

Être efficace dans une « province instable » :

Des exigences techniques des bailleurs à la vision émancipatrice d'une organisation locale

**L'Organisation d'Appui à l'Autopromotion (OAP) au Burundi :
Apprendre de 25 années d'expérience**

Juillet 2018



Travail de capitalisation réalisé par :
Dr. Aymar Nyenyezi Bisoka
Dr. Cécile Giraud
L'équipe de l'OAP

Résumé exécutif

Le présent document est une capitalisation de 25 ans d'expérience globale de l'OAP dans plusieurs domaines dont la gouvernance locale et la décentralisation, la sécurité alimentaire et économique, l'accès aux services sociaux de base et le renforcement des capacités institutionnelles. L'OAP est actuellement parmi les organisations locales burundaises les plus expérimentées et les plus efficaces dans ces domaines d'intervention.

L'expertise actuel de l'OAP émerge en 1993, un moment particulier de guerre civile déclenchée par l'assassinat de président Melchior Ndadaye. Dès le départ, sa finalité est la promotion des communautés rurales de la province de Bujumbura Rural. Mais avec une telle mission, l'OAP devait compter avec les difficultés que le Burundi allait traverser au cours des décennies suivantes : guerre civile, crise politique, troubles de diverses manières et paix relative. Dans ce parcours, l'OAP n'a jamais eu de répit ; elle a toujours travaillé à Bujumbura Rural, une province où la situation sécuritaire et économique a été singulière et très problématique.

Cette étude est donc consacrée à l'identification des éléments contextuels et propres à l'OAP entre 1993 et 2018 qui, isolés ou combinés, permettent de comprendre comment ils ont, ou non, participé au succès de l'OAP. Nous nous inscrivons donc dans une approche par incidence – et non un processus linéaire du cadre logique – qui permet de comprendre le succès par le processus et non principalement par la finalité.

25 années d'expérience et d'apprentissage

L'étude identifie donc ces éléments selon un découpage temporel qui a un sens précis pour le parcours de l'OAP à Bujumbura Rural suivant ces périodes : 1993-1998, 1998-2003, 2003-2008, 2008-2015, 2015-de nos jours, qui s'accordent aux différentes phases qui se sont succédées au Burundi.

La première période correspond à la création de l'OAP, dans un contexte très difficile. A l'époque, l'OAP commence son travail à Bujumbura Rural, une province marquée par une situation politique très instable et changeante, au contact direct avec des groupes rebelles qui opèrent dans la région. L'insécurité, la violence, la pauvreté, l'exil, etc. sont donc les conditions quotidiennes au travers desquelles l'association développe son action. C'est ce contexte difficile qui forge l'identité de départ de l'OAP, laquelle se confirme tout au long de son histoire. Différents éléments composent cette identité : une stricte neutralité, une adaptation des modalités d'action aux réalités locales et une approche véritablement participative.

La deuxième période correspond à un contexte où le discours national célèbre la fin de la guerre civile alors que les rebelles continuent d'opérer dans la zone d'intervention de l'OAP avec des pics de violence sans précédent qui affectent ses réalisations. Au cours de cette période, l'OAP se concentre sur ses objectifs globaux qui perdurent à travers le temps et malgré les contextes. Elle garde une grande capacité réflexive afin de ne pas se perdre dans la foulée des actions initiées par les partenaires internationaux.

La troisième période correspond à la démocratisation électorale du Burundi et à la fin de la guerre, encore partielle en ce qui concerne la situation de la zone d'intervention de l'OAP où un groupe rebelle continue d'opérer. L'OAP n'aurait pas pu travailler dans ce contexte si elle n'avait pas bénéficié d'une excellente réputation construite dans les dix années précédentes. A ce moment, son efficacité est liée au fait que son action s'inscrit dans le temps long et se fonde sur la confiance qu'elle inspire à la population locale.

La quatrième période commence par une relative accalmie puisqu'il n'y a plus officiellement de groupe rebelle à Bujumbura Rural. L'OAP centre alors beaucoup de ses efforts sur la consolidation de la paix, la réconciliation, le processus de démocratisation et le renforcement des capacités. L'OAP endure cependant une certaine solitude vis-à-vis de ses partenaires internationaux du développement qui ont parfois du mal à rendre compte que la situation peut basculer à tout moment à Bujumbura Rural. L'OAP doit alors veiller à l'efficacité de son action malgré le climat de crispation dans lequel se déroulent les élections de 2010 et des violences sporadiques qui éclatent dans sa province d'intervention. L'OAP oriente son action dans le champ du plaidoyer, des droits de l'homme, de l'égalité des genres et de la démocratisation. Elle se place alors dans le viseur du gouvernement et risque à tout moment de compromettre son image pourtant bien établie d'association strictement apolitique.

La cinquième période commence par la crise politique de 2015. Si les conflits sont moins ouverts et les violences moins présentes au cours de cette période, l'environnement politique devient difficile, ce qui complique les conditions de travail de l'OAP. Le problème est complexe car les nouvelles contraintes sont de caractère à toucher le principe de neutralité, au cœur de l'identité de l'OAP.

Principaux facteurs d'efficacité

25 années plus tard, l'on se rend compte que l'OAP a réussi à traverser toutes ces difficultés tout en restant efficace, comme le montrent toutes les évaluations de ses projets, programmes et plans stratégiques. Ce rapport a tenté d'identifier les principaux facteurs qui ont permis à l'OAP de braver ces difficultés et de rester efficace. Ces facteurs doivent toujours être considérés dans le contexte de l'évolution de l'OAP car ils sont le fruit d'une grande réflexivité et d'une incroyable capacité d'adaptation.

