



REPUBLIQUE DU BURUNDI

**MINISTRE DU DEVELOPPEMENT
COMMUNAL**

**STRATEGIE NATIONALE DE
DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL
AU BURUNDI**

Auteurs : Dr Douglas Hindson et M. Pie Njinginya

30 Août 2013

Sommaire

| | |
|--|----|
| CHAPITRE 1. INTRODUCTION | 1 |
| 1 Contexte et justification..... | 1 |
| 1.2 Objectifs | 2 |
| 1.3 Méthodologie..... | 2 |
| CHAPITRE 2.RAISON D'ÊTRE DU DEL..... | 4 |
| 2.1 Définition du DEL | 4 |
| 2.2 Cinq sphères de DEL..... | 4 |
| 2.3 Approches de DEL | 6 |
| CHAPITRE 3. ANALYSE CONTEXTUELLE | 9 |
| 3.1 Synthèse des atouts, des faiblesses, des opportunités et des menaces..... | 9 |
| 3.1.1 Environnement réglementaire | 9 |
| 3.1.2 Structures nationales de coordination et de financement..... | 9 |
| 3.1.3 Structures institutionnelles locales..... | 10 |
| 3.1.4 Système national de finances publiques | 12 |
| 3.1.5 Gestion des revenus et des dépenses communautaires | 14 |
| 3.1.6 Secteur privé | 15 |
| 3.1.7 Développement des services aux entreprises | 17 |
| 3.1.8 Financement des investissements..... | 18 |
| 3.1.9 Soutien existant en faveur du DEL: De nombreuses interventions sans cohérence territoriale..... | 19 |
| 3.2 Implications pour le DEL | 20 |
| 3.2.1 Réglementation et coordination nationale | 20 |
| 3.2.2 Structures institutionnelles à l'échelle provinciale et communale | 21 |
| 3.2.3 Rôle des hôtes et des champions | 22 |
| 3.2.4 La nécessité d'une forte participation aux activités d'analyse et de planification des actions | 22 |
| 3.2.5 Établissement d'un dialogue et de partenariats..... | 22 |
| 3.2.6 Démarche initiale de mobilisation des ressources locales | 22 |
| 3.2.7 Approche réfléchie et adaptable | 23 |
| 3.2.8 Approche holistique..... | 23 |

| | |
|--|----|
| CHAPITRE 4. UN CADRE NATIONAL POUR LE DEL..... | 24 |
| 4.1 Approche globale | 24 |
| 4.2 Alliance entre action rapide et planification stratégique | 26 |
| 4.3 Un cadre stratégique national pour le DEL..... | 26 |
| 4.4 Piliers stratégiques..... | 28 |
| 4.5 Activités..... | 32 |
| 4.6 Contributions | 32 |
| 4.7 Autorenforcement du DEL | 33 |
| CHAPITRE 5. UNE APPROCHE COMMUNALE DU DEL | 35 |
| 5.1 Un DEL à action rapide pour lancer le processus | 35 |
| 5.2 De l'action rapide à la planification stratégique locale | 38 |
| 5.3 Poursuite de la promotion du DEL au-delà des frontières communales..... | 41 |
| CHAPITRE 6. STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE | 44 |
| 6.1 Une structure de coordination nationale | 44 |
| 6.2 Structures de coordination communales | 45 |
| 6.3 La coordination communale dans un contexte élargi | 46 |
| 6.4. Rôles dans la mise en œuvre du DEL | 47 |
| CHAPITRE 7. PLAN D'ACTION DE LANCEMENT ET DE MISE EN ŒUVRE | 51 |
| CHAPITRE 8. SUIVI ET ÉVALUATION | 53 |
| ANNEXE 1. PROGRAMME NATIONAL: CADRE LOGIQUE..... | 54 |
| ANNEXE 2 : ABRÉVIATIONS | 58 |
| ANNEXE 3. RÉFÉRENCES..... | 59 |
| ANNEX 4. ETAPES JUSQU'AU DEMARRAGE DES PREMIERS EXERCICES DEL DANS LES COMMUNES PILOTES | 63 |

CHAPITRE 1. INTRODUCTION

1 Contexte et justification

Ce document est issu de la décision prise par le Ministère du développement communal (MDC) d'élaborer une stratégie nationale de DEL dans le cadre de la Politique de décentralisation du Burundi et du plan d'action pour 2012-2014.

Le Document de Politique Nationale de décentralisation (DPND) a pour objet de décentraliser les pouvoirs et les fonctions du gouvernement central vers les communes qui, selon la réglementation, sont définies comme les points de mire du développement local.

Tout en reconnaissant les limites actuelles de la capacité des communes à promouvoir le développement, le DPND identifie cinq axes de renforcement de ces capacités :

Axe 1 : Cadre juridique

Axe 2 : Cadre institutionnel

Axe 3 : Renforcement des capacités à tous les niveaux

Axe 4 : Amélioration de l'efficacité des communes à promouvoir le DEL, lutter contre la pauvreté et fournir des services

Axe 5 : Décentralisation fiscale et financière.

Ces cinq axes jouent un rôle important dans le DEL, et l'axe 4 ouvre la porte à une stratégie nationale de DEL.

En ce qui concerne l'axe 4, le DPND met en lumière un certain nombre d'outils à la disposition des communes pour promouvoir le DEL. Les Plans communaux de développement communautaire (PCDC)¹, forment le premier de ces outils. Le DPND insiste sur le caractère participatif et territorial de cet outil de planification. Ce document stipule que les PCDC sont de nature à la fois communale et communautaire. Ils ont pour mission de réunir les communes, les services d'assistance technique provinciaux et communaux, les communautés, le secteur privé ainsi que les partenaires techniques et financiers (PTF).

À l'aide des PCDC, les communes devraient devenir des agents dynamiques du DEL spécifiquement centrés sur :

- la construction et la gestion des infrastructures économiques en partenariat avec le secteur privé,
- la mise en place de structures d'accueil et d'animation destinées aux acteurs économiques,

¹ DPND, Chapitre 1.4.1, p. 61.

- le soutien aux groupes défavorisés contribuant au développement d'opportunités génératrices de revenus et, plus généralement,
- la stimulation de l'économie locale.²

À l'échelle nationale, le DPND instaure la Direction Générale de la Promotion de l'Economie Locale et de l'Entreprenariat (DGPELE) au sein du MDC. La DGPELE a pour mission spécifique de promouvoir le DEL et l'entreprenariat.

1.2 Objectifs

Ce document a pour objectif de définir une stratégie nationale et un plan d'action pour le DEL au Burundi. La stratégie s'inspire de l'expérience internationale tirée des bonnes pratiques de DEL et les adapte au contexte politique, économique et financier ainsi qu'à la situation actuelle du Burundi.

Cette stratégie englobe les principales dimensions du DEL, à savoir la gouvernance, la finance, le développement des entreprises et le développement de la localité. Le développement des capacités sera intégré à toutes les phases de mise en œuvre de la stratégie. Les aspects d'autonomisation des femmes et des jeunes seront traités sous forme de questions transversales intégrées à toutes les activités planifiées.

Le plan d'action issu de la stratégie est centré sur les étapes suivantes requises pour sa mise en œuvre. Ces étapes comprennent des actions de renforcement des structures institutionnelles nationales chargées du déploiement, du suivi, de l'évaluation et de l'ajustement de la stratégie.

Le plan d'action fournira un cadre élargi pour la mise en œuvre du programme, assorti de chronologies indicatives, mais sans programme détaillé. La première étape des actions proposées reviendra au MDC, qui sera chargé de coordonner la formulation d'un programme détaillé destiné à guider la mise en œuvre de la stratégie.

1.3 Méthodologie

Cette stratégie a été formulée par l'entremise d'un processus de recherche, d'ateliers de développement des capacités et de la pratique d'un essai de promotion du DEL au sein de la commune de Gisozi. Ce travail initial a donné lieu à la formulation d'un Rapport d'état des lieux qui définit le DEL, analyse la situation au Burundi et détermine les implications d'une démarche de DEL dans ce pays.

² DPND, Chapitre 1.4.1.2 ii p. 66-67.

Avant la première mission, l'équipe³ a composé le profil général d'une analyse de la situation réglementaire, juridique, institutionnelle et financière au Burundi à la lumière de sources documentaires. Au cours de sa première mission⁴, l'équipe s'est entretenue avec des acteurs économiques nationaux, provinciaux et communaux à Bujumbura et dans les provinces burundaises de Gitega, Kirundo et Kayanza.

Ce processus comportait un aspect important de développement participatif des capacités. Lors de sa première mission, l'équipe a animé un atelier de sensibilisation d'une journée auprès du Comité technique stratégique du DEL à Bujumbura, une formation d'une journée sur le DEL destinée aux acteurs provinciaux à Gitega, et un atelier de formation sur le DEL de deux jours destiné aux acteurs nationaux à Bujumbura. Outre la prestation de formation, ces ateliers ont permis à l'équipe d'approfondir sa connaissance du contexte du DEL au Burundi.

Lors d'une deuxième mission⁵ l'équipe a mis en pratique un exercice d'évaluation participative de l'avantage concurrentiel (EPAC) dans la commune de Gisozi. Cette mission avait trois objectifs. Le premier objectif consistait à utiliser l'approche d'EPAC standard pour mobiliser les acteurs économiques locaux, établir un diagnostic économique et prendre des mesures pour le renforcer. Le deuxième objectif consistait à tester l'approche d'EPAC dans le contexte d'une commune burundaise. Ce test visait à évaluer l'efficacité de la méthodologie et à en tirer des enseignements pour une éventuelle mise en œuvre ultérieure à l'échelle nationale. Le troisième objectif consistait à utiliser l'exercice d'EPAC afin d'évaluer les atouts et les faiblesses des communes en tant que territoires de promotion du DEL.

Ce document de stratégie du DEL se fonde sur l'État des lieux. Une stratégie initiale préliminaire a été formulée par l'équipe. Le présent document a été élaboré moyennant un processus d'interaction entre l'équipe, les PTF au Burundi, la DGPELE, le MDC et le CIOPD. Il a été présenté au MDC, au CIOPD et lors du forum sur la décentralisation. Il a ensuite été présenté dans le cadre d'un atelier national de validation.

³ Cette équipe était composée de deux membres : Le professeur Doug Hindson et Mr. Pie Njinginya. L'équipe a bénéficié du soutien de Mr. Léopold Bafutwabo (Conseiller Technique, GIZ, Burundi, *Programme d'Appui à la Décentralisation et à la Lutte contre la Pauvreté ADLP*), le « point de mire » de la mission, de Mr. Léopold Manirakiza (Directeur Général de la Promotion de l'Economie Locale et de l'Entreprenariat (DGPELE) et de Mme Ingrid Mayabo (Experte en Communication auprès de l'ADLP - GIZ Burundi).

⁴ Du 27 janvier au 15 février 2013.

⁵ Du 20 mai au 3 juin 2013.

CHAPITRE 2. RAISON D'ÊTRE DU DEL

2.1 Définition du DEL

Le DEL peut être défini comme un processus selon lequel les acteurs locaux d'un même territoire délimité se rassemblent pour :

- analyser leur économie,
- identifier ses avantages concurrentiels, et
- prendre des mesures pour exploiter les opportunités et éliminer les obstacles au DEL.

Il a pour objet immédiat de :

- stimuler la croissance de l'activité économique et, par conséquent,
- augmenter l'emploi et les revenus.

Il a pour objet général de réduire la pauvreté et d'améliorer la qualité de vie de la population sur le long terme.⁶

2.2 Cinq sphères de DEL

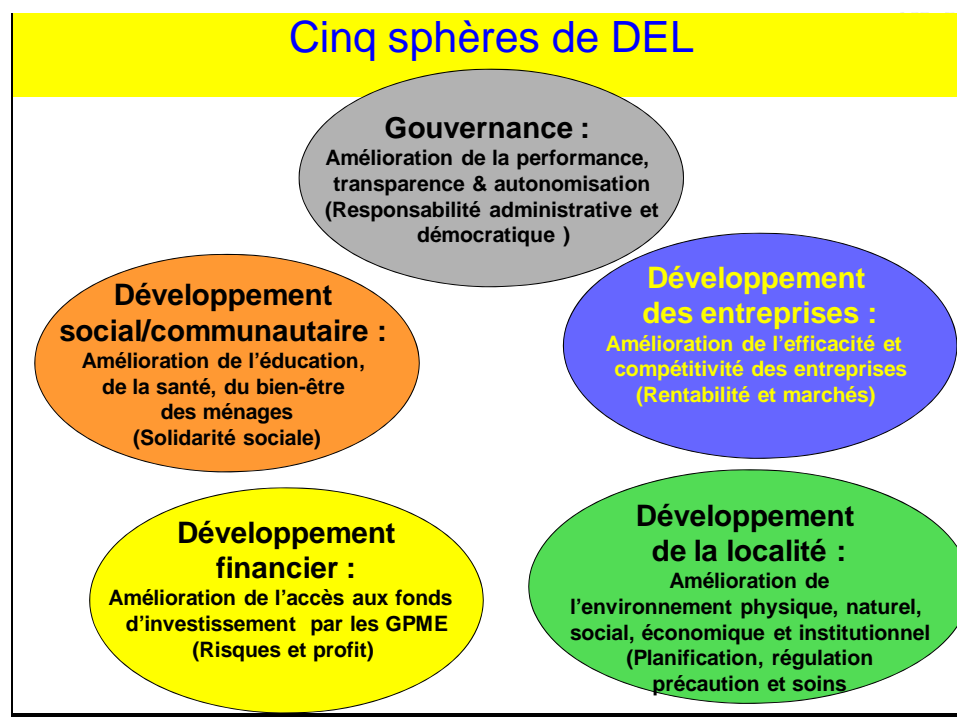
La Figure 1 illustre les cinq principales sphères de DEL.⁷ Les termes développement des entreprises renvoient aux améliorations de la compétitivité et de l'efficacité des entreprises, y compris les petites et moyennes exploitations des secteurs formels (déclaré) et informel (non déclaré). Le développement des entreprises est régi par les principes de rentabilité et de compétitivité des marchés. Les entreprises composent le groupe cible sélectionné pour l'application du DEL dans le cadre de l'approche développée ici. Ce terme englobe les entreprises de toutes tailles dans tous les secteurs économiques, qu'ils soient agricoles ou non.

⁶Source : Cette définition replace le DEL dans un contexte africain, avec pour objectif général la réduction de la pauvreté et le DEL comme moyen de remplir cet objectif. Elle modifie la définition initialement formulée par Blakely E J (1989) dans son ouvrage *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, Sage, Newbury Park p.58

⁷ Parmi ces sphères, quatre sont établies dans l'Hexagone du DEL, un outil conceptuel développé par Jorg Meyer Stamer (www.mesopartner.com). À ces quatre sphères vient s'ajouter une cinquième, à savoir le développement financier. Le développement financier est un secteur du DEL relativement négligé dans la littérature consacrée à ce sujet et dans la pratique, mais refait régulièrement surface sous forme d'obstacle important au DEL lors des procédures participatives de diagnostic des économies locales. Cet aspect s'est révélé une préoccupation importante des acteurs du DEL lors de la mission qui a donné lieu au présent rapport.

Les termes développement de la localité renvoient aux améliorations de l'environnement physique et naturel ainsi que des institutions qui soutiennent le développement économique, telles que les prestataires de services d'utilité publique, les services de recherche, d'enseignement, de formation et de santé. Il repose sur les principes de planification, de réglementation, de précaution environnementale et de soins. L'amélioration de l'environnement commercial, y compris les infrastructures et les prestations de service y afférentes, le système réglementaire régenté par le gouvernement local et les relations entre le gouvernement local et les entreprises sont autant d'éléments importants du développement de la localité.

Figure 1. Les sphères du DEL



Le développement financier désigne une facilité d'accès aux investissements par les entreprises. La fourniture de financements est soumise aux principes de rendement attendu de l'activité économique, des risques, des remboursements, des biens affectés en garantie et du danger d'insolvabilité des emprunteurs en défaut. Les entreprises de différentes envergures sont parfois confrontées à différents obstacles sur le chemin qui mène aux financements. Les producteurs agricoles des pays à faibles revenus font généralement face à des difficultés d'accès aux financements proposés par le secteur bancaire commercial.

Bien que souvent assimilé (à tort) au DEL, le développement communautaire ou social est un domaine d'exercice distinct. Le développement communautaire appartient à la grande famille du DEL mais ne constitue pas son objectif principal. Le développement communautaire s'intéresse à l'amélioration des domaines de l'éducation, de la formation, des soins de santé et de l'aide sociale. Ces domaines de développement communautaire

sont également constitutifs du développement de la localité, dans la mesure où les entrepreneurs et leurs employés sont souvent des habitants de la localité d'activité de l'entreprise concernée et bénéficient de services sociaux améliorés dans cette localité ou sont victimes de leur absence. Les principes essentiels régissant le développement communautaire sont les suivants : promotion de la solidarité, assistance aux populations vulnérables, réduction de la pauvreté et amélioration de la qualité de vie.

La gouvernance forme la cinquième sphère de DEL. Elle repose sur les principes d'efficacité administrative, de responsabilité et de transparence. Une bonne gouvernance implique une amélioration de l'efficacité et du fonctionnement du gouvernement ainsi qu'une autonomisation des secteurs privé et communautaire. Les termes gouvernance économique locale renvoient à la façon dont le gouvernement local interagit avec les entreprises, les coopératives, la communauté et les autres acteurs sociaux pour fournir des infrastructures et des services, administrer les réglementations et gérer les procédures administratives.

Le DEL est principalement dévolu au développement des entreprises et de la localité. Dans le cadre du DEL, le développement financier privé soutient le développement des entreprises et le développement financier public soutient le secteur public en opérant des investissements dans des infrastructures et des services destinés à améliorer l'environnement commercial et la qualité de vie des résidents. Les principes directeurs du développement communautaire risquent d'entrer en contradiction avec ceux du développement du secteur privé, par exemple lorsque l'ambition de concurrence et de maximisation des profits l'emporte sur les considérations sociales et environnementales au détriment de ces dernières.

Afin d'éviter les effets dommageables d'une concurrence excessive de ce genre, encouragée par l'adoption d'approches endémiques asservies au marché, le DEL est fondé sur les principes de durabilité économique, sociale et environnementale. Il entraîne des procédures participatives structurées avec soin et impliquant tous les acteurs économiques, y compris les femmes, les jeunes et les populations pauvres économiquement actives. La participation de tous les acteurs intéressés et concernés – directement ou par l'intermédiaire de leurs représentants – permet de garantir l'intégration explicite des considérations sociales et environnementales dans le DEL.

La gouvernance économique locale renvoie au processus d'organisation et de gestion du DEL par un partenariat entre le gouvernement et les secteurs privé et communautaire. La gouvernance économique favorise la formation de partenariats réunissant les compétences et les ressources de différents acteurs en vue de mener des actions profitables à tous.

2.3 Approches de DEL

Il est possible de distinguer deux approches génériques adoptées par les bailleurs de fonds concernant la promotion du DEL en Afrique, l'une fondée sur la planification stratégique et

l'autre sur des méthodes à action rapide.⁸ L'approche de planification stratégique commence par l'identification des problèmes, tels que le déclin économique, le chômage et la pauvreté, la conversion de ces problèmes en classification hiérarchique des objectifs, tels que la croissance économique locale, la création d'emplois et la réduction de la pauvreté, puis la définition d'une relation de cause à effet entre les ressources, les activités et les résultats requis pour atteindre ces objectifs.

Le plan stratégique peut alors être organisé dans un cadre logique qui met en place le plan de travail à suivre par les initiateurs du DEL. Les gestionnaires de programme centrent leurs efforts sur la mobilisation des ressources et des acteurs pour mettre en pratique le programme des activités destinées à réaliser les objectifs identifiés. Lorsqu'il est question de faire appel à des bailleurs de fonds, le travail principal consiste souvent à mobiliser des ressources financières et humaines externes. L'élaboration du programme prend quelques mois et sa mise en œuvre peut s'étendre sur plusieurs années. Le suivi et l'évaluation sont souvent orientés vers une satisfaction des exigences de compte-rendu aux bailleurs de fonds, c'est-à-dire une responsabilité verticale et externe plutôt qu'horizontale et interne entre les intervenants qui contribuent au programme local.

L'approche à action rapide peut être assimilée à un DEL « organique » au regard de la préférence pour un déploiement à partir de la base existante au sein d'une localité, plutôt que de l'implantation d'un modèle de DEL formulé, motivé et financé de l'extérieur. Cette approche est organique en ce qu'elle repose en majeure partie sur les compétences, la détermination et l'énergie des acteurs locaux, tandis que les acteurs extérieurs, nationaux ou internationaux, sont généralement impliqués sur de courtes périodes essentiellement pour faciliter le lancement du processus, développer les capacités locales et amorcer la mise en pratique du DEL.

