundaise, y compris les droits des femmes ;
 - c. L'appui aux structures de coordination de la société civile restées présentes à l'intérieur du pays, condition essentielle pour le maintien d'un espace démocratique ;
 - d. Le soutien aux organisations de défense des droits humains qui, du fait de la répression, basent tout ou partie de leur travail à l'extérieur du pays, de manière à pouvoir relayer au niveau international les violations des droits humains qui se perpétuent ;
 - e. Le soutien aux projets qui renforcent la résilience.
09. Pour minimiser le risque « d'Elite Capture », diversifier les projets et organisations/instances qu'on subventionne et les sélectionner en s'assurant:
- a. De leur expertise, leur capacité d'analyse et de prospection, leur légitimité et leur crédibilité ;
 - b. qu'elles travaillent effectivement avec des organisations locales, au service de la population locale ;
 - c. qu'elles sont dotées d'organes de gouvernance attentifs aux questions démocratiques (y compris de représentation des femmes), d'éthique et de positionnement politique.

10. Dans le cas où il est difficile d'identifier des intermédiaires qui répondent à ces critères, considérer de travailler directement avec le groupe cible ou au moins assurer un suivi rapproché auprès de ce groupe.
11. Au niveau des services de coopération Wallonie-Bruxelles, déployer des capacités supplémentaires pour l'analyse politique continue en plus d'une expertise de gestion de projets et de programmes.
12. Continuer à plaider pour un dialogue entre Burundais avec comme objectif de garantir une paix durable. Assurer le relais au niveau de l'Union européenne qui ne peut avancer sans l'Union Africaine.
13. Dénoncer l'escalade vers la guerre dont personne ne sortirait gagnant et l'évolution vers une dictature absolue vers laquelle s'achemine le Burundi et demander des enquêtes pour sanctionner les responsables d'exactions et pillages du pays, qui ne sont pas ou peu inquiétés par la justice burundaise.
14. Assurer une cohérence entre les différents niveaux de pouvoir.
15. Développer une vision la plus exhaustive possible de la situation en renforçant l'échange d'informations et en les recoupant entre les différents partenaires techniques et financiers et notamment :
 - a. Le RESO au Burundi ;
 - b. Les acteurs belges sur le terrain : la plate-forme Afrique Centrale du CNCD-11.11.11 et de 11.11.11-Koepel van de Noord-Zuid Beweging, le FOBAC, le Cadre Stratégique Commun Burundi et le Cadre Stratégique Commun « Travail Décent » ;
 - c. Le Réseau européen en Afrique centrale (EurAc) ;
 - d. La CSI qui début 2017 avait placé le Burundi sur sa liste de pays « à surveiller » par rapport aux atteintes à la démocratie et aux droits. Dans ce cadre, elle développe des actions pour améliorer leurs capacités de négociation collective, d'organisation politique et de rapportage effectif sur les droits humains et syndicaux au comité d'experts. Elle s'appuie sur des mécanismes de supervision de l'OIT si les infractions persistent.

III. Eléments de contexte et justification des recommandations

Rappel du contexte burundais et régional

Situation socio-économique

Le Burundi, petit pays caféicole surpeuplé, est classé 184^e sur 187 selon l'indice de développement humain du PNUD (2016). Plongés depuis longtemps dans l'extrême pauvreté, les burundais, dont 90 % vivent en milieu rural et tirent leur revenu principal de l'agriculture, sont frappés de plein fouet par les conséquences économiques de la crise politique de 2015. Le chômage des jeunes se situe entre 50 et 80 % selon les régions. Les épisodes El niño et la Niña ont causé des dégâts énormes sur les récoltes de café et la tendance des cours mondiaux du café est à la baisse.

Le gel des aides bilatérales de la Belgique, des Pays Bas, de l'Union européenne et des Etats-Unis a privé l'Etat burundais de la moitié de son budget. S'en est suivie une crise des devises, entraînant une pénurie de produits importés, une flambée des produits de première nécessité, des médicaments et des intrants agricoles et une décapitalisation et paupérisation de la population surtout en milieu urbain. La situation sanitaire et de scolarité est catastrophique.

Situation politique

Sur le plan politique, deux ans et demi après les élections (2015) qui ont permis à José Nkurunziza d'être reconduit au pouvoir, en contradiction avec les Accords de paix d'Arusha et la Constitution burundaise, la situation est loin d'être normalisée: les violations des droits humains, assassinats ciblés, cas de torture n'ont jamais cessé, même si la situation semble plus apaisée. Un danger supplémentaire existe, avec le projet de révision constitutionnelle adopté en octobre 2017 par le Conseil des Ministres qui sera soumis au référendum en mai 2018. Il mettrait fin à la limitation du nombre de mandats à la tête de l'Etat et permettrait au Président Nkurunziza de briguer un quatrième mandat lors des prochaines élections prévues pour 2020. Il ne met pas fin comme tel à l'accord d'Arusha (août 2000) mais il fait sauter les verrous pour contrôler son application en proposant un système de premier Ministre, chef du gouvernement, issu du parti majoritaire et à un seul vice-président issu de l'opposition en lieu et place du système de 2 vice-présidences. La campagne de sensibilisation pour le referendum constitutionnel a été lancée. Tous les citoyens burundais vont être amenés à contribuer financièrement à l'organisation des élections de 2020.