Premièrement, l'OAP a toujours travaillé de manière indépendante mais dans la coopération avec toutes les parties en jeu en essayant d'entretenir des relations justes avec les acteurs en présence : les groupes politiques et les rebelles burundais, la population bénéficiaire, les intermédiaires entre l'OAP et la population, ou les bailleurs de l'OAP. Elle a toujours dû naviguer entre les différentes oppositions et intérêts des acteurs. Les efforts que fournit l'OAP pour appuyer les processus de démocratisation et de professionnalisation de l'État sont perçus positivement par les acteurs politiques et les populations locales. De même, la légitimité de l'OAP trouve sans doute son fondement dans la relation qu'elle a tissée avec les bénéficiaires de son action via son investissement réel et quotidien auprès de la population de Bujumbura Rural. En outre, les relations de l'OAP avec ses bailleurs des fonds sont également importantes, ces derniers la considérant unanimement comme l'une des plus efficaces de la région. Selon la plupart de ces partenaires, la force de l'OAP réside dans plusieurs facteurs : son ancrage sur le terrain, son autonomie vis-à-vis de ses bailleurs et partenaires, ses résultats jugés très bons et sa structure stable, le leadership de son secrétaire exécutif.

Deuxièmement, l'OAP a su conserver une neutralité politique dans un contexte non-neutre. Dès le début, elle a dû être claire sur sa mission et prouver son engagement envers ses objectifs à travers un strict apolitisme. Chacun connaît ses méthodes et son apolitisme strict des premières années a porté ses fruits, et les différents acteurs l'acceptent comme un état de fait. La force de l'OAP ici réside sans doute dans sa réputation très bien établie, sa capacité à la réflexivité, et son attention constante à s'institutionnaliser.

Troisièmement, l'OAP sait s'adapter au contexte. L'une de ses plus grands succès de ce point de vue a été de savoir bien articuler l'humanitaire et le développement en même temps ; d'associer des activités d'aide au développement via l'autopromotion avec de l'aide humanitaire. Cette pratique double a été conduite par une réelle volonté de la part de l'OAP d'aider concrètement sur le terrain. L'objectif de l'OAP a ici été d'encourager la population à se prendre en main et à

envisager le futur malgré les incertitudes liées au temps de guerre. Ainsi, œuvrer dans l'aide humanitaire a permis à l'OAP de s'attacher rapidement la population qui a reconnu que l'action de l'OAP était utile et nécessaire.

Quatrièmement, l'OAP a su s'adapter sans se renier, en résistant et en négociant avec les bailleurs de fonds. L'analyse des actions de l'OAP montre que, parfois, son identité est basée en partie sur une inscription forte dans les pratiques et la culture locale. Aussi, des considérations morales la poussent souvent à négocier ou à refuser les injonctions des bailleurs de fonds internationaux, et les tendances théoriques de l'aide au développement. Cette capacité de remettre en question les injonctions des bailleurs de fonds renforce la légitimité locale de l'OAP, en même temps, son statut bien établi d'association reconnue et efficace ne la prive pas des aides internationales malgré les refus qu'elle peut opposer à certains projets.

Cinquièmement, l'OAP tente de s'adapter et de coopérer avec les bailleurs des fonds en ajustant et en renforçant les principes du développement. On peut remarquer globalement que, même quand l'OAP négocie et adapte les prescriptions des bailleurs aux réalités du terrain, son action s'est toujours inscrite à travers le temps dans les préoccupations internationales et les programmes de développement. Certes, il arrive à l'OAP de faire de la résistance concernant certaines injonctions des bailleurs ou encore de les négocier lorsqu'elle les juge peu adaptées. Cependant, l'OAP ne déborde pas réellement des grandes lignes des théories de l'aide au développement. Elle s'oppose plutôt à certains aspects des principes théoriques qui sous-tendent les programmes d'aide au développement quand elle juge qu'ils peuvent heurter ses principes moraux ou des habitudes culturelles du milieu dans lequel elle travaille.

Les perspectives

Finalement, cette longue expérience de l'OAP riche de 25 ans de pratiques et de réflexivité peut nous permettre de tirer plusieurs leçons. Il nous semble que le succès de l'OAP se justifie par les principaux acquis que voici : tout d'abord, l'OAP a su faire des bénéficiaires directs ses premiers alliés. Ensuite, l'OAP a réussi à garder une stricte neutralité politique. En outre, l'OAP a toujours été en négociation avec ses partenaires sans jamais se compromettre. Aussi, l'OAP a toujours travaillé en collaboration avec les autorités locales en toute transparence. Enfin, l'OAP a toujours su adapter ses méthodes de travail aux particularités changeantes du terrain.

Mais plusieurs défis attendent l'OAP dont : le défi de pouvoir conserver tous ses acquis après une éventuelle alternance au niveau de la coordination de l'organisation ; de survivre aux mutations politiques post-2015 visibles dans l'évolution des relations entre le gouvernement et les organisations de la société civile ; et, eu égard à ce même contexte, de diversifier ses programmes afin de pouvoir s'adapter à ce contexte.