L'exercice d'un DEL à action rapide suppose généralement une série d'activités bien structurées et exécutées sur une période relativement courte, par exemple six semaines de préparation suivies de deux ou trois semaines sur les lieux d'une localité et d'une semaine supplémentaire consacrée aux comptes rendus. Il implique l'établissement d'un diagnostic participatif rapide, un travail de terrain intensif, l'identification d'opportunités et d'actions ainsi que la participation des champions locaux au pilotage de ces actions.

L'exercice DEL repose en grande partie sur la mobilisation des ressources et des acteurs locaux, qui s'engagent à mettre eux-mêmes ces actions en œuvre. On y observe un roulement d'actions rapide ainsi qu'un processus d'apprentissage intégré et orienté vers

⁸Plusieurs variantes de l'approche de planification stratégique sont actuellement étudiées par la Banque mondiale (BM), l'Organisation internationale du travail (OIT) et ONU-Habitat. L'approche d'évaluation rapide la plus répandue est l'Évaluation participative de l'avantage concurrentiel (EPAC) élaborée par Jorg Meyer-Stamer de Mesopartner et financée dans un certain nombre de pays par GIZ. Ces dernières années, un phénomène d'hybridation de ces approches a été observé, chaque approche tirant parti des éléments issus des autres. Pour connaître les approches des bailleurs de fonds concernant le DEL, consulter le document de travail de Doug Hindson (2007), Donor Approaches to Local Economic Development in Africa.

l'adaptation et l'innovation locales plutôt que sur la nécessité de rendre compte à des bailleurs de fonds externes.

Le Burundi connaît actuellement l'introduction d'une forme de planification stratégique via les Plans communaux de développement communautaire (PCDC) et se montre ouvert à l'introduction d'approches innovantes de DEL. Les conditions sont réunies pour combiner ces deux approches. L'un des objectifs de ce document vise à intégrer ces deux approches du DEL dans le contexte du Burundi.

CHAPITRE 3. ANALYSE CONTEXTUELLE

3.1 Synthèse des atouts, des faiblesses, des opportunités et des menaces

Cette section synthétise les atouts, les faiblesses, les opportunités et les menaces dans le contexte actuel du DEL au Burundi.⁹

3.1.1 Environnement réglementaire

Le contexte réglementaire est fortement favorable à l'introduction d'une approche de développement des entreprises et d'une approche de DEL orientée vers les marchés pour les raisons suivantes :

- Les quatre piliers du CSLP forment un cadre d'appui à une approche asservie au secteur privé du développement durable et de la création d'emplois.
- La SAN et le PNIA 2012-2017 ont pour objectif de transformer l'activité agricole de subsistance en production orientée vers les marchés.
- Le DPND place les communes au centre du développement territorial local et définit le DEL comme l'axe principal de son programme de décentralisation.

3.1.2 Structures nationales de coordination et de financement

Atouts

Un système national de suivi et d'orientation de la décentralisation, le CIOPD, est déjà en place. Cette structure rend compte au Vice-premier ministre, qui est habilité à exiger des ministères sectoriels qu'ils planifient leurs dépenses de façon à soutenir les PCDC. La DGPELE a été instaurée au sein du MDC pour mettre en œuvre un programme national de déploiement du DEL.

Faiblesses

À ce jour, le CIOPD ne dispose pas de connaissances précises ni d'une approche de promotion du DEL clairement définie. La DGPELE n'est pas en mesure de mettre en pratique et de gérer un programme national d'exercices de DEL au sein des communes sans aide extérieure.

Opportunités

Il existe une opportunité de sensibilisation du CIOPD et de définition d'un objectif central de DEL au sein de l'organisme. Il est également possible de mettre en place une unité de mise

⁹ Cette analyse est détaillée dans le Rapport d'Etat des Lieux.

en œuvre du DEL au sein de la DGPELE, avec l'appui d'un conseiller technique externe. Ce conseiller technique pourrait développer les capacités du personnel de la DGPELE à organiser et à gérer un programme national de DEL.

Menaces

La principale menace réside dans le risque d'affaiblissement de la volonté politique de mettre en œuvre le DEL en l'absence d'efficacité rapidement avérée. Cet affaiblissement entraînerait la perpétuation de la fragmentation géographique et sectorielle que connaît actuellement le soutien au développement local burundais.

3.1.3 Structures institutionnelles locales

Atouts

Les atouts des provinces résident dans leur existence en qualité de structures officielles qui, en principe, fournissent des services déconcentrés susceptibles d'appuyer le DEL. Les provinces agissent à un échelon territorial qui peut se révéler plus approprié que les communes pour certains aspects du DEL, tels que la fourniture et l'entretien d'infrastructures économiques ainsi que l'organisation et la revalorisation des chaînes de valeur des produits de base agricoles.

Les gouverneurs engagés en faveur du DEL peuvent jouer un rôle important dans l'organisation d'exercices de DEL au sein des communes. Ils occupent une position propice à la mobilisation de prestataires provinciaux de services techniques qu'il conviendrait d'impliquer dans ce processus.

Les communes sont identifiées comme les points de mire du développement local. Les administrateurs de commune, en travaillant main dans la main avec les gouverneurs, ont également un rôle crucial à jouer dans la promotion du DEL. Ils sont bien placés pour impliquer dans les exercices de DEL le personnel technique communal ainsi que les autres acteurs du DEL.

La loi communale prévoit l'instauration d'un Conseil Communal de Développement Communautaire (CCDC) et donne aux communes la possibilité de formuler les Plans Communaux de Développement Communautaire (PCDC), ouvrant ainsi la porte à la planification participative du développement à l'échelon communal.

Faiblesses

La situation institutionnelle locale souffre actuellement de l'absence d'autorité directe des gouverneurs et des administrateurs vis-à-vis des membres du personnel technique délégué par les ministères dans les provinces et les communes. Les prestataires de services techniques au niveau des provinces et des communes n'ont pas de mandat clairement défini

pour leur travail et n'ont aucune expérience sur la façon d'harmoniser ce travail avec la nécessité d'orienter la production vers les marchés commerciaux.

En outre, les CCDC ne comptent pas de membres représentatifs du secteur privé au sein de leur structure, bien que l'administrateur soit habilité à convier des acteurs engagés à participer. L'administrateur peut donc utiliser ce pouvoir pour combler cette lacune. Une autre faiblesse réside dans le caractère davantage consultatif que délibératif et participatif des CCDC en tant que structures de planification. Ils n'ont pas la possibilité d'établir des priorités d'action de développement ni d'émettre des recommandations à ce propos auprès de l'administrateur de commune et du conseil.

Opportunités

La loi communale place les communes au centre du développement économique, social et territorial local. Cette mise en exergue dessine les contours territoriaux du DEL et établit le fondement juridique qui permettra son maintien, principale opportunité de promotion du DEL au Burundi.

Les ministères sectoriels délèguent dans les provinces et les communes un personnel d'assistance technique chargé de soutenir le DEL : agronomes, vétérinaires, spécialistes forestiers, ingénieurs du génie rural et fonctionnaires de santé et d'éducation.

Un engagement en faveur du DEL et une étroite collaboration permettront au gouverneur provincial et à l'administrateur de commune de jouer un rôle crucial dans la mobilisation de conseillers et de personnel technique et de recherche localisés dans la province et les communes. Il existe une opportunité de formation de ces acteurs de manière à orienter leur assistance vers la promotion d'une production locale asservie au marché.

Il est également possible d'élargir la composition des CCDC de façon à y intégrer des acteurs du secteur privé en nombre représentatif. Il existe la possibilité d'utiliser les CCDC à des fins de planification participative locale centrée sur le DEL. La planification du DEL peut servir à renforcer et à orienter les dimensions économiques des PCDC.

Les zones et les collines sont des structures fondamentales qu'il est possible de mobiliser pour mener des actions de renforcement de l'économie locale. Si ces structures sont actuellement à l'état moribond dans de nombreuses communes, il reste possible de leur donner un nouveau souffle en sollicitant leur participation aux exercices de DEL.

Menaces

Les principaux dangers qui menacent le cadre institutionnel local résident dans la décentralisation lente et hésitante des finances, de l'autorité de planification et des fonctions en raison d'une résistance au processus décelée au centre comme à l'échelon local.

Certains ministères s'opposent à la décentralisation par crainte de perdre le contrôle direct qu'ils exercent sur les ressources. Certains gouverneurs provinciaux et administrateurs des communes connaissent mal les processus participatifs ascendants et éprouvent des difficultés à s'adapter aux nouvelles responsabilités qui leur incombent à l'issue de la décentralisation des pouvoirs vers les communes et du tour participatif pris par les prises de décisions locales.

Les prestataires de services techniques au sein des institutions tels que l'ISABU et la DPAE, dont les compétences n'ont pas suivi le rythme des développements de l'agriculture moderne et dont la motivation s'est estompée sous l'effet de la médiocrité des salaires et des conditions de travail, sont parfois peu enclins à suivre une formation au DEL. Il est possible qu'ils se montrent réticents à l'idée de s'impliquer plus intensément dans des travaux de développement agricole venant en aide aux producteurs domestiques et les éloignant un peu plus de leurs activités commerciales privées.

Face à l'inertie passée, il peut se révéler difficile de transformer les structures consultatives telles que les CCDC et les structures de pouvoir telles que les zones et les collines en authentiques structures participatives d'action et de prise de décisions.

D'aucuns considéreront peut-être que les PCDC forment une base de planification du DEL suffisante, et soutiendront qu'un programme de DEL ne ferait que reproduire le travail des PCDC.

3.1.4 Système national de finances publiques

Atouts

La situation actuelle de la promotion du DEL à l'échelle nationale affiche un certain nombre d'atouts. Un système national d'administration des taxes, des revenus et des dépenses est déjà en place et en fonctionnement. Ce système achemine les fonds vers les ministères sectoriels. Ces fonds servent ensuite à financer les salaires et les besoins en équipement du personnel technique et, au moins en principe, à organiser des programmes de développement à l'échelon provincial et communal.

Un fonds dédié à la promotion de la décentralisation, intitulé Fonds National pour l'Investissement Communal (FONIC) est déjà en place et distribue des fonds aux communes.

Faiblesses

Le système national de finances publiques est fortement tributaire de l'aide financière extérieure, ce qui constitue sa principale faiblesse. Le recours à cette aide s'était révélé urgent et nécessaire après le conflit qui a récemment frappé le Burundi, et lui a permis d'améliorer la sécurité alimentaire par l'entremise d'un soutien dirigé vers les ménages engagés dans des activités de production de subsistance. Alors que le pays cherche à

promouvoir le développement des entreprises et à accroître son orientation vers un approvisionnement des marchés nationaux et internationaux, cette forme de dépendance financière risque de faire obstacle à un développement économique durable et local.

Opportunités

Les PTF canalisent actuellement une partie de leur aide financière par le biais du Ministère des finances. Cette forme de soutien budgétaire pourrait être élargie et centrée sur une réforme du FONIC visant à accorder des subventions de soutien aux PCDC des communes, principalement destinées aux infrastructures et aux services économiques.

Les fonds transmis par les PTF aux projets actuellement gérés de manière indépendante pourraient passer en plus grande proportion par un FONIC réformé de façon à soutenir les PCDC des communes. Cette réforme aurait pour objectif de canaliser ces fonds via les budgets communaux sous forme de blocs de subventions afin d'alimenter les actions de planification participative du développement économique communal. Ces blocs de subventions pourraient être réservés aux infrastructures et services économiques dans le respect des priorités locales et en harmonie avec les priorités de développement national.

La réforme du FONIC au niveau national s'étend aujourd'hui au-delà des frontières de cette stratégie. Toutefois, dès lors qu'un programme de DEL est en état de marche, il serait alors possible d'ordonner l'élaboration d'un programme parallèle centré sur la réforme du FONIC.

Menaces

L'une des menaces pointées du doigt en ce qui concerne les PTF réside dans la vulnérabilité des financements des bailleurs de fonds, destinés à assurer le soutien budgétaire des dépenses gérées par le gouvernement local, face aux lacunes en matière de bonne gouvernance et maîtrise de la gestion. En outre, ces fonds ne donnent pas nécessairement lieu à un renforcement global des capacités ou à une amélioration des prestations de service.

Cette menace potentielle peut être atténuée par la mise en place d'un système de responsabilité descendante (vers la population locale) et ascendante (vers les autorités officielles) afin d'accroître la transparence dans l'utilisation des fonds publics. Cette menace peut également être minimisée par l'introduction d'audits réguliers des budgets du gouvernement local.

3.1.5 Gestion des revenus et des dépenses communautaires

Atouts

Les communes disposent déjà d'un système local d'imposition et de dépenses publiques depuis plusieurs années. Ce système forme un socle sur lequel il sera possible d'ériger un système plus solide de gestion des dépenses publiques (GDP) locales.

Faiblesses

La principale faiblesse des budgets communaux réside dans leur dimension extrêmement réduite par rapport aux besoins en développement des communes. On note également la réticence des contribuables communaux à payer des impôts au regard de la mauvaise qualité, voire l'absence, des services dont ils bénéficient et de l'idée générale selon laquelle ces impôts profitent uniquement au personnel des autorités locales.

Le niveau très élevé des attentes des autorités locales en termes de soutien budgétaire externe fourni par les PTF représente une autre faiblesse, qui entraîne une planification et une budgétisation irréalistes des infrastructures et des services.

Opportunités

Le FONIC pourrait faire l'objet d'une réforme et d'un élargissement en vue de proposer des blocs de subventions réservés aux infrastructures et aux services économiques. Ces blocs de subventions pourraient servir à financer la planification participative en soutien aux PCDC.

À l'aide de ce système de blocs de subventions, le FONIC pourrait servir à renforcer les systèmes de GDP des communes. Ces blocs de subventions pourraient être destinés à orienter les dépenses communales vers des infrastructures et des services économiques respectueux des priorités des acteurs économiques du secteur privé au sein des communes.

La réforme du système de GDP des communes s'étend au-delà du champ d'application de la stratégie de DEL. Toutefois, le renforcement du système de GDP, à l'aide de blocs de subventions fournis par un FONIC réformé, pourrait considérablement améliorer l'environnement commercial local. À mesure que la mise en œuvre d'un programme national de DEL gagne en maîtrise, la possibilité de mettre en place un programme de réforme du système de GDP des communes pourrait parfaitement intégrer le calendrier national de réglementation.

Menaces

Comme indiqué dans la sous-section précédente, il existe une menace d'appropriation de la GDP décentralisée par les élites locales qui détournent les financements publics et issus de bailleurs de fonds pour servir uniquement leurs intérêts. Cette menace peut être atténuée par la mise en place d'un système solide de responsabilité fondé sur les principes de planification participative, de transparence de la GDP et de contrôle régulier des comptes communaux.

3.1.6 Secteur privé

Atouts

La solidité inhérente au secteur privé repose sur sa capacité à s'adapter et à innover pour répondre à la demande de marchés en constante évolution. Plusieurs signes de ce dynamisme émergent dans l'environnement économique domestique du Burundi se manifestent notamment à travers le nombre croissant de ménages engagés dans une activité de production agricole commerciale.

L'activité de transformation agricole de grande envergure montre également des signes de reprise. Le gouvernement a adopté une politique de privatisation des industries publiques, ce qui devrait encourager les investissements privés dans le secteur de la transformation agricole.

Les associations de producteurs jouent un rôle important dans la mobilisation des producteurs domestiques vers une activité de production commerciale. Elles permettent de diffuser des informations relatives aux techniques de production moderne, de proposer des semences et plantes améliorées et de mieux informer les producteurs sur les prix des produits de base. Les associations de producteurs jouent également un rôle important dans la mise en relation des producteurs domestiques avec les entreprises de transformation dont les activités sont centrées sur les produits agricoles destinés à l'exportation.

Le Burundi dispose d'un réseau de chambres de commerce et de coopératives. La Chambre Fédérale de Commerce et Industrie du Burundi (CFCIB) a montré une forte volonté de s'impliquer pleinement dans la promotion du développement économique et a demandé une formation sur les concepts et les processus de DEL pour s'y préparer.¹⁰

¹⁰ Le texte intégral du message envoyé par la CFCIB à l'équipe de stratégie de DEL suite à l'atelier de vérification du 26 Août 2013 se lit comme suit: *Lors de la restitution de la SNDEL, le Secrétaire Général de la Chambre Fédérale de Commerce et d'Industrie du Burundi (CFCIB) a apprécié le constat dressé sur l'état des lieux DEL au Burundi et a souhaité une plus grande implication du secteur privé dans sa mise en œuvre. D'ores et déjà, le souhait va dans le sens de l'organisation immédiate de sessions d'explication des concepts de base du DEL et identifier les moyens de dissémination de la stratégie auprès des structures décentralisées de la CFCIB jusqu'au niveau des communes. A cette occasion, les partenaires de mise en œuvre du DEL pourraient à leur tour prendre connaissance de l'existence de cette institution au niveau national et local et le rôle primordial qu'il pourrait jouer comme échelon de base et point de rassemblement des acteurs du DEL. Pour bien jouer ce rôle, les acteurs de mise en œuvre du DEL (déploiement des exercices DEL dans les communes) devraient entrer en contact avec la CFCIB pour identifier les besoins en renforcement technique, opérationnel et financier des antennes de la CFCIB au niveau national et local. De l'entendement de la CFCIB, l'implication de la CFCIB dans la mise en œuvre de la SNDEL est un outil garant de durabilité des actions entreprises au niveau du développement du principal groupe cible de la stratégie à savoir « l'entreprise ».*

Faiblesses

L'économie burundaise trouve sa principale faiblesse dans la prédominance de producteurs et prestataires de services domestiques engagés dans des activités à faible productivité sur des marchés saturés de marchandises non différenciées. Entre la masse d'acteurs domestiques, d'un côté, et les quelques grandes entreprises de transformation agricole, de l'autre, on dénombre très peu d'entreprises de taille moyenne dynamiques en activité, même en milieu urbain. La sphère des entreprises de grande envergure se limite principalement à l'activité de transformation agricole dont la production était, jusqu'à récemment, dominée par des entreprises publiques subventionnées peu rentables.

Opportunités

Les entreprises familiales regorgent d'énergie pour s'engager plus activement dans des activités de production génératrice de revenus permettant de satisfaire aux besoins du ménage. Cette énergie accumulée peut être libérée moyennant une amélioration du soutien à l'activité agricole de ces ménages et la suppression des contrôles réglementaires, fiscaux et administratifs imposés aux cultures et aux élevages destinés aux marchés locaux.

La revalorisation des chaînes de valeur de produits de base agricoles destinés à l'exportation (tels que le thé et le café), en fonction de leurs avantages concurrentiels potentiels, représente une deuxième opportunité importante. La revalorisation des chaînes de valeur des produits de base agricoles génère la possibilité d'intégrer un grand nombre de producteurs domestiques sur les marchés d'exportation, ce qui a pour effet d'augmenter les revenus des ménages et de réduire la pauvreté pécuniaire.

L'augmentation des investissements dirigés vers les chaînes de valeur renforcées des produits de base agricoles destinés à l'exportation peut avoir un effet multiplicateur important sur d'autres domaines de l'économie locale burundaise. Cette évolution peut fortement modifier les conditions de travail et la qualité de vie des personnes directement impliquées ou fournissant des services de soutien à ces chaînes de valeur des produits de base. La revalorisation des chaînes de valeur des produits de base peut également avoir un impact non négligeable sur l'économie locale sous l'effet des multiplicateurs économiques.

Une troisième opportunité réside dans la revalorisation d'un certain nombre de chaînes de valeur des produits de base présentant un avantage concurrentiel potentiel sur le marché national burundais. Ce potentiel existe, par exemple, dans le cas des chaînes de valeur des produits forestiers, des bananes, du riz et des produits laitiers.

Les initiatives de renforcement des avantages concurrentiels des entreprises locales précitées produisent des opportunités importantes d'accroître la fréquentation des associations de producteurs et des chambres de commerce. Ces organismes susciteront une augmentation du nombre de membres en mettant leurs services d'assistance à la

disposition des producteurs domestiques afin de les aider à commercialiser leurs activités productives, et ainsi améliorer les revenus et le bien-être des foyers.

Il existe une opportunité de réforme des coopératives du Burundi, de réorganisation de leurs activités en fonction de principes commerciaux, d'approfondissement de la participation de leurs membres aux prises de décisions et de redistribution plus équitable de leurs profits entre leurs membres.