Dans ce cadre, de nouvelles arrestations d'opposants ont encore eu lieu au début de l'année 2018. Le dialogue national est à l'arrêt, le pays est dans l'impasse politique et les rébellions et mouvements armés s'organisent. La question ethnique qui peut dégénérer à moyen ou long terme ne doit pas être banalisée ou ignorée.

Société civile

Dans ce contexte, la Société civile qui reste active sur place tente de se réorganiser avec une part significative de ses leaders qui est en exil.

Le travail syndical continue au Burundi notamment par la participation active aux travaux du Conseil national du dialogue social, organe tripartite qui vise la consolidation de la paix sociale. Un renforcement des capacités d'organisation et de négociation des syndicats permettrait de mieux utiliser les structures et opportunités du dialogue social.

La répression est assez présente même si les syndicats ne se sentent pas particulièrement visés. Le Président de COSYBU a été arrêté 4 jours fin 2016, mais il a été relâché. Les syndicats n'hésitent pas à se montrer critiques envers le gouvernement en matière de droits sociaux et économiques - en témoigne le préavis de grève générale lancée au mois de décembre 2017, suite à un conflit salarial dans le secteur public.

Les syndicats peuvent mettre en avant la liberté syndicale, entérinée dans des conventions internationales. Cependant, tous les acteurs subissent les restrictions des espaces de liberté d'expression.

Les récentes lois sur les ONGE (décembre 2016) et sur les asbl, et en particulier les questions de la représentativité des ethnies dans les organisations de la société civile, les pressions, contrôles,... rendent le travail des ONG de plus en plus difficile, avec un risque de politisation des ONG.

Réaliser les programmes avec les communautés de base en évitant la collaboration avec l'Etat central n'est pas toujours évident car il y a risque que ces espaces administratifs ou techniques ne puissent plus, faute de moyens, jouer leur rôle. Par ailleurs il y a une grande méfiance des autorités – du moment qu'elles sont écartées – vis-à-vis des ONG internationales et nationales qui parviennent malgré tout à poursuivre leur travail.

Selon une lettre du Ministère de l'Intérieur adressée pour le moment seulement aux gouverneurs de provinces, la visite, l'animation et la formation des acteurs locaux par des expatriés est soumise à l'autorisation préalable de leur Ministère de tutelle et doit se faire exclusivement en langue nationale.

Situation de la coopération internationale au développement

L'Union européenne a suspendu sa coopération avec l'Etat burundais mais poursuit des actions de soutien direct à la population burundaise notamment en matière de soins médicaux. En octobre 2017, elle a mis 95 millions d'euros du Fonds européen de développement (FED) à disposition pour des projets dans les domaines du développement rural pour la nutrition (38 millions €), de la santé (45 millions €) et de l'énergie (7 millions €). « Dans le contexte de l'accord de Cotonou, en application depuis mars 2016, l'Union européenne attend de la part du Burundi des garanties sur le respect des droits de l'homme, le renforcement de l'état de droit, l'élargissement de l'espace politique et la liberté de la presse »¹. Il sera important de s'assurer que ces fonds vont aller véritablement aux populations et non aux frais structurels des grandes ONG et agences des Nations unies.

La Belgique et les pays Bas ont décidé de suspendre leur coopération avec les ministères centraux tout en continuant à traiter avec les entités techniques et les organisations de la société civile. C'est assez difficile à mettre en œuvre dans le cadre de programmes structurants.

Le Burundi est un pays prioritaire de coopération des **gouvernements de la Communauté française de Belgique et de la Région wallonne** qui ont signé un Accord de coopération avec le gouvernement de la République du Burundi le 31 janvier 2006.

En juin 2015, le soutien apporté aux activités initiées par les Autorités burundaises a été suspendu en application de la décision du Ministre-président de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Quatre projets du programme 2012-2015 se poursuivent pour un budget octroyé par WBI d'environ 64.700 euros par an.

Pour la période de 2015 à 2017, un montant d'environ 200.000 euros a été réalloué à des projets en provenance ou en faveur de la société civile burundaise dans le domaine de la lutte contre l'impunité et du soutien aux médias indépendants.

Au niveau de la **coopération bilatérale indirecte de WBI**, les projets de 8 organisations de la société civile de Wallonie-Bruxelles ont été sélectionnés en 2017.

Pour ce qui concerne la **Francophonie**, la coopération institutionnelle de l'OIF est suspendue et la section burundaise de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie est mise sous observation.

La Wallonie qui est le principal bailleur de fonds du programme de Promotion de l'Entrepreneuriat des Jeunes (PPEJ) dans le cadre de la Conférence des ministres de la Jeunesse et des sports de la Francophonie (Confejes), n'a pas modifié son mode de sélection des projets. En 2017 les projets des jeunes du Burundi n'ont pas été soumis dans les délais. Tandis que la Fédération Wallonie-Bruxelles ne soutient pas le programme de la Conférence des ministres de l'Éducation des Etats et gouvernements de la Francophonie (Confemen).