Résumé exécutif	2
25 années d'expérience et d'apprentissage	2
Principaux facteurs d'efficacité	3
Les perspectives	4
Sigles et abréviations	8
AVANT-PROPOS	9
Cadre général du travail	9
Méthode du travail	11
Introduction générale	13
Penser l'efficacité et la durabilité en termes d'acquis d'un parcours	16
1993-1998	17
Entre la démocratisation et la guerre civile:	17
l'émergence de l'OAP	17
Une émergence marquée	17
Un espoir bref	18
Dignité perdue	20
Un choix au sein d'un corps social	21
Un secteur démantelé et envahi	23
Choix d'une « province de rebelles »	25
Un réseau d'animateurs locaux	28
Face aux dures réalités de terrain	30
Prise dans un débat global	33
1993-1998 : conclusions	34
1999-2003	40
Des négociations aux horreurs des camps :	40
L'OAP sous les balles	40
Accord espéré mais incomplet	40
Face aux horreurs des camps	42
Sous les feux malgré Arusha	44
Face au discours de la paix	46
1999-2003 : conclusions	48

2004-2008	50
Reconstruire ici, combattre là-bas :	50
L'OAP négocie	50
Post-conflit ?	50
Beaucoup mieux, mais ailleurs	51
Encore des victimes	53
Changer pour s'adapter	56
Pour et grâce à la population	59
Un réseau d'acteurs	61
2004-2008 : conclusions	65
2009-2015	67
Célébrer la consolidation institutionnelle :	67
L'OAP endure	67
Des élections problématiques	67
Un faible et court répit	69
Une crise sur le terrain	72
Consolidation institutionnelle ?	74
2009-2015 : conclusions	75
2016-2018	77
Processus de consolidation de la paix bis :	77
L'OAP incertaine ?	77
Vers un parti-Etat	77
Offensive contre la société civile	81
Crise économique	83
L'OAP continue	85
2016-2018 : conclusions	87
Conclusion générale	89
Entre autonomie et nécessité de s'adapter : les forces de l'OAP	89
Entre l'indépendance et la coopération : entretenir des relations justes avec les acteurs en présence	89
Conserver une neutralité politique dans un contexte non-neutre	92
S'adapter au contexte : faire de l'humanitaire et du développement en même temps	93
S'adapter sans se renier : résistance et négociations avec les bailleurs de fonds	94
S'adapter et coopérer : ajustement et renforcement des principes du développement	95

Leçons apprises	96
Faire des bénéficiaires directs ses premiers alliés :	96
Conserver une stricte neutralité politique :	96
Négocier sans se compromettre :	96
Travailler en collaboration avec le gouvernement :	96
Adapter ses méthodes au terrain :	97
Les défis qui attendent l'OAP	98
L'OAP après Pascasie :	98
L'OAP après 2015 :	98
L'OAP et la diversification de ses programmes :	98
Références	99

Sigles et abréviations

ANADDE :	Alliance Nationale pour le Droit et le Développement
CNDD :	Conseil National pour la Défense de la Démocratie
CNDD-FDD :	Conseil National pour la Défense de la Démocratie- Forces pour la Défense de la Démocratie
FAB :	Forces Armées Burundaises
FDD :	Forces pour la Défense de la Démocratie
FNL :	Forces Nationales de Libération
FRODEBU :	Front pour la Démocratie du Burundi
ICG :	International Crisis Group
IFI :	Institutions financières Internationales
IUED :	Institut Universitaire d'Études du Développement
OAP :	Organisation d'Appui à l'autopromotion
PADC :	Programme d'Appui au Développement des Communes
PALIPEHUTU-FNL :	Parti pour la Libération du Peuple Hutu- Front National de Libération
PAS :	Plans d'Ajustements Structurels
PL :	Parti Libéral
PRP :	Parti pour la Réconciliation du Peuple
RADES :	Ralliement pour la Démocratie et le Développement Économique et Social
RPB :	Rassemblement du Peuple Burundais
SRD :	Sociétés Régionales de Développement
UCL :	Université Catholique de Louvain
UPRONA :	Unité et Progrès National

AVANT-PROPOS

« Le vrai pouvoir du peuple face à l'injustice vient de sa force intérieure qui résulte d'une conscience critique, éthique/spirituelle de soi-même. »

L'une des devises de l'OAP

Cadre général du travail

L'Organisation burundaise d'Appui à l'Autopromotion 'OAP asbl' a lancé un appel d'offre fin 2016 pour un travail de capitalisation externe de sa longue expérience d'appui au développement local. En effet, en 2018, l'OAP fête ses 25 ans d'existence, et a voulu à cette occasion faire le point sur son histoire et ses pratiques. Des chercheurs du centre d'études du développement de l'Université catholique de Louvain et de l'*Institute of Development Policy* de l'Université d'Anvers, en collaboration avec des chercheurs du Sud, ont répondu à cet appel duquel résulte ce rapport, appuyé financièrement par 11.11.11 et Entraide et Fraternité. Travaillant dans le cadre du développement en Afrique des Grands Lacs, ces chercheurs ont trouvé dans cette capitalisation une opportunité de collaboration et d'apprentissage mutuel entre l'OAP, ses partenaires et les universités du Nord et celles du Sud.

La capitalisation en question s'est centrée sur plusieurs objectifs. Il s'est agi de manière globale de « contribuer dans l'amélioration de la gestion des connaissances au sein de l'OAP par la capitalisation des acquis, des expériences et des leçons apprises et diagnostiquer et évaluer les interventions de l'OAP en appréciant son rôle et sa place dans le développement durable afin de renforcer sa vision et sa mission ». Plus spécifiquement, nous avons travaillé à identifier les meilleures pratiques et approches, en mettant en évidence les éléments pertinents de son histoire et de sa réussite, les acquis, les expériences et les leçons tirées.