3.1.7 Développement des services aux entreprises

Atouts

Le gouvernement, avec le soutien des PTF, s'emploie à promouvoir le développement des entreprises par le biais d'initiatives nationales menées dans les secteurs de la recherche, du marketing, de la formation, de l'encadrement et de l'accès aux financements d'investissement. Lorsque ces services sont accessibles, l'environnement de DEL s'en trouve favorisé.

On note la présence d'un éventail de services de développement des entreprises du secteur privé, dont la majeure partie bénéficie du soutien d'ONG, des PTF et d'organisations religieuses. Leur action commence à se faire sentir au sein des entreprises qu'ils soutiennent.

Dans le domaine des services de développement agricole, l'existence de l'Institut des sciences agronomiques du Burundi (ISABU) et de la Direction provinciale de l'agriculture et de l'élevage (DPAE) représente un atout majeur. Ces institutions publiques s'accompagnent de personnel, de bâtiments, d'équipement et d'un système de transport. Elles constituent une importante ressource qu'il est possible de mobiliser et de réorienter pour soutenir le DEL au sein des communes.

Faiblesses

On constate un manque de définition précise des rôles joués par les secteurs public et privé dans la fourniture de services de développement des entreprises et de l'activité agricole. Les prestataires de services techniques du secteur public, notamment dans le domaine agricole, sont en concurrence avec les fournisseurs du secteur privé, par exemple dans le secteur de la production de semences et de plantes.

Les fournisseurs publics de moyens de production tels que les engrais, les insecticides et les produits vétérinaires monopolisent certains marchés d'intrants et ne laissent pas de place à l'émergence de fournisseurs du secteur privé de petite et moyenne envergures, ce qui génère un déséquilibre sur les marchés de ces produits.

Opportunités

Il existe une opportunité de remotivation et de remobilisation du personnel de l'ISABU et de la DPAE afin de recentrer leur attention sur leurs services de prédilection officiels, à savoir le travail de développement de la recherche pour l'un, et de l'agriculture pour l'autre.

On relève également des opportunités de développement des services du secteur privé de petite et moyenne envergures, qui passent par la revalorisation des chaînes de valeur des produits de base agricoles, notamment dans les domaines de la fourniture d'engrais, de l'équipement agricole, des insecticides, des produits vétérinaires, des services de certification et de l'information commerciale.

Menaces

Le développement du secteur privé est principalement menacé par le manque de volonté politique (intérêts personnels dans les sites de production publics, fourniture centralisée de services publics) et l'inertie des microentreprises et des petites et moyennes entreprises face à l'obstacle administratif, aux contraintes paperassières et à la corruption.

Les ministères sectoriels se révèlent parfois réticents à l'idée de décentralisation, qui implique la suppression du contrôle direct qu'ils exercent sur le personnel et les ressources. Le personnel provincial et communal risque également d'abandonner toute activité paraprofessionnelle par crainte de perdre des sources de revenus privés. Les agences chargées de procurer des moyens de production subventionnés, tels que des engrais et des semences, pourront également s'opposer à l'émergence de petits et moyens fournisseurs d'intrants du secteur privé, qui ont le pouvoir d'affaiblir leur monopole sur les marchés qu'elles ont l'habitude de dominer.

3.1.8 Financement des investissements

Atouts

Le gouvernement, avec le soutien des PTF et des ONG, produit un effort considérable pour rendre le financement d'investissements accessible aux entreprises du Burundi, malgré une concentration actuelle de ces efforts à Bujumbura et dans les principaux centres provinciaux.

Les grandes entreprises, y compris celles engagées dans la transformation agricole à des fins d'exportation, semblent accéder facilement aux financements d'investissement commercial.

On observe un nombre croissant d'institutions de microfinance proposant des produits d'investissement aux petites entreprises des zones urbaines, ainsi que quelques-unes en milieu rural depuis peu.

Faiblesses

Les microfinancements sont difficilement accessibles à la majorité des producteurs domestiques, en particulier dans les zones rurales. Cette faiblesse s'explique par le manque d'accessibilité physique - les filiales de ces institutions se font rares en milieu rural - et les conditions d'obtention de prêts d'investissement, impossibles à satisfaire pour la plupart des acteurs domestiques.

Opportunités

Il existe une opportunité de mise en place d'un programme global de financement des investissements, à lancer en parallèle du programme national de déploiement du DEL.

Ce domaine d'intervention sort du cadre de la mission de la stratégie de DEL. Toutefois, à mesure que la mise en œuvre du DEL gagnera en expérience, il est probable que la demande de financements d'investissement des microentreprises et des petites et moyennes entreprises augmente. À ce stade, un sous-programme global de financement des investissements pourra être mis en place en parallèle au programme de DEL.

Menaces

La principale menace sera le risque de voir le système financier commercial, dont l'évolution est réprimée par l'inertie ambiante, continuer à pratiquer une discrimination à l'encontre des ménages et des petites entreprises qui n'ont pas les moyens de remplir les conditions d'obtention d'un prêt, avec pour effet de perpétuer l'existence d'un marché à deux vitesses dans le domaine du financement d'investissement qui œuvre contre l'intégration de la majorité des producteurs dans le système commercial. Ce système sera alors un frein à l'expression du potentiel d'investissement, qu'un programme de DEL pourrait au contraire libérer.

3.1.9 Soutien existant en faveur du DEL: De nombreuses interventions sans cohérence territoriale

Atouts

Les PTF soutiennent le développement local par l'entremise d'une série de projets, favorisant notamment une amélioration des infrastructures, l'organisation de l'approvisionnement en moyens de production agricole, le développement des entreprises et le développement des marchés, ainsi qu'un certain nombre d'initiatives de revalorisation des chaînes de valeur agricoles.

Diverses ONG apportent leur soutien à des projets produisant un impact à l'échelle locale. Elles soutiennent notamment les associations agricoles, les initiatives de formation commerciale, la fourniture de microfinancements et l'assistance technique à la transformation agricole de petite envergure.

Faiblesses

Si le CSLP fournit une orientation générale pour les programmes applicables à l'ensemble d'un secteur, il reste qu'une cohérence avec le développement territorial local fait défaut. En outre, ni les PTF ni les ONG ne proposent actuellement d'approche centrée sur le développement territorial des communes. Leurs projets ne sont pas en harmonie avec les PCDC, ce qui a pour effet de fragmenter et de reproduire les actions tout en négligeant certains domaines de développement géographique, générant ainsi des coûts de transaction élevés pour les gouvernements nationaux, provinciaux et locaux et encourageant un développement inégal.

Opportunités

La principale opportunité serait ici d'introduire une approche territoriale cohérente du DEL impliquant les provinces et les communes. Cette approche, si elle est soigneusement associée aux PCDC, pourra permettre de rassembler de façon plus cohérente les divers projets existants et à venir organisés par les PTF et les ONG. Elle permettra de les inscrire dans un cadre et une perspective de planification qui réduiront la fragmentation et intensifieront les synergies et l'impact au sein des communes.

Menaces

Il pourra se révéler difficile de persuader les PTF et les ONG d'accepter l'idée de passer d'un soutien injecté directement dans les projets spécifiques à un soutien budgétaire. Cela nécessitera de démontrer qu'un tel changement améliore réellement la fourniture des services, que l'environnement commercial connaît également une réelle amélioration et qu'il en ressort une croissance économique, une baisse de la pauvreté et une meilleure qualité de vie dans les communes.

3.2 Implications pour le DEL

Quelles sont les principales implications de ces constats pour les approches de DEL proposées pour le Burundi ? Les sous-sections suivantes en font la présentation.

3.2.1 Réglementation et coordination nationale

La volonté politique et le cadre institutionnel et financier du DEL existent déjà à l'échelle nationale du Burundi. Ce cadre pourrait être renforcé et réorienté de façon à organiser, suivre et gérer un programme d'exercices de DEL applicable dans l'ensemble du pays.

Le lancement et le déploiement d'un programme national de DEL permettrait de localiser les besoins de réforme les plus urgents du point de vue des acteurs locaux eux-mêmes.

Il n'est pas nécessaire ni souhaitable d'attendre la concrétisation de ces réformes pour mettre en œuvre un programme national de DEL, mais plutôt de faire en sorte que cette

mise en œuvre incite les acteurs locaux à formuler eux-mêmes une demande de changement.

Le système financier public national existant finance les ministères qui, à leur tour, emploient des techniciens affectés à l'échelle provinciale et communale. Leur travail peut produire un impact important sur l'environnement commercial par la fourniture d'infrastructures publiques et de services commerciaux et agricoles publics.

Il est important pour la promotion du DEL qu'une évolution du soutien direct aux projets vers un soutien budgétaire ait lieu. Cependant, la réforme du système financier national, et en particulier le rôle des PTF dans ce système, s'étend au-delà des attributions de cette mission.

Il n'est ni nécessaire ni souhaitable d'attendre la concrétisation de ces changements pour mettre en œuvre un programme national de DEL. La mise en œuvre effective du DEL révélera rapidement les faiblesses du système actuel et générera une demande de décentralisation du système en lien avec le financement budgétaire.

3.2.2 Structures institutionnelles à l'échelle provinciale et communale

Les structures institutionnelles locales, bien qu'imparfaites, servent de fondement à l'organisation d'exercices de DEL et soutiennent les processus continus de DEL. Il n'est pas nécessaire ni souhaitable de réformer ces structures avant l'introduction du DEL. L'introduction du DEL en soi pourrait être renforcée et améliorer la pertinence de ces structures en mobilisant leur personnel pour prendre en charge la planification des actions et la mise en œuvre des projets.

À mesure que la mise en œuvre du DEL se déploie, les besoins de réforme devraient se révéler d'eux-mêmes et le processus à lui seul devrait générer une demande de changement. Le fait qu'une déconcentration efficace des finances publiques et des services techniques aux provinces et aux communes n'ont pas encore eu lieu, ne signifie pas que le DEL ne peut pas ou ne devrait pas être poursuivi. S'il est bien conçu et menée activement, le processus de DEL créera lui-même une demande de déconcentration et décentralisation complète. Une fois la déconcentration et la décentralisation mises en place, elles vont, à leur tour, créer un environnement encore plus propice au DEL établissant ainsi un cercle vertueux de développement.

3.2.3 Rôle des hôtes et des champions

L'étude sur l'état des lieux et, plus particulièrement, l'expérience de l'exercice d'EPAC à Gisozi ont démontré que les gouverneurs provinciaux et les administrateurs de commune peuvent jouer un rôle décisif dans la promotion du DEL lorsqu'ils sont disposés à défendre ce processus avec vigueur. Il convient donc de définir une approche du DEL qui permette d'identifier ces acteurs et de les inciter à s'impliquer davantage.

3.2.4 La nécessité d'une forte participation aux activités d'analyse et de planification des actions

Le DPND met l'accent sur le principe de planification participative. L'expérience de Gisozi (où des méthodes participatives ont été utilisées à tous les stades du processus de recherche, de priorisation et de planification du projet) vient renforcer cet aspect.

À en juger par l'exemple de Gisozi, il est fort probable que les PCDC reposeront sur l'attente d'un soutien financier externe important, soutien dont l'arrivée concrète reste peu probable ou, s'il est annoncé, prendra probablement la forme d'un projet et non d'un soutien budgétaire communal.

Les PCDC majoritairement dépendants d'une aide financière externe qui, au final, n'est pas concrétisée, susciteront la déception. Lorsque cela se produit, l'expérience peut générer un sentiment de désillusion parmi les acteurs de la planification, voire leur rétractation (notamment les acteurs du secteur privé) du processus de planification.

L'antidote à cet effet indésirable réside dans une planification réaliste reposant sur des ressources locales, qui produira des changements visibles et encouragera les acteurs à poursuivre leur engagement.

3.2.5 Établissement d'un dialogue et de partenariats

Dans le contexte du Burundi, marqué par le conflit d'hier et les tensions d'aujourd'hui qui divisent les acteurs des secteurs public et privé, il apparaît indispensable de parvenir à réunir ces deux secteurs dans la sphère locale. Ce rapprochement permettra de dynamiser le dialogue portant sur l'économie locale, d'identifier les actions à mener pour améliorer l'environnement commercial et d'établir des partenariats pour déployer ces actions.

La probabilité de parvenir à une dynamisation efficace de ce type de dialogue et d'action sera bien plus importante avec une approche de DEL fondamentalement participative, du stade de recherche à l'ensemble du processus de planification.

3.2.6 Démarche initiale de mobilisation des ressources locales

Le type de planification qui fonctionne le mieux dans les circonstances similaires à celles des communes burundaises repose sur des ressources locales rapidement disponibles pour prendre des mesures efficaces, qui produiront des résultats visibles dans des délais courts.

Ce fonctionnement génère parmi les acteurs du DEL un sentiment de confiance, un intérêt pour le développement des compétences et une implication sincère dans le processus.

Cela ne signifie pas pour autant que les projets à moyen et long termes, plus complexes, nécessitent des financements plus importants et que le recours aux compétences externes est abandonné. Il est plutôt question d'aborder les projets plus ambitieux lorsque les capacités des secteurs public et privé locaux sont développées au point de leur permettre de prendre en charge des projets de ce type.

À mesure que les capacités sont développées au sein de la commune, les acteurs locaux s'intéressent naturellement à des défis de plus grande envergure. Forts de leur expérience de la promotion du DEL consolidée, ils se sentiront capables de prendre eux-mêmes en charge des projets plus importants ou de négocier les modalités de leur déploiement avec les PTF ou les agences gouvernementales concernés.

Du point de vue du gouvernement national, des PTF et des ONG, les communes ayant fait preuve d'une capacité d'action de DEL indépendante sont bien plus susceptibles d'attirer des financements publics que celles qui dépendent exclusivement de ressources externes et ne s'essayeront jamais à un effort d'autonomisation.

3.2.7 Approche réfléchie et adaptable

L'exercice d'EPAC de Gisozi a mis en lumière l'importance que les acteurs locaux du Burundi attachent au temps nécessaire pour assimiler les concepts et la méthodologie inhérents à une approche de DEL. La compréhension conceptuelle de l'approche s'est vue renforcée par l'octroi aux participants d'un temps d'étude collaborative des conceptions et de leurs implications dans leur propre contexte socio-culturel. La valeur accordée à ce type de débats consciencieux est un élément important de la culture burundaise qu'il convient d'intégrer pleinement à toute approche de DEL.

Les processus de suivi et d'évaluation doivent également prendre en compte cette caractéristique. Ils doivent prévoir des ateliers et des réunions laissant les acteurs libres de débattre de la question des actions efficaces, des actions inefficaces et des moyens d'améliorer les résultats à l'avenir.

3.2.8 Approche holistique

L'étude d'état des lieux a mis en exergue l'importance d'une approche holistique de DEL. Les environnements infrastructureux et naturels des communes ont été dégradés au cours de plusieurs décennies de conflit et de négligence, et leurs populations restent vulnérables face aux bouleversements climatiques, sociaux et économiques.

Il importe d'ancrer l'approche de DEL dans un cadre favorisant non seulement la globalité économique, mais également la durabilité sociale et environnementale.

CHAPITRE 4. UN CADRE NATIONAL POUR LE DEL

4.1 Approche globale

Le DEL renvoie, par nature, à une approche **locale, territoriale**. Ses effets sur l'économie locale ont des répercussions sur les objectifs nationaux de développement. Aussi, au cœur de la stratégie de DEL proposée ici se trouve le déploiement des exercices de DEL commune par commune, à mesure qu'elles remplissent les conditions requises pour bénéficier d'un soutien.

Ce programme de déploiement développe de façon simultanée et systématique les capacités des acteurs locaux au rythme de leur mise en œuvre du DEL. La formation d'animateurs nationaux, chargés d'animer les exercices de mise en œuvre du DEL dans les communes, viendra également appuyer le programme de déploiement en développant la capacité des équipes locales à prendre le relais. Par conséquent, cette stratégie se compose essentiellement d'un programme de mise en œuvre et d'un programme de développement des capacités.

La stratégie de DEL contribue directement à remplir les objectifs de politique nationale grâce à son impact à l'échelle des communes. Ses piliers sont directement alignés sur ceux du CSLP II, de la SAN et du DPND. La stratégie de DEL contribue à remplir les objectifs de politique nationale du développement du Burundi grâce à son impact sur la gouvernance économique, les finances publiques locales, l'accès aux financements d'investissement, le développement des entreprises et l'environnement commercial à l'échelle des communes.

L'approche proposée ici consiste à ne pas attendre la concrétisation d'une réforme réglementaire et institutionnelle à l'échelle nationale avant d'amorcer la mise en œuvre du DEL. L'approche suggère plutôt d'entamer la mise en œuvre d'un programme de DEL dans le cadre réglementaire et institutionnel existant, qui fournit déjà une fenêtre d'action suffisante pour ce faire. Avec l'expérience et les enseignements tirés du passé, il devient plus aisé d'identifier les aspects du cadre réglementaire et institutionnel nécessitant d'être réformés, et bien plus aisé encore de motiver ces changements. L'approche de la réforme juridique et institutionnelle recommandée dans cette stratégie est donc d'utiliser le DEL comme outil de mobilisation permettant de générer une demande de réforme et de cerner le point où la réforme doit avoir lieu. On peut s'attendre à ce que les réformes qui répondent à une demande générée de cette façon auront une bonne chance d'être mises en œuvre et d'améliorer l'environnement pour le développement des entreprises, et contribuera ainsi à stimuler l'investissement, la croissance économique et le développement durable.

Les principales structures engagées dans la promotion du DEL au niveau national sont déjà en place : le bureau du Vice-président, le CIOPD, le MDC et la DGPELE. Les actions les plus importantes à mener à cet échelon consisteront à vérifier l'existence des capacités requises

pour déployer le programme de DEL, y compris les moyens de suivre sa progression dans l'ensemble des communes, à communiquer les informations relatives aux réussites et aux échecs, et à tirer les leçons de l'expérience et les intégrer aux processus de DEL déployés à l'échelle des communes.

Ce qui est nouveau dans cette stratégie par rapport à d'autres stratégies de DEL en Afrique c'est qu'elle combine systématiquement l'approche stratégique et l'approche à résultats rapides, ceci étant motivé par le fait que cela crée une approche globale renforcée, puisque l'approche stratégique de DEL ne peut pas mobiliser à elle-seule suffisamment tous les secteurs de l'économie locale ou initier un processus cumulatif croissant, et que l'approche à résultats rapides tend à négliger la perspective à long terme et l'importance de créer une vision partagée. Une autre motivation est que la planification stratégique dans la forme des PCDC est la politique actuelle au Burundi, mais souffre d'insuffisance de mobilisation des ressources locales et dépend trop fortement du financement et de l'expertise technique des PTF.¹¹

Comparée aux Plans Communaux de Développement Communautaire (PCDC) au Burundi, la stratégie de DEL élargit et approfondit la participation et renforce les capacités de manière plus systématique, en se concentrant beaucoup plus sur les ressources locales et la mobilisation des acteurs locaux. Elle diffère également des PCDC au niveau de l'accent qu'elle met sur la création d'un processus croissant, interactif et cumulatif, en commençant par de petits projets qui renforcent la confiance et l'assurance des acteurs et utilise ce processus pour renforcer les capacités des acteurs locaux et leur motivation à prendre de plus grands projets en main, plutôt que de compter sur des ressources et acteurs externes pour combler les lacunes financières et techniques au sein de l'économie locale.¹²

Il n'existe aucune garantie que la stratégie fonctionnera. Toutefois, des éléments importants ont été intégrés au sein de cette stratégie, améliorant les chances de succès. Elle cherche à donner une expression à la stratégie nationale de développement et s'appuie sur l'expérience des approches stratégiques et à résultats rapides de DEL en Afrique et de l'expérience de l'application d'une approche fondée sur les résultats rapides dans la commune de Gisozi. Elle vise à compléter et renforcer l'approche actuelle de la planification du développement local au Burundi, à savoir les Plans Communaux de Développement Communautaire (PCDC).

L'expérience acquise avec l'approche à résultats rapides dans d'autres pays montre que cette approche fonctionne mieux quand les acteurs sont fortement engagés dans le processus et travaillent énergiquement ensemble. Le fait que le Gouverneur et l'Administrateur de Gisozi aient collaboré efficacement pour recevoir et diriger un processus

¹¹ Ceci étant une des importantes conclusions tirées du Rapport sur l'Évaluation participative de l'avantage concurrentiel dans la commune de Gisozi au Burundi, du 20 Mai au 4 Juin 2013.

¹² Voir le Rapport sur l'Évaluation participative de l'avantage concurrentiel dans la commune de Gisozi au Burundi, du 20 Mai au 4 Juin 2013.

réussi de DEL, laisse espérer que cette approche puisse fonctionner dans d'autres communes du Burundi.