Pour ce qui concerne les opérateurs de la Francophonie, la Wallonie ne soutient plus de projets impliquant les autorités burundaises au sein de l'Association internationale des maires francophones (AIMF) ; la promotion 2017-2019 Université Senghor à Alexandrie compte 2 boursiers burundais.

La contribution de la Fédération Wallonie-Bruxelles à l'Agence universitaire de la Francophonie est une contribution globale et n'a donc pas d'incidence et celle à TV5 est sans objet pour cet avis.

L'Apefe a entamé la mise en œuvre de son programme d'appui au développement de la Médecine Physique et réadaptation 2017-2021. Elle souhaite minimiser l'impact de la crise pour la population burundaise et contribuer à la résilience des populations et des systèmes en maintenant son appui au secteur prioritaire de la santé. Elle travaille le plus directement possible avec la population en laissant au partenaire institutionnel son rôle de coordination technique par une approche « bottom-up ». L'Apefe a suspendu son appui au secteur de l'éducation.

Programmes de coopération des membres du CWBCI avec la société civile burundaise

Si le gel des aides bilatérales directes n'est pas à remettre en question, les organisations de la société civile et les acteurs institutionnels ont continué à répondre aux besoins de la population, en partenariat avec les organisations de la société civile burundaise, en particulier au bénéfice des femmes qui constituent le plus souvent la première variable d'ajustement lors des crises politiques

Au niveau de la coopération fédérale au développement, le Cadre stratégique commun « Burundi » et le volet « Burundi » du Cadre stratégique commun « Travail décent » sont mis en œuvre par une trentaine d'organisations de la société civile et acteurs institutionnels dont 24 font partie des membres du CWBCI². Le Cadre stratégique commun « Burundi » représente, pour la période 2017-2021, un budget total de 53.343.139 € pour des montants allant de 1.100.000 à 4.100.000 euros pour 5 ans par organisation, en fonction du poids et du nombre de cibles stratégiques. Les projets, mis en œuvre directement par des partenaires locaux, le sont notamment dans les domaines de l'appui à des OSC burundaises de droits humains notamment celles engagées dans la prévention des violences faites aux femmes, le travail décent, l'accès à l'éducation, aux soins de santé et à l'eau, la sécurité alimentaire, la recherche et l'innovation et la promotion de l'avènement d'un Etat de droit.

Le travail en partenariat est rendu difficile notamment dû à un progressif « noyautage » de la société civile par le gouvernement.

Les OSC et AI belges ont suspendu tout appui institutionnel pour concentrer leur appui et réorienter les budgets vers les OSC burundaises. C'est notamment le cas de l'ARES dont le programme 2017-2021 au Burundi représente 3.576.875 € pour 5 ans et qui a suspendu son programme d'appui institutionnel depuis juillet 2017.

Etant donné que les syndicats burundais ont encore une certaine influence et participent aux mécanismes de dialogue social toujours en place, leurs partenaires internationaux ont choisi d'orienter leur soutien de manière à renforcer les capacités de leurs partenaires syndicaux en matière de dialogue social et de résolution des conflits tant industriels que civils.

A la lumière des mesures concernant les droits humains, les principes démocratiques et l'Etat de droit, imposées par l'article 96 de la Convention de Cotonou³, la plupart des OSC travaillant au Burundi se consultent aussi bien au sein des cadres locaux de coordination (RESO) qu'au niveau européen (EurAc).

Bruxelles, le 13 février 2018

Le Bureau du CWBCI,

Alain Coheur, président

Arnaud Zacharie et Jean-François Wansart, vice-présidents

Références

¹ [Communiqué de presse, European Union external Action, 20/10/2017](#)

² [Cadre Stratégique Commun Burundi, 30 avril 2016](#) et [Cadre Stratégique Commun Travail Décent : la création d'emplois, les droits au travail, la protection sociale et le dialogue social, 30 avril 2016](#)

³ [L'Accord de Cotonou, ACP-Union européenne, révisé à Ouagadougou le 22 juin 2010](#)

Glossaire

AI	Acteurs institutionnels
APEFE	Association pour la Promotion de l'Enseignement et de la Formation à l'Etranger
ARES	Académie de Recherche et d'Enseignement Supérieur
CNCD-11.11.11	Centre National de Coopération au Développement – 11.11.11
COSYBU	Confédération des Syndicats du Burundi
CSI	Confédération Syndicale Internationale
CWBCI	Conseil Wallonie-Bruxelles de la Coopération Internationale
FOBAC	Forum belge des acteurs de la coopération
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	Organisations non gouvernementales
ONGE	Organisations non gouvernementales étrangères
OSC	Organisation de la société civile
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RESO	Rassemblement, échanges et solutions entre ONG
WBI	Wallonie-Bruxelles International