Plusieurs résultats étaient attendus de cette capitalisation. Tout d'abord, il s'agissait de repérer et de caractériser les expériences réussies et échouées de l'OAP et d'aboutir à une formulation des stratégies eu égard aux connaissances et savoir-faire existants au sein de l'organisation. Il s'agissait ensuite d'identifier et de capitaliser les causes de certains résultats tels que la durabilité d'une organisation locale qui intervient dans une zone en conflit, la fidélité des partenaires financiers, du personnel et des volontaires, la fidélité à la zone d'intervention, l'adhésion communautaire et la protection de l'organisation par les populations, la tolérance de l'organisation par les forces en conflits, la tolérance de l'organisation par l'administration. En outre, il s'agissait de rendre disponible des outils pour décrire et analyser des telles expériences. Enfin, nous avons voulu identifier, analyser et valider l'expérience, les connaissances et les bonnes pratiques transférables, mais aussi les innovations pour faire évoluer les pratiques de l'OAP, et aider les acteurs à s'affirmer et se former en conduisant des nouvelles activités. Dans un deuxième temps, cette capitalisation a été l'occasion de réfléchir aux conditions qui ont rendu les bonnes pratiques de l'OAP possibles, c'est-à-dire aux éléments qui, ensemble ou séparément, ont permis à l'OAP de continuer son travail et de réussir malgré un contexte souvent problématique. Enfin, nous nous sommes penchés sur une compréhension du travail de l'OAP au regard du contexte global de l'aide internationale au développement, en nous demandant comment l'OAP s'est intégrée dans ou au contraire a rejeté les principes généraux de l'aide internationale au développement.

Il faut souligner ici que cette capitalisation ne fait pas office d'évaluation des programmes. En concertation avec l'OAP, nous avons considéré qu'il existe suffisamment d'évaluations de programmes commanditées par l'asbl elle-même (et

consultables sur son site) pour que nous puissions nous concentrer ici sur les savoir-faire de l'OAP qui expliquent comment elle a réussi à poursuivre son travail depuis 25 ans sans dévier de sa route, plutôt que sur l'évaluation de ses programmes.

Cette capitalisation a donc porté sur l'expérience globale de l'OAP qui travaille déjà depuis 1993 dans plusieurs domaines dont la gouvernance locale et la décentralisation, la sécurité alimentaire et économique, l'accès aux services sociaux de base et le renforcement des capacités institutionnelles. L'OAP est actuellement parmi les organisations locales burundaises les plus expérimentées et les plus efficaces dans ces domaines d'intervention. Son expérience locale initiale sous la casquette du Programme d'Appui au Développement des Communes de Kanyosha, d'Isale et de Mubimbi (PADC) ensuite sous celle d'ONG tenant lieu de représentation de l'Institut universitaire d'Etudes de Développement de Genève (IUED), puis comme asbl, fait d'elle l'une des organisations les plus connectées aussi bien à l'international (via des partenaires) qu'au niveau local. Sous le nom d'OAP depuis 2006, cette organisation a accumulé une expérience qui peut servir de base pour la conceptualisation du développement dans les domaines et les contextes similaires à ceux où elle a exercé.

A travers ce travail et l'expérience de l'OAP, nous avons voulu insister sur l'importance de considérer les facteurs contextuels externes aux associations lorsqu'il s'agit d'en évaluer le travail et de s'en inspirer. En effet, l'OAP a construit son identité et ses pratiques en relation étroite avec le contexte dans lequel elle a travaillé ces 25 dernières années, à savoir Bujumbura Rural. Cette province a connu une succession d'événements ayant impacté fortement la population (violences, conflits, présence de groupes rebelles, etc.) et l'OAP a dû développer des pratiques et des outils lui permettant de répondre avec efficacité aux différentes situations rencontrées.

De la même manière, nous avons jugé important de nous pencher sur les théories de l'aide internationale au développement pour analyser comment l'OAP inscrit son travail par rapport à ces dernières, et comprendre comment elle évolue par rapport à un contexte élargi afin de permettre à l'association de situer son travail au sein d'une réflexion plus globale.

Réaliser ce travail en 2018 nous a paru également important au vu du contexte. Le contexte national d'abord, puisque le Burundi est actuellement dans une période de transition marquée par l'après crise de 2015. L'aide internationale au Burundi est également en pleine mutation du fait des relations tendues entre le gouvernement, les ONG et les bailleurs de fonds. La crise entre l'Union Européenne et le gouvernement burundais en particulier entraîne de profonds bouleversements dans l'aide apportée dans le pays. Le contexte international ensuite, puisque d'une manière plus globale, le domaine de l'aide au développement est marqué depuis quelques années par des débats posant les questions de l'efficacité de l'aide et de sa quantité, à une époque où les flux diminuent alors que les besoins sur le terrain sont toujours importants. Ces différents éléments complexifient la réflexion et font de ce travail une opportunité d'explorer ces questions à partir du cas particulier de l'OAP.

Nous tenons à remercier sincèrement tous les partenaires qui ont appuyé ce travail et qui ont rendu possible sa réalisation : 11.11.11, Entraide et Fraternité, le Centre d'études du développement de l'Université catholique de Louvain, le Centre d'études politiques de l'Université d'Anvers, nos assistants de recherche dont Nadine Migabo et Vénérand Nsengiyumva, ainsi que tous les membres, personnels, animateurs et partenaires de l'OAP. Nous remercions également les personnes qui ont relu et commenté ce rapport. Ils ont aidé à l'améliorer de manière significative.

Méthode du travail

Nous avons travaillé au moyen d'une étude de documents, un exercice ligne de temps, une analyse en groupe avec les bénéficiaires et des entretiens semi-structurés et focus group :

En Belgique :

- **Étude de documents** (décembre 2016-avril 2017) : les documents de formulation des programmes, les rapports annuels et les évaluations précédentes (sélection des principaux). Le point de départ pour cette capitalisation a été l'analyse des rapports et des documents du programme. C'est à partir de ces documents que nous avons développé les thèmes de discussions abordés pendant la mission. Cette étude documentaire a été très importante car il s'agissait de comprendre le travail de l'OAP depuis son début.
- **Entretiens semi-structurés** (janvier-février-mars-juin 2018) (individuels et en groupe) avec les partenaires de l'OAP suggérés par elle (Entraide et fraternité et 11.11.11), et l'IUED. Ces entretiens ont porté exclusivement sur l'expérience de l'OAP et sur des opinions portant sur elle.