4.2 Alliance entre action rapide et planification stratégique

Ce chapitre définit la stratégie de DEL proposée pour le Burundi. Elle s'inspire de deux approches génériques de promotion du DEL actuellement mises en œuvre dans des pays à faibles revenus, l'une fondée sur la planification stratégique et l'autre sur des méthodes d'action rapide.¹³

L'approche proposée ici suggère essentiellement de recourir à la planification stratégique pour définir une stratégie générale de DEL à l'échelle nationale, et d'utiliser l'approche d'action rapide pour amorcer le DEL, améliorer la compréhension de son importance et gagner en expérience de mise en œuvre avant d'engager un processus de planification davantage stratégique et visionnaire, et à plus longue échéance.

Au niveau local, les actions rapides efficaces visent à développer la confiance, l'assurance, l'enthousiasme et les capacités. Un renforcement des capacités et des partenariats public-privé parmi les acteurs locaux aura pour effet de les motiver et de valoriser leur capacité à prendre en charge des projets plus complexes et à plus longue échéance nécessitant des ressources financières, institutionnelles ainsi que d'autres ressources externes publiques (gouvernement et PTF) et privées (grands investisseurs privés). C'est là que l'approche locale oriente, soutient et entre en interaction avec les PCDC, qui forment pour l'essentiel un outil de planification stratégique du développement reposant sur des perspectives communales et centré sur des projets de plus grande envergure, plus onéreux et techniquement plus complexes.

4.3 Un cadre stratégique national pour le DEL

Les principaux éléments de la stratégie nationale de DEL applicable au Burundi sont énoncés dans le cadre logique présenté dans la Figure 1, également reproduit sous forme de matrice structurelle logique en Annexe 1.

Ce cadre s'inscrit dans le champ des principaux objectifs de développement du Burundi, définis dans le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté II (CSLP II), le Document de Politique Nationale de Décentralisation (DPND) et la Stratégie Agricole Nationale (SAN). Il établit un lien entre bonne gouvernance économique, développement financier, développement des entreprises, développement de la localité et les questions transversales

¹³ Plusieurs variantes de l'approche de planification stratégique sont actuellement étudiées par la Banque mondiale (BM), l'Organisation internationale du travail (OIT) et ONU-Habitat. L'approche d'évaluation rapide la plus répandue est l'Évaluation participative de l'avantage concurrentiel élaborée par Jorg Meyer-Stamer de Mesopartner et financée dans un certain nombre de pays par la GIZ.

de développement des capacités et d'autonomisation économique des femmes et des jeunes.

Au regard de la colonne centrale et de ***l'objectif général***, le cadre stratégique favorise la promotion de la croissance économique et de la lutte contre la pauvreté à l'échelle nationale. Cet objectif est en totale cohérence avec l'objectif du gouvernement burundais visant à mettre le secteur privé à contribution pour lutter contre la pauvreté, moyennant une professionnalisation et une modernisation de l'agriculture ainsi qu'une orientation croissante de celle-ci vers les marchés nationaux et internationaux.

L'objectif de développement correspond à un DEL global et durable. Le DEL est l'un des nombreux moyens de poursuivre l'objectif de lutte contre la pauvreté. Il s'agit là d'une approche de lutte contre la pauvreté qui passe par le développement des entreprises. Il a pour vocation de réduire durablement la pauvreté en favorisant la croissance des microentreprises et des petites et moyennes entreprises (PME) à l'échelle des communes. La croissance durable des entreprises a pour effet d'augmenter la production, l'emploi, les revenus et les impôts locaux. Le développement de l'emploi et des revenus réduit la pauvreté pécuniaire des ménages. L'augmentation des impôts facilite la lutte contre les facteurs de pauvreté improductive tels que l'illettrisme et la santé précaire des populations.

Les impôts locaux servent à améliorer l'environnement des activités commerciales. Les revenus fiscaux sont réinjectés dans la construction et l'entretien des routes, l'alimentation en énergie, les télécommunications et les marchés physiques. L'environnement ainsi créé attire davantage d'investissements privés et instaure un cercle vertueux de croissance et de développement à l'échelle locale.

Dans ce cadre logique, les ***résultats*** sont issus des activités et de l'étape comprise entre les activités et la réalisation des objectifs de développement. Celles-ci sont parfois dénommées « piliers stratégiques ». Six piliers stratégiques de DEL sont définis pour le Burundi, dont quatre principaux et deux transversaux.

Les quatre principaux piliers sont les suivants : ***gouvernance économique locale, développement financier, développement des entreprises et développement de la localité***. Les deux résultats transversaux sont le ***développement des capacités et l'autonomisation des femmes et des jeunes***.

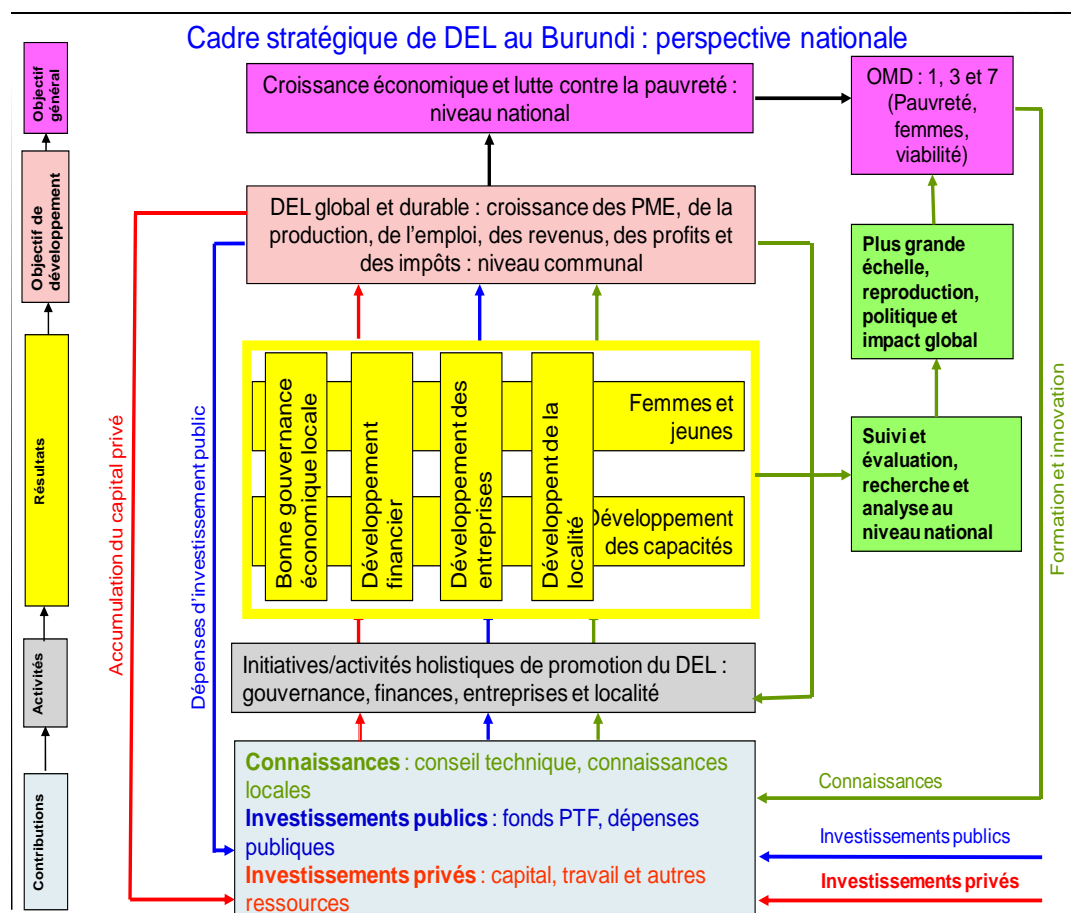
4.4 Piliers stratégiques

Bonne gouvernance locale

Le résultat de gouvernance implique une amélioration de l'efficacité, de la transparence et de la responsabilité du gouvernement local lors de la fourniture de services économiques et sociaux, et dans ses activités de promotion du DEL. Cette amélioration entraîne une participation accrue des parties prenantes du DEL aux tribunes de prise de décisions animées par le gouvernement local, telles que les CCDC. Cela implique la mise en place de partenariats gouvernement/secteur privé/communauté pour fournir des infrastructures et des services.

Le rôle joué par le DEL dans le renforcement de la gouvernance économique consiste à promouvoir le dialogue par le biais de diagnostics participatifs et d'actions conjointes, et à développer ou renforcer les dispositions institutionnelles requises pour ce faire. Les partenariats résultent des opportunités d'action conjointe identifiées par les acteurs du processus. Un partenariat réussi permet de gagner en expérience et en assurance. La réussite donnera lieu au développement de partenariats plus ambitieux. Ainsi, le processus de mise en œuvre du DEL en soi développe et renforce déjà les capacités des acteurs des secteurs privé et public et des institutions de gouvernance.

Figure 2. Cadre stratégique du programme de mise en œuvre du DEL au Burundi



Développement financier

Le processus de DEL permettra de renforcer le système de gestion des dépenses publiques (GDP) au sein des communes via la mise en place d'un processus d'identification et de priorisation des besoins en matière de dépenses consacrées aux infrastructures économiques. Ces priorités seront reprises dans les plans d'action locaux et les PCDC. L'activité est relayée par les acteurs économiques locaux.

L'identification participative des besoins en infrastructures économiques mettra en relief l'importance et l'utilisation potentielle du FONIC comme source de fonds d'investissement destinés à améliorer l'environnement commercial. Elle aura pour effet de stimuler la demande d'élargissement et d'utilisation plus efficace de cette ressource ciblée sur les dépenses d'investissement public.¹⁴

Le développement financier du secteur privé renvoie à une amélioration du fonctionnement des marchés financiers et, par là, de l'accès aux financements d'investissement des microentreprises, des petites et moyennes entreprises (PME) et des grandes entreprises. Cette amélioration pourra voir le jour moyennant l'établissement d'institutions financières spécifiquement dédiées à l'investissement commercial, ou le développement de nouveaux produits et services d'investissement par les institutions financières existantes. Certains pays ont créé des banques de développement chargées de proposer des prêts d'investissement aux entreprises émergentes.

Le DEL n'a pas pour rôle propre d'instaurer des institutions financières ni de fournir directement des services financiers. Sa mission consiste davantage à faciliter la mise en relation de la demande de ce type de services émise par les entreprises locales, avec la fourniture de ces services par des institutions financières dédiées, notamment les banques commerciales et les institutions de microfinance.¹⁵

¹⁴ Bien que cela ne fasse pas partie des attributions de cette stratégie, il serait utile de solliciter la mise en place d'une sous-stratégie distincte consacrée au développement d'un système de GDP au sein des communes, en utilisant le FONIC comme un outil d'investissement public dans les infrastructures économiques et sociales. Le Fonds d'équipement des Nations unies (FENU) a su utiliser avec efficacité les subventions d'équipement sans conditions, acheminées par le biais des trésoreries nationales et des ministères des finances pour promouvoir la décentralisation, la planification participative du développement local et l'amélioration de la GDP dans quelques 49 pays à faibles revenus au cours des 20 dernières années. <http://www.uncdf.org>. Il serait envisageable de l'approcher pour solliciter son soutien en faveur de cette composante de la stratégie du DEL au Burundi.

¹⁵ Bien que cela ne fasse pas partie des attributions de cette stratégie, il serait possible de solliciter la mise en place d'une stratégie distincte visant à renforcer ces institutions ou à créer des garanties bancaires qui leur permettraient alors de proposer des prêts répondant aux besoins des microentreprises et des petites et moyennes entreprises des communes. Un programme similaire est en cours d'élaboration par le Fonds d'équipement des Nations unies (FENU), en partenariat avec l'organisme Global Clearing House for Development Finance, dans un certain nombre de pays à faibles revenus. Initiative de financement du développement économique local (2010) du FENU, proposition, août.

Développement des entreprises

Le développement des entreprises renvoie à l'amélioration de l'efficacité, de la compétitivité et de la rentabilité des entreprises. Au Burundi, cette forme de développement s'accompagne de mesures d'assistance aux producteurs domestiques de biens de subsistance pour moderniser et professionnaliser leurs activités, diversifier leur production et produire proportionnellement à la demande du marché.

La création de groupes et d'associations d'exploitants agricoles peut être une première étape vers la commercialisation. Les ressources et les connaissances des agriculteurs sont ainsi regroupées afin d'élargir le champ d'activité. Les exploitants dont l'activité est en progression peuvent servir de modèles aux autres, en leur montrant comment passer d'une production de subsistance à une production orientée vers les marchés sans mettre en péril leur gagne-pain. Au Burundi, on appelle ces personnes les « ferments » ou les « lumières » du développement.

Le développement des entreprises inclut la fourniture de services de développement des entreprises (SDE) plus accessibles, efficaces et abordables. Un éventail d'ONG et de ministères gouvernementaux burundais proposent divers types de SDE, notamment de recherche et de développement agricole, de comptabilité, de formation de gestion, d'information sur les marchés, de marketing, de contrôle de la qualité ainsi que des services juridiques. Pourtant, les prestataires de services publics souffrent actuellement d'une baisse de motivation suscitée par la médiocrité des salaires et le manque de formation et, dans de nombreux cas, le personnel concerné commercialise des semences, des plantes et des produits agricoles finaux en concurrence avec leurs clients présumés, ce qui provoque un déséquilibre des marchés locaux.

Le rôle du DEL ne consiste pas à reproduire la fourniture de SDE, mais davantage à établir le lien entre les PME et les prestataires de SDE, à définir les rôles de secteurs public et privé, et à identifier et éliminer les déséquilibres des marchés.

Le DEL centre particulièrement ses efforts sur une mise en relation plus efficace des prestataires de SDE existants avec les entreprises engagées dans des activités de production et de transformation dans l'ensemble des chaînes de valeur des produits de base, revalorisant et améliorant ainsi la compétitivité de ces chaînes de valeur.

Développement de la localité

Ce résultat entraîne une amélioration de l'environnement commercial au sein d'une localité, notamment les conditions institutionnelles, sociales, physiques et naturelles de fonctionnement des entreprises.

L'environnement commercial s'articule autour de services d'utilité publique (électricité, eau, traitement des déchets, télécommunications), de recherche, d'enseignement, de formation

et de santé. Certains de ces facteurs se trouvent sous l'influence des communes et des provinces, d'autres sous le contrôle du gouvernement national. Lorsqu'il est question de services nationaux d'utilité publique, le gouvernement local et les organisations de producteurs locaux, telles que les coopératives, les chambres de commerce et les associations, peuvent faire pression sur le gouvernement national pour obtenir des améliorations.

Le DEL est un processus qui permet d'améliorer les environnements commerciaux en réunissant le gouvernement local et les entreprises locales. Il permet aux prestataires de services du gouvernement local de mieux comprendre les besoins des entreprises, et aux entreprises locales de mieux connaître les contraintes auxquelles les prestataires publics doivent se plier. Une compréhension et une confiance mutuelles entre les secteurs public et privé locaux sont ainsi rendues possibles, et améliorent l'environnement commercial pour attirer davantage d'investissements privés.

Femmes et jeunes

Dans le contexte du DEL, les femmes et les jeunes sont des résultats transversaux. La politique nationale du Burundi réserve une place prioritaire à l'amélioration de l'égalité des sexes et à la valorisation de la jeune population. Le moyen le plus efficace de garantir que les femmes et les jeunes bénéficient d'un programme de DEL sera de les impliquer de façon systématique et sérieuse dans le processus dès le début, en mettant à contribution leurs capacités spécifiques, leur enthousiasme et leur dynamisme.

L'efficacité des activités d'amélioration de l'égalité des sexes et de valorisation des jeunes est évalué au regard de l'implication accrue des femmes et des jeunes dans les processus de DEL, et de leur accès aux opportunités commerciales, d'emploi et de revenus.

Développement des capacités

Le développement des capacités est un résultat transversal. Il se trouve au cœur de la stratégie nationale de DEL exposée dans les présentes.

L'approche de développement des capacités dans le cadre de la stratégie de DEL consiste à intégrer cette approche à chaque étape du processus de mise en œuvre des exercices de DEL dans les communes. Les capacités sont développées par voie de transmission des compétences et de formation centrée sur un apprentissage par la pratique.

Par l'entremise d'ateliers de formation au DEL directement orientés vers la mise en œuvre du DEL, les compétences sont transmises entre les animateurs internationaux et les animateurs nationaux, puis entre les animateurs nationaux et les équipes locales, et enfin entre les équipes locales et les acteurs du DEL dans les communes.

Un groupe d'animateurs nationaux est chargé de déployer le programme de DEL à l'échelle nationale, tandis que les équipes locales approfondissent et diffusent le DEL au sein des communes.

4.5 Activités

Dans le cadre stratégique, les activités prennent la forme d'un programme holistique d'exercices de DEL bien structurés, minutieusement organisés et correctement exécutés au sein des communes burundaises. Dans la réalité, ces activités composent un programme de déploiement des exercices de DEL commune par commune dans l'ensemble du pays. Elles sont au cœur de la stratégie de DEL.

4.6 Contributions

La composante **contributions** de la stratégie de DEL regroupe trois éléments: **Connaissances, investissements publics et investissements privés.**

La composante **Connaissances** désigne les connaissances techniques et intuitives apportées lors de la conception et la mise en œuvre du programme de DEL. Elle inclut les sources de connaissances internationales, nationales et locales. L'association flexible, adaptable et innovante de ces sources de connaissances constitue la meilleure garantie de réussite du DEL.

Les termes **Investissements publics** désignent le financement du DEL par le gouvernement et les bailleurs de fonds. Une proportion considérable des investissements publics actuels est dirigée vers les communes, notamment via les dépenses des ministères du secteur et les projets de développement financés par les PTF. En outre, il existe la possibilité d'élargir le FONIC afin d'établir un bloc de subventions communales réservé spécifiquement aux investissements publics dans les infrastructures et les services économiques.¹⁶

Le DEL n'exige pas d'importantes dépenses d'investissement public supplémentaires. Le financement spécifiquement requis pour entreprendre les exercices de DEL reste relativement modeste. La principale mission d'un exercice de DEL à l'échelle communale consiste à favoriser la réorientation des investissements publics et privés **existants** vers la promotion d'un développement **territorial** plus cohérent, lui-même générateur de développement économique durable.

¹⁶ Le FENU a introduit ce type de blocs de subventions dans une quarantaine de pays à faibles revenus. Les priorités d'investissement sont identifiées par un processus de planification ascendante et participative. Ce système pourrait être adapté aux communes du Burundi, à l'occasion de tribunes économiques créées dans le cadre des CCDC. Les priorités établies lors de ces tribunes seraient ensuite validées par l'administrateur de commune et le conseil communal.

L'élément **Investissements privés** comprend les investissements locaux, nationaux et internationaux opérés par des entreprises. L'augmentation des investissements privés constitue le moteur du DEL et l'épreuve décisive d'un exercice de DEL.

Il ne revient pas aux bailleurs de fonds ni au gouvernement appuyant un programme de DEL d'injecter des capitaux d'investissement privé dans le programme. La contribution spécifique d'un processus de DEL à l'investissement privé consiste à améliorer l'environnement commercial au sein de la localité et à réunir les investisseurs potentiels avec les prestataires de services financiers et de SDE en vue d'identifier les opportunités d'investissement, qui seront ensuite regroupées sous forme de plans de mise en œuvre d'activités.

4.7 Autorenforcement du DEL

La stratégie schématisée dans la Figure 1 correspond à un modèle d'autorenforcement du DEL. Il ne repose pas sur d'importantes injections de financements externes ou d'autres ressources. Pour l'essentiel, la stratégie adoptée consiste à mobiliser les ressources déjà présentes, selon une méthode d'autorenforcement.

Les moteurs de cette approche sont les flux de connaissances (flèche verte), d'investissements publics (flèche bleue) et d'investissements privés (flèche rouge). Le caractère d'autorenforcement de ce modèle est illustré par le parcours suivi par les flux de connaissances, d'investissements publics et d'investissements privés à travers les différents niveaux de planification.

La **circulation des connaissances** et l'innovation sont au cœur de ce modèle. Un système efficace de suivi et d'évaluation ainsi que la capacité à interpréter leurs résultats contribuent considérablement au bon fonctionnement de ce processus. L'expérience internationale, doublée de connaissances locales approfondies, alimente le DEL. L'expérience et les enseignements tirés au sein de la localité stimulent l'innovation et bénéficient en retour à la réglementation nationale, comme le représente l'encadré central dans la colonne verte à droite du cadre.

Le **Capital public** forme le deuxième flux du système, illustré en bleu. Le FONIC est l'une des sources de financement public qui alimentent ce système. Toutefois, le recours au FONIC dépend actuellement de la décision du gouvernement central, ce qui signifie qu'il ne fait pas encore l'objet d'un processus local de prise de décisions. Actuellement, une proportion bien plus importante des financements acheminés vers les localités provient des ministères et des PTF. Si ces fonds devenaient accessibles aux communes par le biais d'un processus de planification participative, les gouvernements locaux verraient s'améliorer le fonctionnement de leurs systèmes de fourniture d'infrastructures et de services, et par là de l'environnement commercial.

Les **Investissements privés** forment le troisième flux du système, illustré en rouge. Les investissements privés sont suscités par des opportunités économiques ainsi qu'un environnement commercial favorable. L'augmentation des investissements du secteur privé génère des opportunités en aval pour les fournisseurs d'intrants et en amont pour les transformateurs, les acheteurs et les distributeurs. Elle crée également des opportunités pour les prestataires de services du secteur privé travaillant dans le domaine de l'information, de l'entretien, du conditionnement, des services techniques et bien d'autres.

En constatant que leurs impôts servent à améliorer leur environnement, les entreprises se montrent davantage disposées à payer des impôts et à investir dans la localité. Ces réactions génèrent une croissance des actifs privés, de l'emploi et des revenus, et élargit l'assiette fiscale ensuite réinjectée dans d'autres investissements publics et projets d'amélioration des services, soit un enchaînement vertueux de croissance locale.

La croissance économique réduit directement la pauvreté en créant plus d'emplois et en augmentant les revenus. Elle réduit également la pauvreté de façon indirecte, en élargissant l'assiette fiscale servant à absorber les dépenses publiques consacrées aux services de santé, d'enseignement et d'aide sociale.

Retour à l'objectif général

En revenant aux objectifs généraux, la croissance économique et la lutte contre la pauvreté à l'échelle locale, de facture globale et durable, contribuent à favoriser la croissance économique et la réduction de la pauvreté à l'échelle locale. La réalisation des objectifs de développement national participe de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Grâce à l'implication d'agences internationales dans le programme de DEL, la formation et l'innovation au Burundi viendront enrichir les approches adoptées dans l'ensemble de la région d'Afrique centrale et orientale.

CHAPITRE 5. UNE APPROCHE COMMUNALE DU DEL

5.1 Un DEL à action rapide pour lancer le processus

La stratégie nationale de DEL au Burundi consiste pour l'essentiel en un programme d'exercices de DEL mis en œuvre au sein des communes. Dans chaque commune, l'approche doit débiter par un exercice de DEL qui mobilise les acteurs locaux afin d'entreprendre des actions rapides à l'aide de ressources locales, à effet immédiat. La montée en puissance générée par ces résultats rapides permet la prise en charge de projets de grande envergure, plus complexes, à plus longue échéance et dépendant plus largement de ressources externes. Les résultats du processus de DEL pourront permettre un approfondissement, une orientation et un renforcement des composantes économiques du PCDC. En l'absence de PCDC, cette approche donne lieu à un plan d'action servant de fondement au développement des aspects économiques d'un futur PCDC.

Cette section expose les grandes lignes de cette approche. Elle s'inspire de l'expérience d'application d'une Évaluation participative de l'avantage concurrentiel à la commune de Gisozi en mai et juin 2013.¹⁷

L'approche à action rapide implique les phases principales suivantes : 1) l'élaboration, 2) l'exercice de DEL et 3) les actions postérieures à l'exercice de DEL.

Phase d'élaboration

Lors de la phase d'**élaboration**, une équipe de consultants composée d'un ou deux animateurs externes (à la localité), formés à la méthodologie de DEL à action rapide, interagit avec un promoteur national, un **champion** local et un **hôte** local au sein de la commune. L'hôte incarne la légitimité et l'autorité du processus de DEL. À Gisozi, le gouverneur de la province de Mwaro a joué ce rôle avec beaucoup d'efficacité, établissant un modèle à suivre par les autres communes.

Le champion local est sélectionné en fonction de ses capacités, de son engagement et de sa disponibilité en faveur du processus de DEL. Le champion peut provenir du secteur privé ou d'une ONG. À Gisozi, l'administrateur a joué ce rôle avec beaucoup d'efficacité, établissant un modèle à suivre par les autres champions. Le champion et l'hôte local sélectionnent un ensemble de **spécialistes** locaux qui formeront l'équipe de DEL.

Pour assurer la réussite de l'exercice de DEL, il est indispensable de sélectionner les membres de l'équipe locale parmi des éléments faisant preuve d'un engagement, d'une compétence et d'une disponibilité marqués pour cet exercice.¹⁸ Au Burundi, on attribue des

¹⁷ Cf. Rapport sur l'Évaluation participative de l'avantage concurrentiel dans la commune de Gisozi au Burundi, du 20 mai au 4 juin 2013.

¹⁸ L'approche de DEL à action rapide définit en détail les caractéristiques et les rôles du champion, de l'hôte et de l'équipe.

désignations spécifiques aux membres des communautés qui remplissent déjà ce type de rôle. Ils sont dits personnes « lumières » ou « ferments », en raison de leur capacité à éclairer ou à favoriser le développement de la communauté, en inspirant aux autres un désir de changement. Il convient de choisir ce type de personnes pour composer l'équipe locale de DEL.

L'animateur international fournit au promoteur national, au champion local et à l'hôte une chronologie détaillée des actions préparatoires à mener pendant les six semaines qui précèdent le lancement de l'atelier dans la commune. Le champion, l'hôte et l'équipe, tous locaux, assurent la préparation des acteurs de la commune avant l'exercice de DEL. Au regard des directives fournies par l'animateur international, le champion local et l'équipe de DEL rassemblent des données statistiques élémentaires concernant la commune afin d'en établir le profil économique. Ils transmettent ensuite ces informations à l'animateur international.

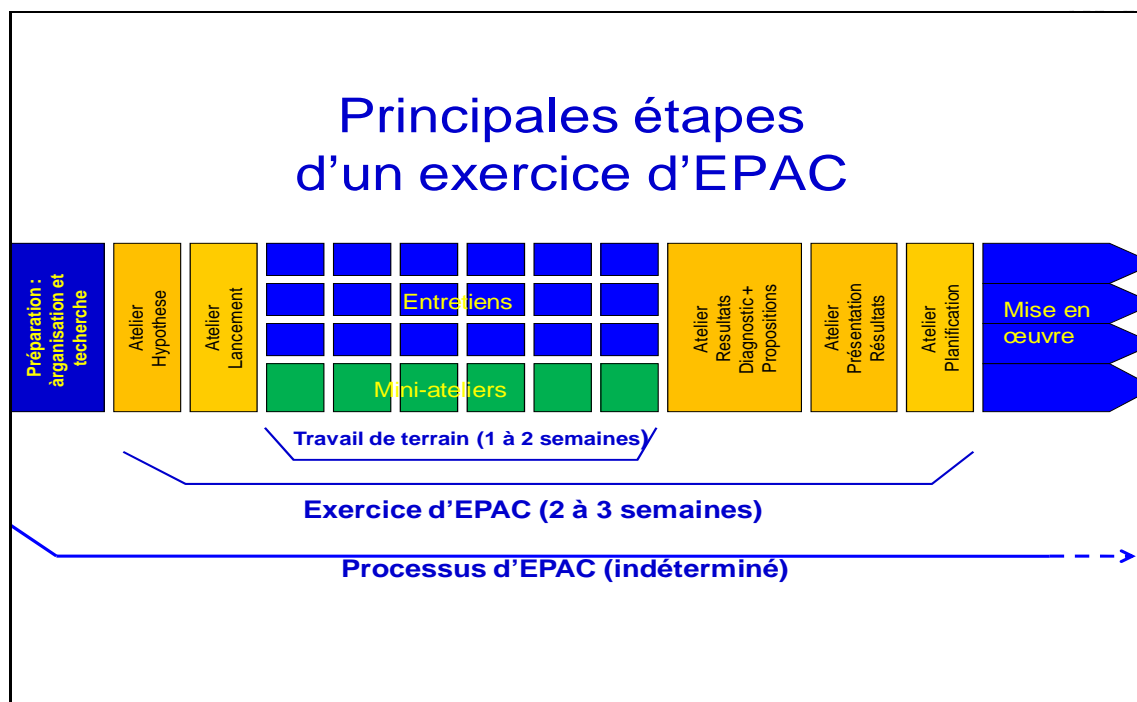
Exercice

L'**exercice** de DEL fait suite à la phase d'élaboration. Il comporte six étapes à déployer sur une période de deux à trois semaines, comme illustré dans la Figure 3: 1) Formation de l'équipe et test d'hypothèse, 2) Atelier de lancement, 3) Entretiens et mini-ateliers de terrain, 4) Ateliers sur les résultats de l'équipe, 5) Atelier de présentation des résultats aux parties prenantes et 6) Atelier de planification de la marche à suivre.¹⁹

L'exercice de DEL débute par un **atelier d'hypothèse** de 3 jours au cours duquel l'équipe locale suit une formation méthodologique et formule une hypothèse quant à la nature de l'économie locale et de ses avantages concurrentiels. Un **atelier de lancement** d'une demi-journée rassemblant les acteurs du DEL fait suite à la formation de l'équipe. Lors de cet atelier de lancement, l'équipe est présentée aux acteurs de DEL de la commune et les participants de l'atelier entreprennent d'établir un diagnostic de l'économie locale ainsi que des priorités, concernant les chaînes de valeur des produits de base et les aspects de l'environnement commercial, auxquelles l'équipe devra prêter une attention particulière lors de son travail de terrain.

¹⁹ Source: J. Mayer Stamer, Participatory Appraisal of Competitive Advantage (PACA). Training Manual, 2010.

Figure 3. Principales étapes d'un exercice de DEL à action rapide



L'atelier de lancement est suivi d'une période de **travail de terrain** intensif, au cours de laquelle l'équipe de DEL organise des entretiens et anime des mini-ateliers auprès des particuliers et des groupes impliqués dans l'économie locale. Ces mini-ateliers et entretiens servent à identifier et à mobiliser les champions potentiels du DEL. Ces activités se déroulent sur une semaine. Elles sont suivies d'un **atelier sur les résultats** de l'équipe de DEL, soit 2 à 3 jours de travail intensif pendant lesquels l'équipe rassemble et analyse les résultats de son travail de terrain, et identifie des opportunités d'investissement ainsi que des actions d'amélioration de l'environnement commercial.

À la suite de l'atelier sur les résultats, l'équipe organise un atelier de **présentation** d'une demi-journée auprès des acteurs du DEL de la commune, lors desquels les résultats et les actions proposées concernant l'économie sont présentés, analysés et vérifiés. Cet atelier de présentation est suivi d'un atelier de **planification** destiné à planifier les actions à suivre. L'atelier de planification se compose de plusieurs mini-ateliers lors desquels les champions d'action et leurs collaborateurs planifient les actions à mener et mettent en place un système de compte-rendu, de suivi et d'évaluation.

À la lumière de l'expérience de la commune de Gisozi, il convient de consacrer une journée entière à l'atelier de planification. À l'issue de l'atelier de planification, les champions de la commune forment un comité de coordination composé des champions d'action et des organismes de soutien intégrés en tant qu'observateurs. L'expérience de Gisozi suggère également de consacrer une journée entière supplémentaire à la mise en place de comités de coordination, d'un système de suivi et d'évaluation et d'un calendrier.

Actions postérieures à l'exercice de DEL

Le processus de DEL est repris par les champions de la commune qui entament immédiatement la mise en œuvre des actions. Ils coordonnent et dirigent eux-mêmes le processus. Les promoteurs nationaux et les animateurs internationaux émigrent hors de la commune et y reviennent uniquement sur demande d'assistance spécifique des acteurs locaux. Le soutien externe aux acteurs du DEL de la commune peut prendre diverses formes, notamment de conseil en ligne. Le champion local peut solliciter une visite de retour du champion international environ six mois après l'exercice, afin d'évaluer la progression et, si nécessaire, d'assister le réaligement du processus de DEL.

L'approche d'action rapide décrite précédemment est une approche de DEL dite « organique », au sens où elle est semée, se développe depuis les racines de la commune puis est alimentée par les ressources humaines et les autres ressources existantes au sein de la commune, plutôt que d'être implantée artificiellement dans la commune par des acteurs externes. Elle est organique au sens où elle repose en majorité sur les capacités, la détermination et le dynamisme des acteurs locaux, et s'agrémente de brèves périodes de soutien intense fourni par des consultants nationaux et internationaux externes. Les animateurs externes ont pour rôle de faciliter le processus de lancement et de développer les capacités de l'équipe locale.

5.2 De l'action rapide à la planification stratégique locale

L'approche de DEL à action rapide est destinée à mobiliser les acteurs locaux rapidement, à développer une connaissance commune de l'économie locale, à centrer les énergies sur les projets prometteurs et à développer la confiance et l'enthousiasme à l'égard du processus de DEL.

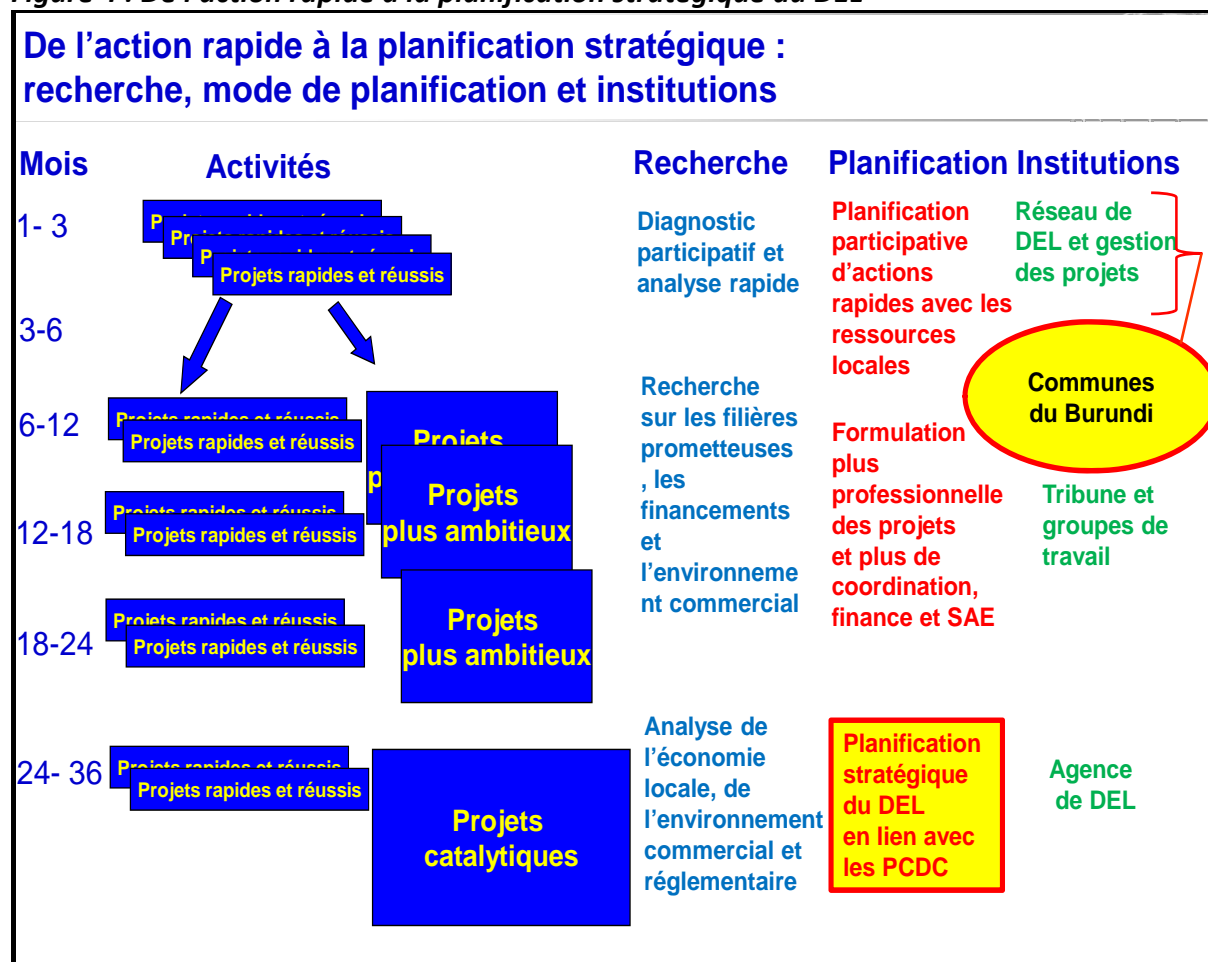
À mesure que le nombre, l'envergure et la complexité des projets générés par l'approche à action rapide augmentent, la nécessité d'adopter une approche de DEL davantage **stratégique** à l'échelle locale se fait sentir. C'est là que l'approche à action rapide croise le parcours et s'intègre aux Plans communaux de développement communautaires (PCDC).

Le processus de DEL complète et soutient les PCDC de la façon suivante:

- Il implique le secteur privé et autres acteurs de manière beaucoup plus systématique et profonde dans le processus de planification
- Il initie un processus d'identification et de mise en œuvre participatif et orienté vers la stimulation de l'investissement du secteur privé
- Il aide à focaliser sur les ressources locales et la mobilisation des acteurs locaux
- Il renforce la confiance, l'enthousiasme et l'engagement des acteurs locaux
- Il renforce les capacités des acteurs locaux pour entreprendre le processus et les met dans une position beaucoup plus forte pour négocier avec les PTF un appui défini par l'expérience et les besoins locaux en développement

La Figure 4 représente la transition entre une approche à action rapide et une approche stratégique du DEL à l'échelle locale, à horizon hypothétique de trois ans.²⁰ Parallèlement aux phases du processus de DEL, les exigences de recherche et les dispositions institutionnelles requises à chaque étape sont indiquées dans les colonnes situées à gauche et à droite de la colonne de planification.

Figure 4 : De l'action rapide à la planification stratégique du DEL



Le processus débute par les étapes décrites dans la section 2.3 précédente. Dans une localité connaissant sa toute première expérience de promotion du DEL, la phase initiale peut durer jusqu'à 6 mois ou un an, temps parfois nécessaire aux acteurs locaux pour acquérir suffisamment d'expérience avant de prendre en charge des projets plus ambitieux et à plus grande échelle. L'organisation de projets catalytiques nécessitant la mobilisation de ressources financières et de compétences professionnelles externes (à la localité) peut prendre deux à trois ans. La durée de cette phase et des étapes ultérieures est indicative ; chaque phase peut être déployée sur un temps réduit ou prolongé, selon les conditions locales et la réussite du processus de DEL.

²⁰ Source: J. Mayer Stamer, Participatory Appraisal of Competitive Advantage (PACA). Training Manual, 2010.

Les exigences de recherche varient en fonction de la phase. Au départ, une analyse documentaire et un diagnostic participatif rapide suffisent à amorcer le processus et à générer un certain nombre de projets rapides et réussis. Les projets plus ambitieux exigent une recherche plus ciblée, par exemple sur les chaînes de valeur de produits de base prometteuses. Les projets catalytiques impliquent une recherche plus conséquente afin d'établir la viabilité, notamment une analyse de l'économie, des entreprises et des institutions financières locales.

Les méthodes et les processus de planification varient en fonction de la phase du processus de DEL. Au stade initial, le recours à une planification participative et à des outils de planification relativement simples pourra suffire aux acteurs locaux à mener à bien des projets rapides et réussis. À mesure que les projets deviennent plus ambitieux, la planification prend un tour plus élaboré et peut nécessiter les compétences de spécialistes, notamment dans le cadre de projets infrastructureux de grande envergure exigeant l'intervention d'architectes et d'ingénieurs dont les qualifications sont rarement disponibles au sein de la commune.

Les grands projets s'accompagnent de questions relatives à l'éloignement de l'échéance, et par là de l'avenir concret de l'économie locale, et aux besoins prioritaires identifiés pour les années à venir. C'est à ce stade que la planification stratégique entre en scène, à point nommé, et que l'approche à résultats rapides entre en interaction avec les PCDC.

La planification stratégique implique une vision de l'avenir de la localité dans quelques années, comme tel est le cas dans le PCDC 2009-2013 établi pour Gisozi.²¹ Au regard de cette perspective et d'une identification des problèmes qui jalonnent le parcours pour y parvenir, un plan est établi afin de mobiliser des ressources et organiser des activités visant à concrétiser la vision énoncée dans ce plan. Le DEL stratégique est illustré dans l'encadré situé en bas de la colonne de planification.