Au Burundi :

- Exercice de la **ligne de temps** (juin 2017) : il s'agit d'une identification des moments clés et objectifs (avec argumentation) de l'OAP :
 - Le but de cet exercice est de récolter, lors d'une session de travail de maximum 5 heures, un maximum d'informations sur les évolutions dans le cadre des programmes, de la construction institutionnelle et des pratiques de l'OAP de manière générale.
 - Cet exercice a été réalisé avec un groupe des personnes impliquées dans les projets (partenaires et bénéficiaires).
 - La mission a commencé par un tel exercice afin d'assurer les informations nécessaires sur la qualité, l'efficacité et la valeur-ajoutée de l'OAP comparés à d'autres interventions, changements et pertinence. C'est à partir de ce travail que cette capitalisation a été mise en place.
- **Entretiens semi-structurés** (mai-novembre 2017) (individuels et en groupe) : il s'agissait de récolter les avis des différentes parties prenantes :
 - Les parties prenantes sont ici : les bureaux locaux des partenaires de l'OAP à Bujumbura, les agents de l'OAP et d'autres partenaires de celles-ci, les gouverneurs de la province de Bujumbura Rural, les administrateurs de communes, les responsables concernés dans divers Ministères au Burundi.
 - L'objectif ici était d'avoir les avis de ces parties sur les questions de capitalisation. Ce sont ces premières informations, ajoutées à celles récoltées à Bruxelles, qui nous ont permis d'avoir une base pour conduire l'analyse.
- **La méthode d'analyse en groupe** (mars 2018) : il s'agit enfin de résumer les conclusions obtenues au niveau de la reconstruction de la théorie du changement et de les restituer analytiquement en interne sous la forme de la méthode d'analyse en groupe :
 - Celle-ci est une méthodologie de recherche « bottom-up » particulièrement adaptée aux domaines de l'action sociale et du développement. Théorisée principalement par Van Campenhout, Chaumont et Franssen¹, sa particularité est d'associer directement des acteurs concernés par la question étudiée au processus même de recherche, du début jusqu'à son terme.
 - Cette méthodologie peut être employée seule ou couplée avec d'autres approches, telles que les entretiens, les observations participantes etc. Son dispositif précis favorise la réflexivité des participants qui sont appréhendés non pas de manière isolée et individualisée mais bien en tant qu'acteurs sociaux, engagés dans

des rapports sociaux et des relations sociales avec d'autres acteurs dans des situations sociales et des arènes institutionnelles concrètes.

- Elle se base donc sur une prise en compte du caractère relationnel du social, et reconnaît l'existence d'une continuité entre savoirs sociaux et savoirs sociologiques.

Toutes les informations recueillies ont été triangulées (comparaison des réponses de différents acteurs/sources) et rapportées analytiquement dans ce rapport.

Introduction générale

Au tournant des années 1950-1960, sur fond de lutte pour l'indépendance, le royaume du Burundi, sous administration coloniale belge, a connu sa première expérience démocratique, marquée par les premières élections au suffrage universel de l'histoire du pays. Bouillonnant, ce multipartisme initial fut cependant de courte durée. En effet, après l'assassinat de deux Premiers ministres emblématiques, le prince Rwagasore en 1961 et le Hutu Ngendandumwe en 1965, le pays bascula d'abord dans un monopartisme de fait établi autour de l'hégémonie parlementaire du parti Unité et Progrès National (UPRONA), puis chavira dans une ethnicisation des rapports politiques entre Tutsi et Hutu, dont la déflagration liminaire intervint en 1965.

Selon Chrétienⁱⁱ, au début de cette année, l'assassinat du Premier ministre Ngendandumwe a instauré un climat de tension qui a souillé le scrutin législatif du mois de mai suivant, dont les résultats signèrent la polarisation ethnique du champ politique. Puis en octobre, l'échec d'un coup d'État conduit par des membres Hutu des forces de sécurité donna lieu à une sanglante répression contre les militaires et leaders Hutu et marqua une « rupture décisive au sein des élites »ⁱⁱⁱ. Le capitaine Micombero, qui avait contribué au redressement militaire de la situation en octobre 1965, renversa finalement lui-même la monarchie à la fin 1966 et proclama l'UPRONA parti unique. Dès lors, et pendant près de trente ans, le Burundi désormais républicain fut soumis à un régime autoritaire dirigé successivement par trois militaires, tous Tutsi et originaires de la même province (Bururi) : Michel Micombero (1966-1976), Jean-Baptiste Bagaza (1976-1987) et Pierre Buyoya (1987-1993)^{iv}.

En 1993 sont organisées les premières élections libres et pluralistes depuis l'indépendance du Burundi en 1962. Ces élections sont remportées par Melchior Ndadaye, candidat Hutu du Front pour la Démocratie du Burundi (FRODEBU). Cette victoire cristallise les conflits entre les deux ethnies majoritaires, Hutus et Tutsis, surtout depuis les massacres à caractère génocidaire de 200 000 Hutu par l'armée contrôlée par des Tutsi en 1972 ; les Tutsis-acceptent mal la victoire d'un Hutu à la tête du pays. Mais le 21 octobre 1993, le gouvernement est victime d'un coup d'État mené par l'armée (constituée majoritairement de Tutsi). Melchior Ndadaye et plusieurs membres du FRODEBU sont tués. Le pays plonge dès lors dans la guerre civile.

L'OAP naît précisément à cette période et dans un tel contexte. Elle est créée juste avant la crise survenue le 21 octobre 1993. Dès le départ, sa finalité est la promotion des communautés rurales de la province de Bujumbura Rural. L'OAP est issue d'un programme de coopération bilatérale entre les gouvernements suisses et burundais. À l'époque le programme de coopération entre la Suisse et le Burundi visait à appuyer des initiatives prises par la population de cette province dans trois secteurs de développement : (i) l'agriculture et la lutte antiérosive, (ii) l'emploi non agricole et l'épargne et (iii) le crédit rural.