La colonne finale, à droite de la Figure 3, présente les exigences institutionnelles de formulation, de mise en œuvre et de gestion des projets au cours de ces différentes phases. En principe, il est préférable de recourir aux institutions existantes pour promouvoir et mettre en œuvre le DEL plutôt que d'en créer de nouvelles. En l'absence d'institution appropriée, il est généralement préférable de mettre en place une structure sommaire et temporaire qui sera ensuite fermée ou adaptée à l'évolution des besoins en temps requis.

Lors des premières phases, un réseau de DEL, des structures de gestion de projet et une structure sommaire de coordination suffisent à organiser et appuyer le travail de DEL. Par exemple, à Gisozi, la structure de coordination était composée du gouverneur de la province de Mwaro au poste d'hôte, de l'administrateur de Gisozi à celui de champion, des

²¹ République du Burundi, Ministère de l'intérieur et du développement communal, Province de Mwaro, Commune de Gisozi, Plan communal de développement communautaire, Mars 2009.

champions de chaque action identifiée lors de la réunion de planification et des représentants des institutions de soutien actives dans la commune. À mesure que le nombre, l'envergure et la complexité des projets augmentent, la nécessité d'améliorer la coordination se fait sentir. Dans ce cas, il est possible de mettre en place une structure de coordination enrichie en ressources et de créer des équipes de travail responsables de projets spécifiques ou de groupes de projets.

Dans les communes du Burundi, les CCDC pourraient, en principe, jouer le rôle de tribune de DEL, mais leur mission et leur composition restent pour l'heure inadaptées à ce rôle. L'administrateur de commune, avec le soutien du conseil, peut mettre en place une tribune de DEL chargée de jouer ce rôle, dans ou hors du cadre du CCDC.

Tel fut effectivement le cas à Gisozi, où l'administrateur de la commune, avec l'appui marqué du gouverneur provincial, a défini un processus de planification participative impliquant des membres du CCDC, mais également des représentants du secteur privé, conformément aux directives établies par l'approche d'EPAC.

Enfin, la loi communale peut être modifiée de façon à affecter aux CCDC des rôles qui leur permettent d'agir en tribunes de DEL, lorsque cela s'avère une meilleure alternative.

Il arrive que le nombre, l'envergure et la complexité des projets organisés au sein de la commune appellent un moyen dédié de mise en œuvre, comme par exemple une Agence pour le développement de l'économie locale (ADEL). Une ADEL peut se révéler nécessaire en cas de planification de grands investissements catalytiques à fort impact sur l'économie locale. Il est déconseillé de mettre en place une ADEL, sauf si la situation le requiert de façon justifiée, en raison de son coût souvent élevé, de son inutilité au regard des structures existantes et de sa propension à générer des tensions et des frustrations au sein de la commune.

Il convient de veiller à ne pas confondre les différentes fonctions associées aux différents types d'ADEL. Certaines ont pour vocation de proposer des services de routine, tels que l'immatriculation et l'aiguillage des entreprises, qui pourront être intégrés ultérieurement aux activités de routine des communes. D'autres peuvent être des plateformes dédiées à la gestion de projets d'investissement de grande envergure, par exemple la construction d'une zone industrielle, auquel cas leur existence est limitée dans le temps, leur activité relativement indépendante de celles des communes et leur fonctionnement interrompu dès la fin de la phase de construction.

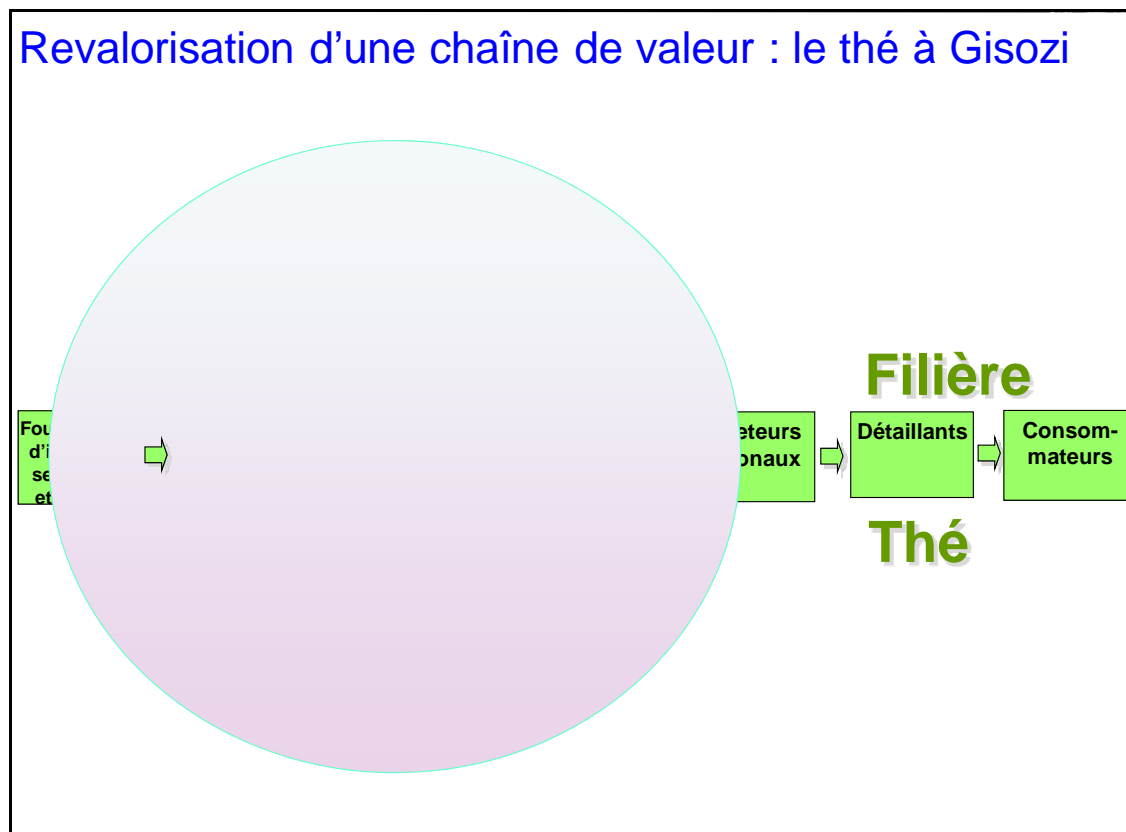
5.3 Poursuite de la promotion du DEL au-delà des frontières communales

Certaines actions du DEL s'étendent au-delà des frontières territoriales de la commune, nécessitant la délimitation d'une zone de mise en œuvre pouvant comprendre deux ou plusieurs communes ou, dans le cas du Burundi, une province composée de plusieurs

communes. La zone territoriale en question peut également englober plusieurs provinces, par exemple lorsqu'elles font partie d'une même région écologique agricole. Plusieurs communes ou provinces contiguës peuvent composer un territoire optimal lorsque l'action est centrée sur la revalorisation d'une chaîne de valeur de produits de base.

La Figure 5 illustre la chaîne de valeur du thé dans la commune de Gisozi. Cette chaîne a été choisie à titre d'exemple. La chaîne de valeur du thé débute par les fournisseurs de moyens de subsistance, certains localisés dans la commune et d'autres à l'extérieur, par exemple à Bujumbura. Le maillon suivant de la chaîne est incarné par les cultivateurs de thé, suivis des transformateurs locaux (usine de thé) et des acheteurs locaux. Les acheteurs internationaux se trouvent en dehors du pays, dans les entrepôts de Dar es Salaam. Certains clients sont localisés au Burundi, mais représentent une petite proportion par rapport aux clients situés hors du pays, par exemple en Europe et sur le continent nord-américain. Les clients vendent le thé conditionné aux détaillants, par exemple des supermarchés, qui les revendent ensuite aux clients finaux.

Figure 6. Illustration de la chaîne de valeur du thé de Gisozi



Dans le cercle supérieur sont représentées les institutions présentes dans la commune pour soutenir la chaîne de valeur du thé: L'ISABU et le DPAE, qui assurent la recherche et le développement, et la REGIDESO, qui approvisionne la commune en électricité et en eau.

Dans le cercle inférieur sont représentés les services du secteur privé fournis aux différents maillons de la chaîne : transport, certification, information.

La chaîne de valeur traverse la commune et s'étend au-delà de ses frontières dans l'espace national et international. À des fins d'illustration, cet exemple part du principe que l'intégralité de la production de thé a lieu dans une même commune. En réalité, de nombreuses communes et plusieurs provinces participent au processus, de telle sorte que même la phase de production du thé s'étend au-delà des frontières d'une même commune.

Dans le cas des chaînes de valeur qui s'étendent au-delà du territoire administratif, des relations ont été établies entre les acteurs locaux et les agences provinciales, nationales, régionales et internationales concernées. Une telle configuration pourra justifier la mise en place d'un exercice de DEL distinct spécialement dédié à une chaîne de valeur particulière.

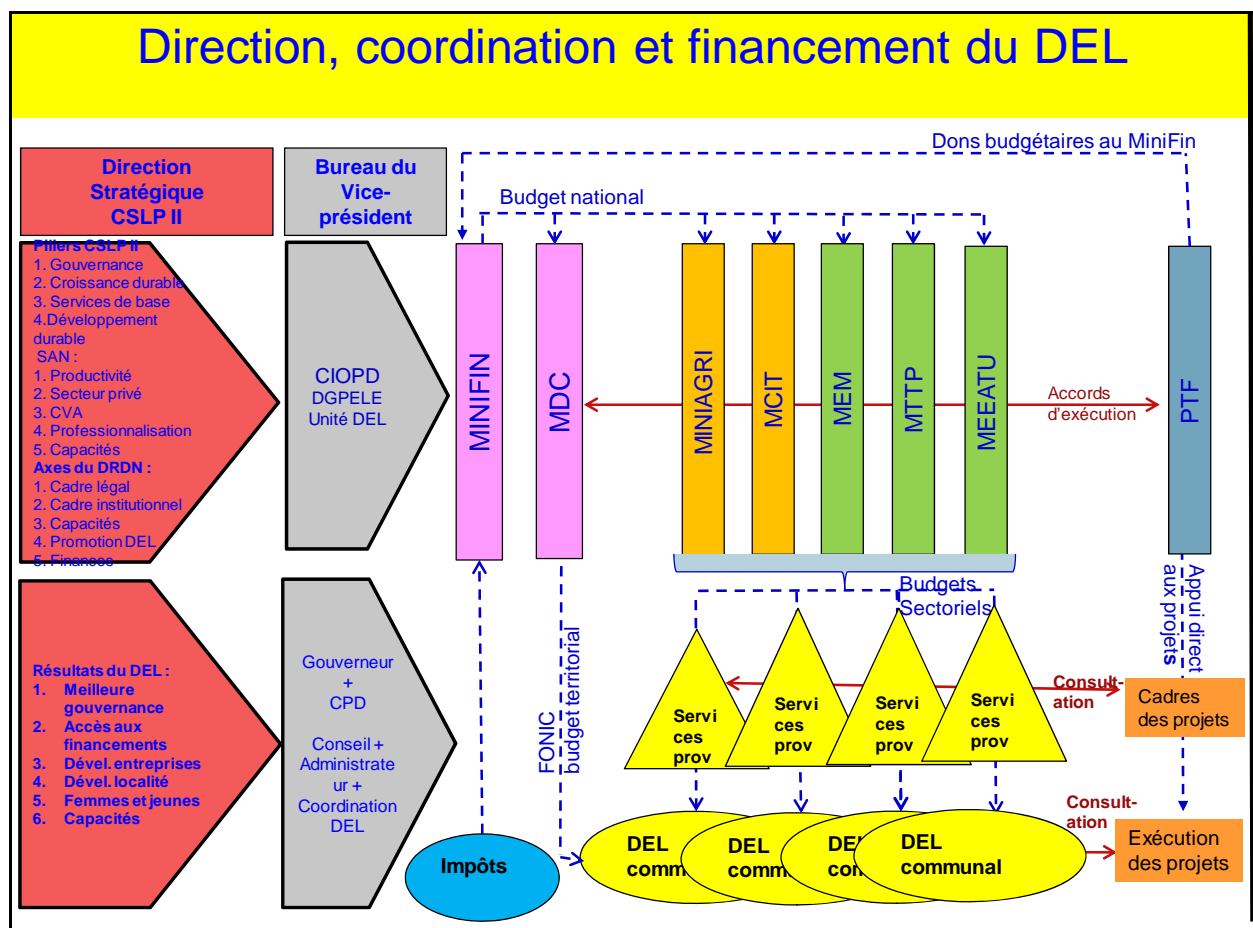
CHAPITRE 6. STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE

6.1 Une structure de coordination nationale

La Figure 6 fournit un aperçu des structures chargées de diriger, de coordonner et de financer le DEL. La colonne de gauche et les deux premières lignes indiquent les réglementations et les structures institutionnelles importantes pour le DEL.

La direction stratégique est assurée à l'échelle nationale par le CSLP II. Celui-ci se compose de quatre piliers principaux : gouvernance, croissance économique durable, services de base et développement durable. Le DPND entre dans le champ d'application du CSLP II. Il s'articule autour de quatre axes : le cadre juridique, le cadre institutionnel, les capacités et les finances. La SAN entre également dans le champ d'application du cadre du CSLP II. Elle s'articule autour de cinq axes : productivité, promotion du secteur privé, promotion des CVA, professionnalisation et développement des capacités.

Figure 7. Direction, coordination et financement du DEL



La deuxième colonne en partant de la gauche présente les structures institutionnelles chargées de coordonner les processus. Le bureau du Vice-président est responsable de l'ensemble de la décentralisation.

Le Comité interministériel d'orientation et de pilotage de la décentralisation (CIOPD) rend compte au Vice-président. Le CIOPD est chargé d'orienter et de piloter la décentralisation. La DGPELE, interne au MDC et présentée au-dessous du CIOPD, est en charge de la promotion du DEL et de l'entrepreneuriat. Il est proposé de mettre en place une unité de promotion du DEL au sein même de la DGPELE.

Le Comité interministériel d'orientation et de pilotage de la décentralisation (CIOPD) rendrait compte au Vice-président et bénéficierait de son appui. Le CIOPD coordonnerait et orienterait le DEL avec l'aide du Ministère du développement communal.

Le Ministère hôte de la promotion du DEL, le MDC, aura besoin du soutien marqué du bureau du Vice-président afin de s'assurer que les ministères sectoriels réorientent leurs plans, leurs budgets et leur personnel dans le cadre des PCDC. Aussi est-il suggéré de demander au Vice-président de jouer le rôle de champion national du programme de DEL. Le Vice-président occupe une position qui lui permet d'exercer une pression sur les ministères sectoriels en vue de les pousser à décentraliser leurs fonctions et à aligner leur planification avec les PCDC.

La Figure 6 illustre également les flux financiers de soutien au DEL, en bleu. Il existe actuellement deux sources principales de financement à l'échelle nationale : les impôts versés par la population à l'échelon communal et acheminés vers le Ministère des finances, et les fonds issus des PTF. On observe deux flux différents en provenance des PTF. Le premier prend la forme de subventions octroyées au Ministère des finances, puis injectées dans les budgets des ministères sectoriels pour soutenir les infrastructures et la fourniture de services à l'échelle des provinces et des communes. Le deuxième est destiné au financement direct de projets provinciaux et communaux. Le MDC dispose d'un fonds dédié à la promotion de la décentralisation appelé Fonds national pour l'investissement communal (FONIC). En théorie, ce fonds doit venir en aide à la planification des investissements au sein de la commune.

6.2 Structures de coordination communales

La coordination du DEL découle de l'exercice de DEL et du processus intervenant après cet exercice. Au cours de l'exercice de DEL, les facilitateurs internationaux et nationaux coordonnent le processus en collaboration étroite avec l'hôte et le champion. À l'issue de l'exercice, un réseau est créé afin de mettre en relation les champions d'actions spécifiques. Une structure de coordination sommaire est mise en place pour soutenir ce réseau. À Gisozi, le gouverneur et l'administrateur de commune, avec l'aide des animateurs, ont instauré une structure de coordination des actions de DEL, comme indiqué plus haut. L'expérience de Gisozi fournit un bon modèle de coordination du DEL à l'échelle de la commune durant la période postérieure à l'exercice de DEL.

Comme indiqué dans la section 5.2, à mesure que le processus de DEL devient complexe, avec un nombre croissant de projets notamment plus ambitieux, la mise en place d'une tribune de DEL peut se révéler nécessaire. Au Burundi, les CCDC pourraient éventuellement jouer ce rôle, mais ils ne disposent pas actuellement de l'autorité requise pour ce faire et ne comptent pas suffisamment de membres représentatifs du secteur privé pour permettre un dialogue et une action public-privé. L'expérience de l'exercice d'EPAC à Gisozi a démontré que la collaboration entre un gouverneur et un administrateur peut permettre de mobiliser les acteurs avec efficacité pour participer au DEL, et que ces acteurs pourraient composer une future tribune.

Également comme indiqué à la section 5.2, il pourra se révéler nécessaire de mettre en place une Agence pour le développement de l'économie locale (ADEL) chargée de coordonner le DEL, notamment à mesure que des projets complexes et de grande envergure, exigeant le recours à des compétences et des sources financières externes, s'inscrivent au calendrier de planification.

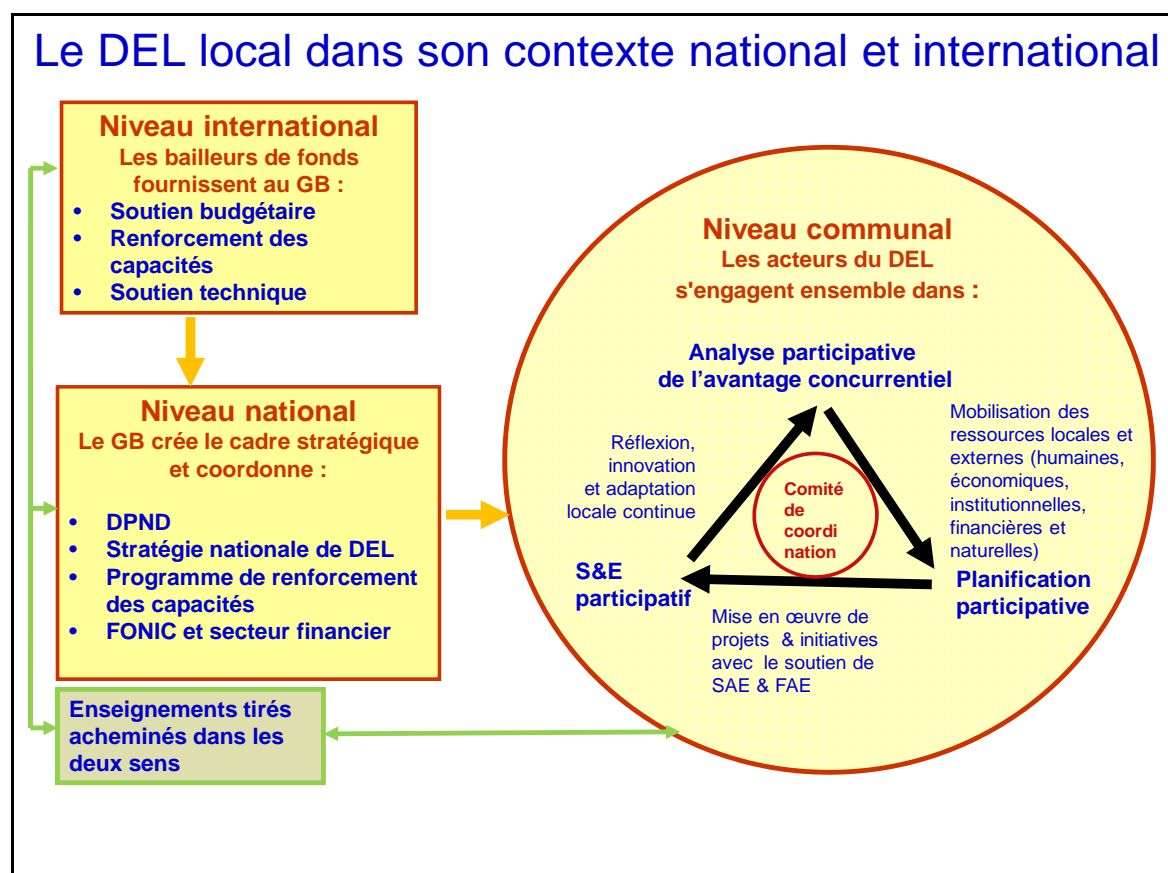
6.3 La coordination communale dans un contexte élargi

Si les parties prenantes locales coordonnent et pilotent un processus de DEL organique ascendant, les animateurs nationaux et internationaux ainsi que les agences de soutien jouent en revanche un rôle d'appui très important. La Figure 7 illustre la coordination communale dans des perspectives nationales et internationales plus larges.