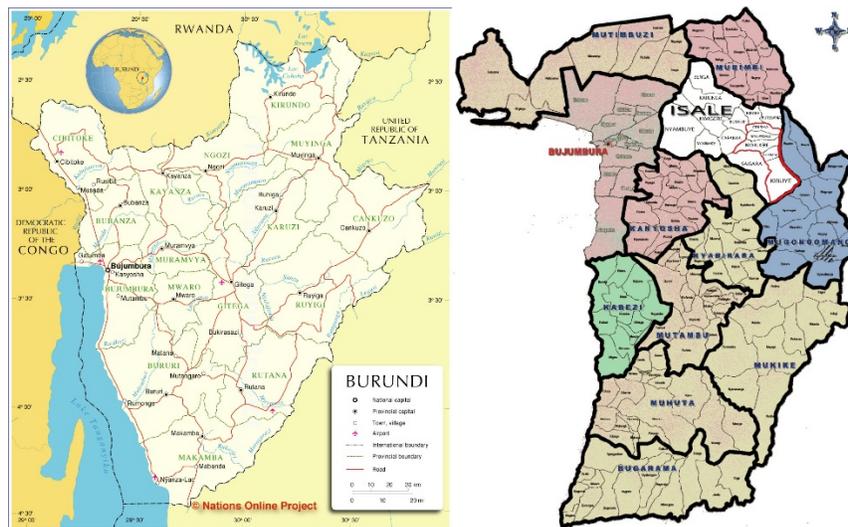
Alors que le programme bilatéral prenait fin, l'assassinat du Président et la crise qui s'ensuit pousse quelques collaborateurs sur le terrain à rester, et à s'investir dans une aide plus humanitaire. La coopération Suisse accepte d'allouer des fonds pour des durées renouvelables de trois mois. C'est ainsi que l'OAP naît, succédant au programme bilatéral de la coopération suisse (via l'IUED) et du Burundi portant sur les communes de Kanyosha, Isale et Mubimbi, et émergeant de la crise qui commence en 1993. Dès le départ, l'OAP vise l'auto-promotion des populations. La notion d'auto-promotion recouvre « des processus endogènes s'affirmant à travers des pratiques autonomes de développement ». Il s'agit de susciter « au sein des organisations de base de nouvelles capacités collectives (...) qui rendent possible la mise en œuvre de formes inédites d'actions »^v.

Depuis 1993, le Burundi a traversé plusieurs moments de guerre civile, de crise politique, de troubles de diverses manières et de paix relative mais l'OAP n'a jamais eu de répit : elle a toujours travaillé dans la zone d'intervention ciblée originellement par le programme bilatéral (le PADC), c'est-à-dire Bujumbura Rural, une « province rebelle » dont la situation sécuritaire et économique a été singulière pour plusieurs raisons sur lesquelles nous allons revenir plus largement dans ce document.

Quatre raisons permettent de comprendre pourquoi beaucoup de nos interviewés utilisent la métaphore de « province rebelle » pour parler de Bujumbura Rural. Tout d'abord, (a) Bujumbura Rural est proche de la capitale, et l'approvisionne, cela fait donc d'elle une cible de choix pour tout mouvement rebelle. Ensuite, (b) elle a toujours connu l'insécurité même après l'accord d'Arusha, du fait des attaques des groupes rebelles suivies des répressions de la part de divers gouvernements en place. La population locale a toujours été victime des conséquences de ces actions. Ensuite, (c) une partie de la population de Bujumbura Rural s'est enrôlée dans divers groupes rebelles, les FNL particulièrement. Les répressions souvent généralisées contre la population locale se sont basées sur ce fait pour se légitimer. En outre, (d) plusieurs autorités de divers gouvernements qui se sont succédés au Burundi ont continué à qualifier Bujumbura Rural comme une province rebelle en arguant que sa population a souvent protégé les rebelles au lieu de les livrer au gouvernement.

Du fait du statut particulier de Bujumbura Rural, l'OAP a dans le passé souvent été considérée comme proche des rebelles, par des gens qui considéraient qu'il était impossible de travailler dans la province sans être en accointance d'une manière ou d'une autre avec les rebelles.

Carte du Burundi et de Bujumbura Rural



Ces quatre points donnent déjà une idée vague des difficultés qu'a pu rencontrer l'OAP dans son travail dans cette province toujours en crise. Or, les partenaires de l'OAP (bailleurs, ONG, associations locales, animateurs locaux, autorités locales, bénéficiaires, etc.), sont unanimes sur le fait qu'elle est l'une des organisations les plus efficaces qu'ils ont connues. D'où la question essentielle de savoir comment l'OAP est-elle parvenue à traverser autant de décennies dans une telle province tout en restant efficace. Une telle question mérite d'être posée 25 ans après le début de l'OAP afin de pouvoir inspirer des expériences similaires. Cela est davantage important dans cette période, puisque le Burundi traverse à nouveau une crise politique depuis 2015.

Ce rapport porte sur l'histoire de l'OAP, ses réalisations, et le contexte dans lequel elle a évolué depuis 25 ans. Nous pensons que ce travail de contextualisation est essentiel pour aborder les spécificités de l'OAP. Généralement, les capitalisations servent à renforcer les points forts des organisations, ou à inspirer les associations qui veulent profiter de l'expérience d'autres organisations, et dupliquer leurs bonnes pratiques. Mais nous pensons que l'histoire de l'OAP montre que cela n'est pas aussi simple, parce que c'est souvent le contexte (régional, national, international, politique, économique etc.) qui détermine la manière dont une organisation s'adapte, change ses stratégies et évolue. L'OAP a travaillé dans une zone d'action où interagissent des acteurs différents, qui évoluent en fonction du contexte, une zone traversée par des éléments

qui lui sont étrangers et desquels elle est dépendante. Nous fondons cette conviction sur une approche inspirée du courant théorique du champ social semi-autonome. Les champs sociaux semi-autonomes sont des espaces relationnels liés ou insérés dans d'autres espaces au sein desquels des règles spécifiques se développent qui prennent aussi en compte les règles des autres espaces impliqués^{vi}.

De ce point de vue, l'expérience de l'OAP questionne le concept même de local, puisqu'elle montre que le local est toujours traversé par des éléments extérieurs qui l'influencent. Nous avons donc voulu attacher de l'importance ici à expliquer et décrire le contexte dans lequel l'OAP s'est développée.

Penser l'efficacité et la durabilité en termes d'acquis d'un parcours

Un quart de siècle après sa création, l'OAP et ses partenaires se posent des questions sur le secret de sa longévité qui est intimement liée à son efficacité, mais aussi le fruit de la durabilité de ses approches. Ce questionnement permettrait de capitaliser l'expérience de l'OAP, c'est-à-dire de la rendre bénéfique à elle-même et aux autres organisations de la société civile. Or, ce que nous apprend ce rapport, c'est que l'efficacité et la durabilité ne sont pas des valeurs qu'une organisation peut simplement acquérir sur base de l'expérience d'une autre organisation. Leur acquisition est plus complexe et va au-delà d'un ensemble de stratégies et de techniques mises en place sur base d'une check-list. Au contraire, ces valeurs sont intimement liées au parcours de l'organisation, se négocient dans un contexte donné et s'acquièrent dans un processus de tâtonnement et de bricolage, pourvu que l'organisation s'accroche à ses valeurs fondamentales lui servant de boussole dans les méandres du monde de la coopération entremêlé, plus largement, à celui du pouvoir.

Voilà la raison pour laquelle il est utile de revenir sur la description de ce parcours de l'OAP et relever progressivement ce processus qui a vu émerger l'OAP, qui l'a vu grandir et qui en a fait à la fois un modèle et une référence dans ses domaines d'intervention et dans son contexte de travail. Autrement, il ne semble pas possible de comprendre les clés des succès accumulés par cette organisation sans une telle description.

Ce rapport est donc consacré à l'identification des éléments contextuels et propres à l'OAP entre 1993 et 2018. Ces différents éléments, isolés ou combinés, doivent être identifiés afin de comprendre comment ils ont, ou non, participé au succès de l'OAP. Nous identifierons ces éléments selon un découpage temporel qui a un sens précis pour le parcours de l'OAP à Bujumbura Rural suivant ces périodes : 1993-1998, 1998-2003, 2003-2008, 2008-2015, 2015-de nos jours, qui s'accordent aux différentes phases qui se sont succédées au Burundi.

Chaque période temporelle est suivie d'une conclusion qui résume les différents points, le rôle et les actions de l'OAP à ces moments, et les défis rencontrés par l'organisation.

Nous concluons ce rapport en mettant en avant les différentes forces de l'OAP, mais aussi les défis qui l'attendent.

Le lecteur pressé peut se référer aux points 'conclusions' de chaque séquence temporelle et aux conclusions du rapport.

1993-1998

Entre la démocratisation et la guerre civile : l'émergence de l'OAP

« L'OAP est née dans une période tourmentée de guerre civile mais aussi un moment d'espoir liée à l'ouverture démocratique [...]. On pourrait croire, à juste titre, que cet entre-deux a à jamais marqué son destin, que cette ambiguïté contextuelle n'a plus jamais lâché l'OAP. Reste à savoir comment elle a pu y survivre ».

Partenaire de l'OAP, Bujumbura 2017

Une émergence marquée

En 1992, le Major Pierre Buyoya, alors Président du Burundi, institue le multipartisme, contraint de céder aux exigences des bailleurs de fonds internationaux après la chute du Mur de Berlin et d'obéir à la conditionnalité démocratique de l'aide au développement. Aussitôt la nouvelle Constitution promulguée^{vii}, les demandes d'agrément des partis politiques affluent. A la veille des élections prévues pour 1993, huit partis sont officialisés. Deux grandes tendances programmatiques regroupent diverses sensibilités et se confondent avec l'appartenance ethnique. D'un côté, des partis majoritairement composés de Tutsi se solidarisent autour du thème de la consolidation de l'unité nationale. Il s'agit du parti pour le Progrès National (UPRONA), du Ralliement pour la Démocratie et le Développement Économique et Social (RADDES), de l'Alliance Nationale pour le Droit et le Développement (ANADDE) et du Parti pour la Réconciliation du Peuple (PRP). De l'autre côté, se rassemblent autour d'un projet de justice sociale des partis majoritairement Hutu dont le Front pour la Démocratie du Burundi (FRODEBU), le Rassemblement du Peuple Burundais (RPB), le Parti du Peuple (PP) et le Parti Libéral (PL). Au-delà, l'UPRONA, anciennement parti unique, soutient une rhétorique unitaire et s'appuie sur sa longue expérience de gestion du pays. Le FRODEBU, alors principal parti Hutu, parvient à mobiliser une base rurale et principalement Hutu, blessée et déçue par les événements passés, les discriminations, les crimes, etc.^{viii}

Un membre de l'OAP dit :

« En 1992, on a cru à un miracle : alors que les blessures liées aux massacres de 1972 étaient encore toutes fraîches dans les mémoires des gens, la chute du Mur de Berlin a apporté le souffle de la démocratie au Burundi. Tout d'un coup, il est devenu possible de devenir un sujet politique dans un pays où cela pouvait valoir la mort quelques mois auparavant. L'espoir suscité par ce nouveau souffle nous a parfois fait oublier le dur travail de mémoire qu'il restait et qu'il reste encore à abattre. On a aussi presque oublié qu'il y avait tellement des défis à relever en termes de développement du pays ; c'était comme si tout allait être réglé plus facilement ». (Entretien avec un membre de l'OAP, Bujumbura, août 2017).