Le cercle représente la commune et les acteurs locaux impliqués dans le processus de DEL. Dans ce cercle, le DEL débute par une analyse participative des avantages concurrentiels de l'économie locale, suivie de la planification participative, de la mise en œuvre, d'une phase de réflexion, du suivi et de l'évaluation, avant de donner lieu à plusieurs autres cycles d'analyse et d'action dans un cercle vertueux continu. Ce processus est local mais bénéficie d'un soutien externe, comme l'illustrent les deux encadrés situés à gauche du cercle.

L'encadré illustrant le niveau international indique que les PTF soutiennent le gouvernement du Burundi au moyen de subventions d'équipement destinées aux investissements publics dans les communes, à l'assistance technique et au développement des capacités. L'encadré illustrant le niveau national indique que le gouvernement burundais définit les réglementations nationales et le cadre réglementaire, et supervise un programme national de déploiement du DEL. Le FONIC sert à canaliser les subventions d'équipement vers les communes. Ces subventions sont utilisées pour investir dans les infrastructures et services économiques identifiés lors du processus de planification du DEL.

Figure 8. Coordination du DEL : la commune dans son contexte national



L'encadré situé en bas à gauche de la figure illustre les composantes de réflexion, d'innovation, d'adaptation et d'enseignement. Les enseignements tirés de la mise en pratique du DEL à l'échelle internationale sont intégrés aux politiques et programmes de mise en œuvre nationaux. Les enseignements tirés de la pratique du DEL au sein des communes sont systématiquement regroupés et utilisés pour élargir la portée du DEL à l'échelle nationale et pour enrichir la pratique du DEL promue par les bailleurs de fonds dans le contexte régional et international.

6.4. Rôles dans la mise en œuvre du DEL

MDC

Le MDC est le ministère principalement chargé de promouvoir la décentralisation au Burundi. Il revient au MDC de formuler la réglementation et la stratégie de DEL, de mobiliser les ressources pour le DEL, d'interagir avec les bailleurs de fonds désireux de soutenir le DEL et de faciliter et coordonner la mise en œuvre du DEL dans l'ensemble du pays.

La DGPELE (Direction Générale de la Promotion de l'Économie Locale et de l'Entrepreneuriat) est la direction spécifiquement responsable de la promotion du DEL et de l'entrepreneuriat au sein des communes. Elle pourra remplir ce rôle grâce à ses capacités renforcées par la mise en place d'une unité de DEL. Cette unité sera en charge du déploiement du programme

de DEL dans l'ensemble du pays. Pour ce faire, elle s'appuiera sur un programme (étape initiale du plan d'action énoncé dans la section suivante). Elle aura pour principales activités d'organiser les exercices de DEL dans les communes, d'actualiser un système de suivi et d'évaluation, de tenir le CIOPD informé de la progression de la mise en œuvre du programme et de faire pression sur les PTF pour obtenir leur soutien.

Le MDC, par l'intermédiaire de la DGPELE, rendra compte au Comité interministériel d'orientation et de pilotage de la décentralisation (CIOPD), lui-même responsable de la coordination et de l'orientation du DEL et bénéficiant également de l'appui du Vice-Président. Le Vice-Président agira en qualité de champion national de la promotion du DEL, et jouera un rôle actif et efficace pour amener les ministres sectoriels à décentraliser leurs finances, leurs fonctions et leur personnel et à planifier leurs dépenses consacrées aux PCDC.

MFPDE

Le MFPDE est un partenaire essentiel du MDC. Ce ministère est chargé de la gestion et de l'attribution des capitaux opérationnels et d'investissement aux autres ministères, y compris le FONIC. Il est également responsable de la planification économique nationale du Burundi.

Ministères sectoriels et leurs agences de mise en œuvre

Une importante proportion de l'environnement de développement commercial et agricole est assurée par les ministères sectoriels, notamment les infrastructures, les services commerciaux et agricoles, et les cadres réglementaires. L'harmonisation de ces domaines d'intervention avec les priorités de DEL nationales contribue fortement à la promotion du DEL.

Les ministères sectoriels participeront aux réunions nationales des comités du CSLP afin d'obtenir des informations relatives à la stratégie nationale de DEL. La première étape de leur implication dans la promotion du DEL consistera à réexaminer leurs politiques et programmes à la lumière de la stratégie nationale de DEL, et à réaligner leurs budgets avec ceux des PCDC, notamment au regard des éléments de DEL inclus dans ces plans.

Le rôle joué par les ministères sectoriels dans le DEL consiste à informer leur personnel, leurs agences de mise en œuvre ainsi que leurs institutions techniques et de recherche, de la nature et de l'importance du DEL, en les encourageant à s'impliquer dans les processus de DEL menés à l'échelle locale et à orienter leurs activités vers les PCDC et la promotion du DEL en particulier.

Provinces

Les gouverneurs provinciaux joueront le rôle d'hôte des exercices de DEL dans les communes et encourageront les initiatives intercommunales au besoin, par exemple l'exercice de revalorisation des chaînes de valeur transversales. Ils apporteront leur soutien aux administrateurs communaux pour organiser des exercices de DEL et coordonner la mise en œuvre de plans d'action à l'issue de ces exercices. Ils mobiliseront des effectifs techniques provinciaux ainsi que d'autres ressources de service pour appuyer le processus de DEL dans les communes.

Communes

Les communes sont au centre de la promotion du DEL. Elles comptent au demeurant un certain nombre d'acteurs, dont le travail a un impact direct sur la promotion économique, notamment l'administrateur, le conseil et les prestataires de services techniques, à savoir les agronomes, les vétérinaires, les spécialistes forestiers ainsi que tous les personnes œuvrant dans les domaines de la santé et de l'enseignement. Les administrateurs communaux agiront en qualité de champions du DEL en incitant le personnel et les autres acteurs du DEL dans la commune à prendre part aux exercices de DEL, et en coordonnant la mise en œuvre de plans d'action de DEL.

CCDC

Le CCDC se limite actuellement à une structure affaiblie qui ne représente pas tous les secteurs professionnels des communes. Néanmoins, la législation prévoit la possibilité pour l'administrateur d'inviter les personnes activement engagées en faveur du développement à rejoindre le CCDC. Le CCDC peut servir de plateforme de mobilisation des entreprises et des autres acteurs du DEL dans les communes. Il pourrait faire office de tribune de diagnostic de l'économie locale, de priorisation des actions de DEL, de mobilisation de la population, de compte-rendu, de suivi et d'évaluation. Pour ce faire, le CCDC devra obtenir l'accord de l'administrateur et du conseil de la commune.

Secteur privé

Les petites, moyennes et grandes entreprises de tous les secteurs d'activité d'une commune forment le groupe ciblé par la promotion du DEL. Elles seront incitées à participer pleinement aux processus de DEL mis en place par les communes. À l'échelle nationale et communale, les organismes du secteur privé ainsi que les chambres, associations et coopératives professionnelles doivent jouer un rôle crucial dans la promotion des actions de DEL. Pour garantir un DEL réussi, il revient aux entreprises et aux coopératives de mener leurs activités commerciales principales de manière aussi rentable et efficace que possible, ce qui implique un investissement dans la localité, un effort de création d'emplois, une augmentation des revenus et des richesses, ainsi que le versement d'impôts.

Dans certains cas, elles jouent un rôle important de coopération avec le secteur public en qualité de partenaires d'investissement, par exemple dans le cadre de projets de construction et d'entretien des infrastructures publiques. Les professionnels des entreprises sont en mesure de contribuer à la hauteur de leurs compétences entrepreneuriales et de leurs ressources financières privées au profit de partenariats public-privé-communauté, tout en se faisant la vitrine de méthodes de travail qui favorisent la réactivité aux opportunités et l'ouverture à l'innovation. Ainsi, une interaction étroite entre les secteurs public et privé à l'échelle locale pourra stimuler le changement et l'innovation du secteur public.

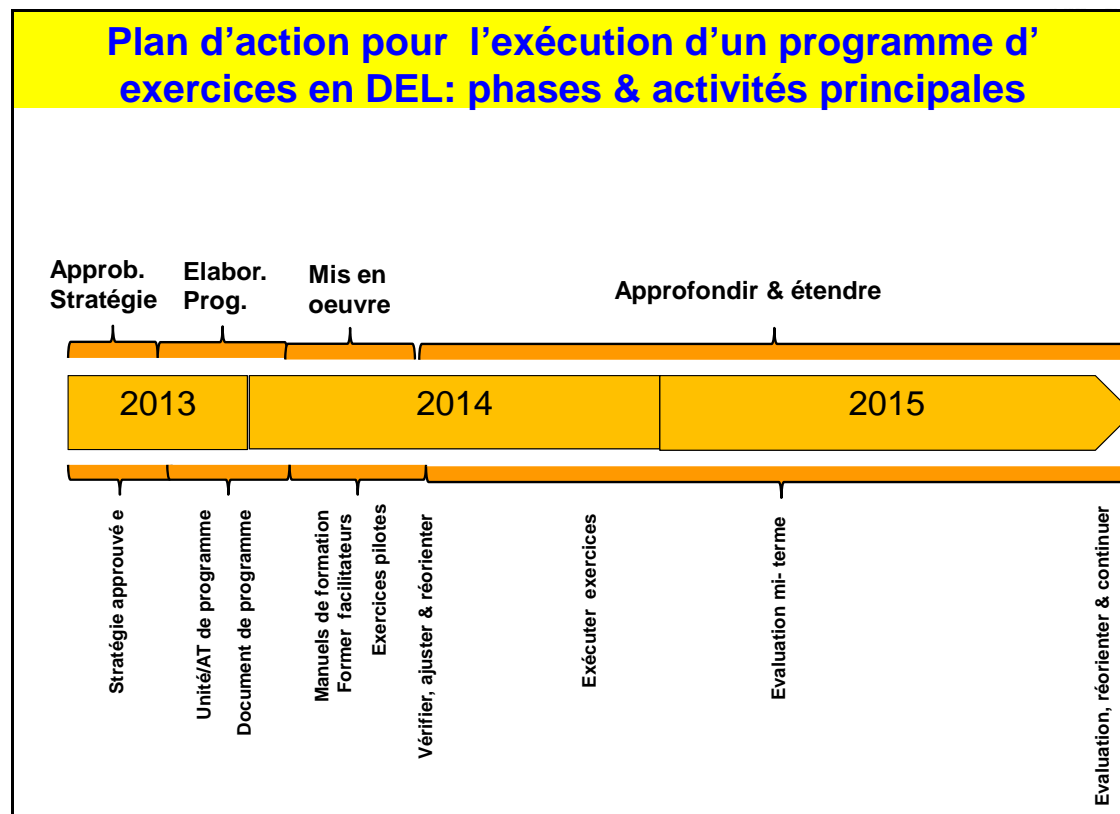
Partenaires de développement et ONG

Dans le cadre du processus de DEL, il revient aux PTF et aux ONG d'apporter une assistance financière et technique et de contribuer au développement des capacités. Outre les bailleurs de fonds qui financent directement la promotion du DEL, les autres bailleurs de fonds et ONG ont la possibilité de contribuer de biens diverses manières aux différents secteurs et sphères économiques du DEL, notamment en apportant des compétences en matière de revalorisation des chaînes de valeur, de recherche et de développement agricole, d'assistance à l'introduction des technologies d'information et de communication, de formation à l'encadrement, de contrôle de la qualité des produits, etc.

CHAPITRE 7. PLAN D'ACTION DE LANCEMENT ET DE MISE EN ŒUVRE

La Figure 9 illustre les étapes d'un plan d'action de lancement et de mise en œuvre d'un programme d'exercices de DEL dans les communes rurales et urbaines du Burundi.

Figure 9. Plan d'action de DEL de lancement et de mise en œuvre du programme de DEL



Ce plan a été élaboré lors d'un atelier de planification qui s'est tenu le 28 Août 2013 à Bujumbura. L'objectif principal de l'atelier de planification était le démarrage du processus.

On a distingué trois phases lors de l'atelier, chacune comportant un certain nombre d'étapes: 1. approbation de la stratégie, 2. formulation d'un descriptif de programme et 3. la mise en œuvre d'exercices pilotes de DEL dans les communes sélectionnées. La quatrième phase, non planifiée en détail lors de l'atelier, est la mise en place d'exercices de DEL à travers le Burundi, commune par commune.

L'atelier de planification a utilisé les six points de la planification de Pfeiffer pour planifier chaque action. Ces six points répondent aux questions suivantes: Qu'est-ce qui doit exactement être fait? Qui est responsable de l'action? Qui devrait collaborer? Quelles sont les ressources nécessaires? Quand est-ce que l'action démarre? Comment savez-vous que l'action a commencé?

S'appuyant sur l'annexe 7, les sections ci-dessous correspondent aux trois principales phases et étapes du plan d'action, identifiées lors de l'atelier de planification.

Phase 1 - Approbation du document du programme (9 Septembre – 25 Novembre 2013)

La première phase consiste en l'approbation de la stratégie de DEL. La première étape de cette phase est que les consultants transmettront le document de stratégie révisée au MDC, et le MDC le transmettra à un Comité Technique de Suivi. Le document sera ensuite approuvé par le CIOPD, rendu public et distribué à tous les acteurs concernés, y compris les ministères sectoriels et les PTF.

Phase 2 - Elaboration d'un plan de travail (30 Octobre 2013– 15 Février 2014)

La seconde phase consiste en la formulation d'un programme de travail pour guider la mise en oeuvre. Pour ce faire, une Unité de Programme sera d'abord établie au sein de la DGPELE. L'Unité de Programme sera mise au courant de la stratégie adoptée et le Chef de l'Unité élaborera alors un plan de travail pour la mise en œuvre de celle-ci. Ce plan de travail sera ensuite approuvé par le ministre du DC.

Phase 3 - Mise en oeuvre du plan de travail (15 Février 2013 – 30 Mai 2014)

La troisième phase consiste à mettre en place le plan de travail. La première étape de cette phase est l'élaboration des modules de formation au DEL, puis l'identification des animateurs potentiels de DEL et leur formation. Pendant cette phase, des communes pilotes seront sélectionnées dans les provinces sur la base de leurs performances.

Ces étapes sont suivies par une campagne d'information au niveau national, dans le but d'informer tous les acteurs concernés (le secteur privé, les ministères sectoriels, le parlement) au sujet de la stratégie. La campagne d'information nationale est suivie par une campagne d'information au niveau des communes pour y sensibiliser les acteurs.

Après avoir posé ces bases, le processus de mise en œuvre des exercices pilotes est mis en mouvement.

Phase 4 - Le déploiement du programme dans les autres communes

La quatrième phase n'a pas été détaillée lors de l'atelier de planification qui s'est tenu le 28 Août 2013. Elle débutera par une évaluation des exercices pilotes et un ajustement des modules de formation et l'approche de mise en œuvre sur la base des enseignements tirés de l'évaluation. Un plan de travail pour un programme de déploiement dans le reste des communes sera élaboré par l'Unité de Programme, approuvé par le MDC et mis en œuvre.

CHAPITRE 8. SUIVI ET ÉVALUATION

Le suivi et l'évaluation (S&E) de la progression de la mise en œuvre du DEL seront entrepris à l'échelon national et communal.

Le système de S&E suivra deux orientations principales:

1. Au niveau national, l'attention portera particulièrement sur le suivi de l'exécution, de façon à vérifier l'efficacité de la mise en œuvre des activités et l'acheminement des aides financières. Outre le suivi de l'exécution, l'unité du programme s'intéressera de près aux enseignements tirés de l'expérience de mise en œuvre et aux cas d'innovation et d'adaptation réussis. Il est important de garder à l'esprit que la stratégie proposée ici repose essentiellement sur la mobilisation de ressources locales, et donc en bien moindre proportion sur la relation de cause à effet entre les sources de financement externes et les résultats du programme. Il s'impose alors de faire preuve de souplesse dans l'usage d'indicateurs pour traduire le rôle joué par les ressources locales et le choix de ces indicateurs par les participants au programme à l'échelle de la commune.

2. Au niveau de la commune, on s'attachera à employer un système de S&E utilisant des indicateurs identifiés par les parties prenantes locales dans un cadre créé par l'unité du programme. Ces systèmes de S&E serviront aux parties prenantes du DEL pour suivre la progression, tirer des enseignements et procéder à des ajustements. Les indicateurs seront utilisés pour rendre compte aux participants communaux, à l'unité du programme national et autres parties concernées. Ce système de S&E local sera intégré aux PCDC.

ANNEXE 1. PROGRAMME NATIONAL: CADRE LOGIQUE

| Objectifs, résultats, activités | Indicateurs vérifiables en toute objectivité | Moyens de vérification | Hypothèses et risques critiques |
|---|--|---|---|
| Objectif global du CSLP: Le potentiel de croissance économique durable et la dynamisation des capacités de création des emplois est renforcé à travers le relèvement de la productivité des secteurs porteurs de croissance, la promotion du secteur privé créateur de l'emploi et l'amélioration de l'accès aux infrastructures économiques et l'intégration régionale. (CSLP) | <ul style="list-style-type: none"> Produit géographique brut des communes Nombre de ménages vivant au-dessus du seuil de pauvreté | <ul style="list-style-type: none"> Études de référence Sondages | Les conditions économiques et/ou climatiques internationales ne perturbent pas dangereusement les marchés agricoles importants |
| Objectif spécifiques du DEL : Les communes connaissent une croissance économique durable des entreprises génératrices d'emplois, de revenus et de taxes pour soutenir leur développement social et communautaire. | <ul style="list-style-type: none"> Proportion de PME produisant à des fins de commercialisation Emploi Revenus des ménages Recettes fiscales des communes | <ul style="list-style-type: none"> Sondages économiques Comparaison des communes avec et sans exercice de DEL Budgets communaux | Les ministères soutiennent l'implication de prestataires de services techniques provinciaux et communaux dans les exercices de DEL et les actions postérieures aux exercices.FTP disposés à aligner leurs projets communaux avec la planification du DEL |
| <p>Résultat 1: Amélioration de la gouvernance économique locale</p> <p>Produit 1. Une formation sur le concept de gouvernance est dispensée à tous les acteurs dynamiques de DEL dans les communes</p> <p>Produit 2. Plateforme de collaboration entre acteurs des secteurs publics et privés mise en place</p> <p>Produit 3. Un état des lieux de la gouvernance est analysé, des projets / actions rapides sont identifiés, priorisés et mis en œuvre</p> | <ul style="list-style-type: none"> Participation active des gouverneurs provinciaux, des administrateurs de commune, des organismes et exploitants du secteur privé, et des prestataires de services techniques dans les exercices de DEL communaux Structures de coordination de la planification mises en place et opérationnelles : PV des réunions techniques Document de plateforme : composition et cahier des charges des structures mises en place, Document validé sur l'état des lieux Projets identifiés et hiérarchisés Mécanismes de financement, gestion et mise en œuvre (suivi-évaluation, adaptation) Perceptions positives des réformes de gouvernance par les acteurs du DEL | <ul style="list-style-type: none"> Archives des exercices de DEL Listes de participation aux ateliers Réunions des structures de coordination Entretiens avec les acteurs du DEL Mini-ateliers avec les acteurs du DEL | <p>Les gouverneurs sont disposés à jouer le rôle d'hôtes et les administrateurs sont disposés et aptes à promouvoir les exercices de DEL.</p> <p>Les prestataires de services techniques provinciaux et communaux sont disposés à s'engager avec enthousiasme dans la planification du DEL et les actions postérieures aux exercices. Les FTP actifs au niveau communal sont disposés à coopérer aux actions de DEL qui offrent la possibilité aux entreprises locales de s'investir de plus en plus dans les actions orientées vers les marchés d'approvisionnement en intrants.</p> |

| Objectifs, résultats, activités | Indicateurs vérifiables en toute objectivité | Moyens de vérification | Hypothèses et risques critiques |
|---|---|--|--|
| <p>Résultat 2 : Plus grande accessibilité et globalité des financements d'investissement</p> <p>Produit 1. Diagnostic du financement global au niveau national et Diagnostic des relations entre IMF et investisseurs dans les communes local</p> <p>Produit 2. Plan d'action au niveau national et local pour surmonter les limitations aux financements (Stratégie d'augmentation des recettes communales, éducation au crédit, Réformes sur le FONIC (enveloppe, autorité d'utilisation), Renforcement des capacités de formulation et gestion des projets / business plans)</p> <p>Produit 3. Une cellule de coordination présidée par un champion est mise en place pour la mise en œuvre, le suivi et l'adaptation des projets identifiés</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Nombre de prêts d'investissement accordés aux PME dans les zones rurales, • Proportion de remboursements / manquements, • Filiales d'IMF ouvertes • Cellule de coordination des projets en place | <ul style="list-style-type: none"> • Archives des IMF • Nombre de filiales des IMF • Liste des membres de la cellule de coordination des projets, PV des réunions | <p>Les IMF sont disposées à s'investir dans les exercices de DEL et à soutenir les plans d'affaires pour les investissements émergeant de processus de DEL</p> <p>les pouvoirs publics engagent des réformes pour un financement plus consistant (FONIC) et plus stratégique (basket fund) du DEL</p> |
| <p>Résultat 3 : Développement des entreprises locales</p> <p>Produit 1. Etablir une base des données sur les entreprises locales des communes</p> <p>Produit 2. Etat des lieux / diagnostic participatif sur les services d'appui (publics et privés) aux entreprises et leur relations avec le secteur privé</p> <p>Produit 3. Plan d'action participatif (services d'appui aux entreprises, secteur privé, secteur public)</p> <p>Produit 4. Une cellule de coordination présidée par un champion est mise en place pour la mise en œuvre, le suivi et l'adaptation des projets identifiés</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Investissement du secteur privé dans la production, le commerce et les services • Services commerciaux utilisés par les PME • PME fournissant des moyens de production de matières premières aux sites de transformation • PME fournissant des services associés aux CVPB (chaînes de valeur des produits de base) | <ul style="list-style-type: none"> • Sondages économiques • Entretiens et mini-ateliers avec les PME impliquées dans la production et la commercialisation • Entretiens et mini-ateliers avec les PME impliquées dans les SDE | <p>Les prestataires de services techniques provinciaux et communaux sont disposés à centrer leurs efforts sur leurs activités principales de recherche et de développement et à abandonner progressivement leurs activités commerciales personnelles para professionnelles, les sites de transformation agricole sont disposés à sous-traiter les services internes à des prestataires privés, le gouvernement développe la privatisation des entreprises publiques de transformation agricole</p> |

| Objectifs, résultats, activités | Indicateurs vérifiables en toute objectivité | Moyens de vérification | Hypothèses et risques critiques |
|---|--|--|--|
| <p>Résultat 4 : Amélioration de l'environnement commercial</p> <p>Produit 1. Analyse participative des infrastructures économiques (disponibilité, maintenance, utilisation)</p> <p>Produit 2. Analyse de l'environnement réglementaire et de l'administration (mandat, qualification, relations actuelles)</p> <p>Produit 3. Plan d'action participatif avec le secteur privé, secteur public, services d'appuis aux entreprises (réformes nationales, réformes et engagements locaux, marketing territorial)</p> <p>Produit 4. Une cellule de coordination présidée par un champion est mise en place pour la mise en œuvre, le suivi et l'adaptation des projets identifiés</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Proportion de budgets communaux en cours de construction • Réhabilitation et entretien des infrastructures économiques • Réformes des réglementations • Amélioration des services administratifs | <ul style="list-style-type: none"> • Budget communal • Investissement du secteur privé dans les infrastructures économiques • Visites de site ciblées sur les infrastructures • Entretiens et mini-ateliers avec les PME | <p>Les gouverneurs provinciaux et les administrateurs de commune agissent avec vigueur pour garantir que les actions destinées à améliorer l'environnement commercial sont adoptées et les fonctionnaires responsables y participent</p> |
| <p>Résultat 5 : Renforcement des institutions et des acteurs locaux de DEL</p> <p>Produit 1. Analyse institutionnel de la localité</p> <p>Produit 2. Plan d'action participative (mobilisation des ressources locales, formation des animateurs locaux, réformes et renforcement institutionnel, éducation civique)</p> <p>Produit 3. Une cellule de coordination présidée par un champion est mise en place pour la mise en œuvre, le suivi et l'adaptation des projets identifiés</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Investissement dans les entreprises • Investissement dans les infrastructures publiques • Participation à la formation, la planification et l'action de DEL • Composition d'ateliers de formation et de planification • Implication des acteurs des secteurs public et privé dans les actions de mise en œuvre | <ul style="list-style-type: none"> • Archives des ateliers de formation et de planification | <p>Les FTP fournissent les financements et l'assistance technique nécessaires pour soutenir un programme de développement des capacités/mise en œuvre d'exercices de DEL, y compris un renforcement de la DGPELE pour gérer ce programme. Le MDC appuie l'introduction d'une approche à résultats rapides pour consolider les PCDC</p> |

| Objectifs, résultats, activités | Indicateurs vérifiables en toute objectivité | Moyens de vérification | Hypothèses et risques critiques |
|--|--|--|--|
| <p>Résultat 6 : Amélioration de l'implication des femmes et des jeunes dans le DEL</p> <p>Produit 1. Les femmes et les jeunes sont impliqués dans la planification, mise n œuvre, suivi et adaptation des projets DEL</p> <p>Produit 2. Les femmes et les jeunes sont intégrés à des proportions équitables (homme et femmes) dans les programmes de développement des capacités comme animateurs nationaux, équipes locales, mini-ateliers et ateliers de séance plénière.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Proportion de femmes et de jeunes impliqués dans les ateliers, les actions et les structures de coordination du DEL • Proportion de femmes et d'hommes saisissant des opportunités commerciales | <ul style="list-style-type: none"> • Registres de participation aux ateliers, • Archives des structures de coordination du DEL • Sondages d'investissement commercial | <p>Les gouverneurs provinciaux et les administrateurs de commune encouragent l'implication d'un plus grand nombre de femmes dans les processus de planification et de mise en œuvre du DEL</p> |
| <p>7. Gestion du programme</p> | | | |

ANNEXE 2 : ABRÉVIATIONS

| | |
|---------------------|---|
| ABELO | Association burundaise des élus locaux |
| BBIN | Association Burundi Business Incubator |
| ADISCO | Association Appui au développement intégral et à la solidarité sur les collines |
| API | Agence de promotion des investissements |
| ARFIC | Agence de régulation de la filière café |
| CCDC | Conseil communal de développement communautaire |
| CCDC | Comité communal de développement communautaire |
| CI/REFES | Comité interministériel de suivi des réformes économiques et sociales |
| CIOPD | Comité interministériel d'orientation et de pilotage de la décentralisation |
| CSLP I et II | Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté I et II |
| DEL | Développement économique local |
| DGPELE | Direction générale de la promotion de l'économie locale et de l'entrepreneuriat |
| DPAE | Direction provinciale de l'agriculture et de l'élevage |
| FONIC | Fonds national pour l'investissement communal |
| GB | Gouvernement du Burundi |
| IDEC | Institut de développement économique |
| ISABU | Institut des sciences agronomiques |
| ISGE | Institut supérieur de gestion des entreprises |
| ADEL | Agence pour le développement de l'économie locale |
| DPND | Document de Politique Nationale de Décentralisation |
| MCIT | Ministère du commerce, de l'industrie et du tourisme |
| MDC | Ministère du développement communal |
| OMD | Objectifs du millénaire pour le développement |
| MEM | Ministère de l'énergie et des mines |
| MFPDE | Ministère des finances et de la planification du développement économique |
| MINAGRI | Ministère de l'agriculture |
| MTTP | Ministère des transports, postes et télécommunications |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| SDE | Services de développement d'entreprises |
| EPAC | Évaluation participative de l'avantage concurrentiel |
| PAGE | Projet d'appui au programme de création d'emplois |
| PCDC | Plan communal de développement communautaire |
| GDP | Gestion des dépenses publiques |
| PNIA | Plan national d'investissement agricole |
| CSLP I et II | Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté I et II |
| SAN | Stratégie agricole nationale |
| PME | Petites et moyennes entreprises |
| PTF | Partenaires techniques et financiers |

ANNEXE 3. RÉFÉRENCES

Altenburg T, Hillebrand W et Meyer-Stamer J (1998) Building Systematic Competitiveness: Concept and case studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korean and Thailand, German Development Institute, Reports and Working Papers 3.

Anonymes (2007) Rapport intégrateur soutenant le diagnostic de la chaîne de valeur et l'élaboration de la stratégie de l'horticulture du Burundi.

Banque mondiale (2013) Burundi – Vue d'ensemble, Assurer une croissance accélérée et partagée pour consolider la paix.

Banque mondiale (2013) Données sur le Burundi. <http://data.worldbank.org/country>

Beck T, Demirguc-Kunt A et Levine R (2003) Small Enterprises, Growth and Poverty: Cross-Country Evidence, WB Research Working Paper 3137.

Blakely EJ (1989) Planning Local Economic Development: Theory and Practice, Sage, Newbury Park.

Bosier S (2005) "Is there Room for Local Development in a Globalized World", CEPAL, Review 86, août.

Budd J G (pas de date) Case Study: Developing Economies Locally through Action and Alliance (DELTA), A Joint Initiative of the WB and Open Society Institute, Urban International Associates, Sofia, Bulgarie.

Egziabher T G et Helmsing AHJ (2005) Local Economic Development in Africa: Enterprises, Communities and Local Government, Shaker Publishing, Maastricht.

Finot I (2005) "Decentralisation, Territorial Transfers and Local Development", CEPAL Review 86, août.

Fonds monétaire international (2009) Burundi : Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté – Rapport d'étape – Note consultative conjointe.

Gahungu Dieudonné et Ahishakiye Honoré (2006) Étude de la situation des micros, petites et moyennes entreprises (MPME) du Burundi.

GIZ (2012) Programme d'appui à la décentralisation et à la lutte contre la pauvreté « ADLP », Résultats de l'année 2011 (Enquête décembre 2011).

GIZ/Coopération Suisse (2011) Atelier de restitution, groupe thématique décentralisation, l'état des lieux et des besoins en renforcement des capacités des acteurs en décentralisation et développement communautaire, Bujumbura.

Hakemulder R (1997) "Promoting local economic development in a war-affected country: the ILO experience in Cambodia", OIT.

Helmsing AHJ (2003 b) "Local Economic Development: New Generations of Actors, Policies and Instruments for Africa", Public Administration and Development, 23.

Hindson D (2004) Synthesis Report, Local Economic Development, Lessons and Options for the UNCDF, FENU.

Hindson D et Hindson V (2005) "Whither LED in South Africa? A Commentary on the Policy Guidelines for Implementing Local Economic Development in South Africa", SELDA.

Hindson D et Meyer-Stamer J (2007) "The Business Environment and Local Economic Development: A comparison", Mesopartner Working Paper, No 11.

La Coopération internationale de la Suisse (2012) Programme Décentralisation du Burundi.

Le Président de la République (2005) Constitution de la République du Burundi.

Lira I S (2005) "Local Economic Development and Territorial Competitiveness in Latin America", CEPAL, Review 85, avril

Messner D (2003) "The network based global economy: a new governance triangle for regions" in Schmitz H (ed) Local Enterprises and Upgrading, Elgar, Cheltenham.

Meyer-Stamer J (2004) A summary of the hexagon of local economic development, Mesopartner, Duisburg.

Murekambanze, Mukarugwiza Médiatrice, Ciza Denis (pas de date) Rapport de l'Atelier national sur le Crédit Solidaire.

Ngabonziza D (pas de date) La Décentralisation communale au Burundi : les défis d'une effectivité.

Nihangaza (2012) Étude sur la durabilité institutionnelle et financière des communes rurales au Burundi, Bujumbura.

OIT (2003) The Local Economic Development Agency, IDEASS (Innovations for Development and South-South Cooperation), publication OIT - LEDA.

OIT (2005) Resource Kit on Local Development and Decent Work, Part 4, Strengthening Local Economic Growth.

PDM, Club du Sahel et OCDE (2001) « Gérer l'économie localement en Afrique : Évaluation et prospective de l'économie locale, Manuel ECOLOC ».

Porter ME (1990) The Competitive Advantage of Nations, New York, Free Press

Porter ME (1995) The Competitive Advantage of the Inner City, Harvard Business Review, Vol. 73 No 3.

Pretorius A and Blaauw D (2005) "Local Economic Development Agencies in South Africa – Six Years Later", document présenté à la Economic Society of South Africa, Conférence biennale, 7-9 septembre, Durban.

République du Burundi, GIZ, (2011) Programme d'appui à la décentralisation et à la lutte contre la pauvreté, ADLP, résultats 2011. (Enquête décembre)

République de Burundi, Cabinet du Président, Décret 100/145, 12 octobre 1995, portant sur la réorganisation des services provinciaux.

République du Burundi (2006) document de stratégie pour la réduction de la pauvreté 1 (DSRP 1).

République du Burundi (2008) Ministère de l'agriculture et de l'élevage, Stratégie agricole nationale, (SAN), 2008-2015.

République du Burundi (2009) Ministère de décentralisation et de développement communal, document de politique national de décentralisation du Burundi, Bujumbura.

République du Burundi (2011) Ministère de l'agriculture et de l'élevage, Plan national d'investissement agricole, (PNIA), 2012-2017.

République du Burundi (2011) Ministère du plan et développement communal, Vision Burundi 2025, PNUD Burundi.

République du Burundi (2012) document de stratégie pour la réduction de la pauvreté 2 (DSRP 2).

République du Burundi, (2009) Ministère de l'intérieur et du développement communal, Commune de Gisozi, Plan communal de développement communautaire, mars.

République du Burundi, Cabinet de Président, Décret 100/125, 2012, portant sur la structure, le fonctionnement et les missions du gouvernement de la République du Burundi.

République du Burundi, Cabinet du Président, Décret 1/02, 2010 portant sur les organisations de l'administration communale.

République du Burundi, Cabinet du Président, Décret 100/206, 2012, portant sur les missions, l'organisation et le fonctionnement du Ministère du développement local.

République du Burundi, Ministère de l'aménagement du territoire, de l'environnement et du tourisme, Atlas cartographique, Schéma provincial de l'aménagement du territoire de Bubanza.

République du Burundi, Ministère de l'intérieur, Province de Gitega (2009) La stratégie de mise en œuvre des Plans communaux de développement communautaire.

République du Burundi, Ministère de l'intérieur, Province de Gitega (2009) Stratégie de développement économique et de création d'emplois de la province de Gitega.

République du Burundi, Ministère de l'intérieur, Province de Mwaro, Stratégie de promotion de l'économie locale dans la Province de Mwaro, janvier.

République du Burundi, Ministère du développement communal (2001) État des lieux et besoins de renforcement des capacités des acteurs en décentralisation et développement communautaire, Programme d'appui à la décentralisation et la lutte contre la pauvreté au Burundi.

République du Burundi, Ministère du développement communal, (2013) Rapport d'état des lieux du développement économique local, juin.

République du Burundi, Ministère du développement communal, (2013) Évaluation participative de l'avantage concurrentiel dans la commune de Gisozi, du 20 mai au 4 juin.

République du Burundi, Réorganisation des services provinciaux, Décret 100/145, octobre 1995.

République du Burundi, Tarifs sur les activités économiques

République du Burundi, Taxes communales sur la propriété.

Rodriguez-Pose A (2001) The role of the ILO in implementing local economic development strategies in a globalised world, Department of Geography and Environment, London School of Economics, Londres.

Scott A et Storpor M (1990) "Regional development reconsidered" in Ernste H and Meier V (éds.) Regional Development and Contemporary Industrial Response, Belhaven Press, Londres.

Sénat du Burundi (2010) Le Sénat et la politique de décentralisation au Burundi.

Swinburn G éd. (2006) Talk is Cheap: Turning Local Economic Development Strategies into Reality in Transition Countries, Bosnia and Herzegovina, Macedonia and Moldova, Local Government and Public Sector Reform Initiative.

Swinburn G et Yatta F (2006) Furthering the LED Agenda in Africa: A Discussion Paper Presented by the Municipal Development.

Swinburn G, Goga S et Murphey F (2006) Local Economic Development: A Primer Developing Local Economic Development Strategies and Action Plans, WB, New York.

UE (2009) Évaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability).

UN-Habitat (2005) Promoting Local Economic Development through Strategic Planning, Volumes 1-4, <http://www.ecoplan.ca/>

Van Boekel G & van Logtestijn M (2002) "Applying the Comprehensive LED approach: the case of Mozambique", OIT.

WB Group (pas de date) The Role of Local Economic Development Agencies (LEDA), Urban Development.

Weber G (2005) Case Study: Experiences with the LED approach in South East Europe, Cooperazione Italiana and Universitas.

Wehr R (pas de date), Programme d'appui à la décentralisation et à la lutte contre la pauvreté (ADLP), GIZ.

ANNEX 4. ETAPES JUSQU'AU DEMARRAGE DES PREMIERS EXERCICES DEL DANS LES COMMUNES PILOTES

| Activités | Responsables | Collaborateurs | Ressources nécessaires | Période | Indicateurs de commencement |
|---|--------------------------------------|---|------------------------------------|----------------------------------|--|
| PHASE 1. APPROBATION DE LA STRATEGIE | | | | | |
| Transmission du document au Ministre du DC | DGPELE | Comité Technique de Suivi (CTS) | Ressources humaines et financières | 9 Sept. 2013 | Preuve de transmission |
| Transmission du document au Comité Technique de Suivi | Ministre MDC | CIOPD | | 28 Sept. 2013 | Preuve de transmission |
| Approbation du document par le CIOPD | 2 ^{ème} VP | 2 ^{ème} VP | | 17 Oct. 2013 | Document d'approbation |
| Diffusion du document approuvé | Cabinet via cellule de communication | ADLP/GIZ | | 25 Oct. 2013 | Document en circulation |
| PHASE 2. ELABORATION DU PROGRAMME DEL | | | | | |
| Activités | Responsables | Collaborateurs | Ressources nécessaires | Période | Indicateurs de commencement |
| Création d'une unité DEL composée de cadres de la DG PELE avec missions et attributions | Ministre du Développement Communal | | | 30 Oct. 2013 | Décision du ministre |
| Mise à niveau de l'Unité sur la stratégie et l'approche DEL | DG PELE | CNFAL | Expert DEL | 8 Nov. 2013 | Rapport d'un atelier de formation |
| Elaboration du plan de travail de l'Unité | Chef de l'unité | Membres de l'unité, cadres du MDC, groupe thématique Décentralisation | Moyens financiers | 25 Nov. 2013 | Plan de travail validé |
| Elaboration du draft du programme DEL | | Opérateurs privés, SC, sectoriels, collectivités locales, CPDs | Expert DEL | Du 25 Nov. 2013 au 15 Janv. 2014 | <ul style="list-style-type: none"> PV de la 1^{ère} réunion Draft du programme |
| Validation du programme | Ministre MDC | | | 15 Fév. 2014 | <ul style="list-style-type: none"> Invitation à la réunion PV de la réunion |

| Activités | Responsables | Collaborateurs | Ressources nécessaires | Période | Indicateurs de commencement |
|---|---------------------------|--|---|---------------------------------|---|
| PHASE 3. MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME | | | | | |
| 3.1. Formation des facilitateurs | | | | | |
| Elaboration des modules | MDC (DGPELE) | <ul style="list-style-type: none"> • MINIFIN (Ministre) • Ministères sectoriels (fournisseurs des facilitateurs) • CNFAL (centre national de formation des acteurs locaux) • PTF dans le DEL | Budget | Du 15 Fév. 2014 | TDR élaborés et adoptés |
| Identification des facilitateurs | | | Expert en élaboration des modules DEL | Au 22 Mars 2014 | Critères et nombre de facilitateurs fixé |
| Formation proprement dite des facilitateurs nationaux/provinciaux | | | Experts en formations des facilitateurs | | Invitations à la formation |
| Suivi évaluation des performances des facilitateurs | | | <ul style="list-style-type: none"> • Facilitateurs potentiels • Cellule de suivi évaluation des facilitateurs | Rapport de la première descente | |
| 3.2. Déploiement des exercices DEL | | | | | |
| Identification de deux communes par province (3-4 communes) : La première et la dernière (évaluation de la performance des communes) | MDC (DGPELE) | <ul style="list-style-type: none"> • Admin. provinciale et communale • PTF | Ressources humaines | Du 22 Mars au 28 Mars 2014 | Rapport d'évaluation des performances des communes Liste des communes pilotes |
| Campagne d'information et de sensibilisation au niveau national (secteur privé, Parlement, ministères sectoriels ...) | | | | Du 28 Mars au 15 Avril 2014 | Production des matériaux pour la campagne d'information |
| Campagne d'information et de sensibilisation des communes pilotes | MDC (DGPELE) | <ul style="list-style-type: none"> • Facilitateurs formés • PTF • Admin. provinciale et communale | Ressources humaines, techniques et financières | 15 Avril 2014 à 30 Avril | Tenue de la campagne d'information Invitations Document de rapport de la campagne |
| Exercices pilotes DEL dans les communes | Unité de coordination DEL | <ul style="list-style-type: none"> • PTF • Facilitateurs • Admin. • Participants DEL | Ressources humaines, techniques et financières | Du 30 Avril au 30 Mai 2014 | Le premier pilote a commencé |