En 1993, les premières élections libres et pluralistes depuis l'indépendance du Burundi en 1962 ont lieu. Ces élections sont remportées par Melchior Ndadaye, candidat Hutu du FRODEBU. Cette victoire cristallise les conflits entre les deux ethnies majoritaires, qui se sont d'ailleurs souvent affrontées dans le passé et dont les conflits avaient déjà fait des centaines de milliers de morts. Les Tutsi acceptent mal la victoire d'un Hutu à la tête du pays. Le 21 octobre 1993, le gouvernement nouvellement élu est victime d'un coup d'Etat mené par l'armée constituée majoritairement de Tutsi. Melchior Ndadaye et plusieurs membres du FRODEBU sont tués. Le pays plonge alors dans la guerre civile. Rapidement, des Tutsi sont massacrés

par des Hutu, dans le centre, le Nord et l'Est du pays. Les militaires contre-attaquent en massacrant des centaines de milliers de Hutu pour venger leurs frères. Quelques mois après cette tragédie, les Forces Nationales de Libération (FNL), la branche armée du Parti de Libération du Peuple Hutu (PALIPHUTU) et les Forces de Défense de la Démocratie (FDD), l'aile armée du Conseil National pour la Défense de la Démocratie (CNDD), deux groupes Hutu, prennent les armes pour combattre cette injustice^x. Les années suivantes, alors qu'à Bujumbura les partis politiques se déchirent dans d'improbables arrangements institutionnels, une demi-douzaine de mouvements de rébellion armée Hutu se formèrent et affrontèrent les soldats gouvernementaux (alors les Forces Armées Burundaises - FAB). Le pays sombre alors dans la guerre civile, et c'est presque une décennie sombre qui s'ouvre.

L'OAP naît précisément au cours de cette période tourmentée et sera à jamais marquée par ce début. D'abord le fruit d'une collaboration entre acteurs locaux et l'IUED, l'objectif global que se fixe alors l'OAP est de contribuer à l'amélioration des conditions socio-économiques et politiques des populations du milieu rural à travers l'accompagnement des communautés dans leur auto-développement durable.

Mais comme nous le verrons plus loin, des tels objectifs se situent dans un contexte où les crises des Programmes d'Ajustement Structurels (PAS) se font déjà sentir dans les pays en développement. Il y a donc dès le départ un décalage entre le registre discursif des bailleurs qu'adoptent aisément les organisations au niveau local et la nécessité ainsi que les caractéristiques du terrain. Confrontée à des sérieux problèmes dans son contexte de travail, l'OAP a donc dès le départ dû s'inventer et penser son action au-delà des discours des bailleurs qui lui avaient donné naissance. Un membre de l'OAP dit :

« En 1993, la mission de l'OAP était claire : il fallait soutenir l'autopromotion des populations locales afin d'améliorer les conditions de vie des populations. Mais au-delà de ce discours, comment était-il possible de penser cette autopromotion dans un contexte de guerre civile ? Aucun manuel ne le dit car, en effet, l'autopromotion se pense dans un contexte où le sujet qui se promeut n'est pas dans une situation de guerre. Aussi, comment est-il possible de penser cette autopromotion dans un contexte où les services sociaux de base étaient depuis un temps démantelés par l'Etat et sur recommandation des Institutions Financière internationale ? [...]. Voilà un peu : l'OAP avait certes un discours cohérent, mais le contexte était tout autre et il fallait tout réinventer, tout repenser. Et de ce point de vue, ce n'est pas sur les bailleurs qu'il faut compter ». (Entretien avec un membre de l'OAP, Bujumbura, août 2017).

Comme nous l'a confié un partenaire de l'OAP à Bujumbura, tout au long de son existence, cette organisation ne cessera d'essayer de braver ces contrastes entre les discours des bailleurs et des hommes politiques d'une part, et les têtues réalités de terrain d'autre part. Aussi, elle ne cessera jamais de se battre pour établir et justifier sa neutralité face à un paysage politique divisé ethniquement. Dès l'origine, l'OAP est donc une organisation considérée par les uns comme rebelle, et par les autres comme indépendante, principalement du fait de sa résistance contre les discours des bailleurs qui imposent des règles en décalage par rapport au contexte, et d'autre part, contre une idéologie de division qui ne considère pas les citoyens comme égaux indépendamment de leur ethnie ou de leur origine régionale.

Un espoir bref

A partir de 1994, une voie de sortie de crise commence à se dessiner, bien que l'espoir est de courte durée. En effet, un accord au mois de janvier 1994, sous l'égide de l'ONU, établit un partage du pouvoir entre Hutu et Tutsi. Cyprien Ntaryamira, Hutu, devient Président tandis que le Tutsi Anatole Kanyenkiko devient Premier ministre. La mort de Cyprien Ntaryamira dans l'attentat du 6 avril 1994 au Rwanda complique le processus de paix. Au mois de septembre, Sylvestre Ntibantunganya, un Hutu, est nommé à la présidence. Les massacres ethniques continuent pourtant, poussant à l'exil les Hutu vivant dans la capitale Bujumbura, tandis que les deux guérillas Hutu s'en prennent à des camps de réfugiés Tutsi, et les soldats gouvernementaux aux populations civiles Hutu^x. Le nombre de victimes Tutsi a progressivement augmenté dans la seconde moitié de 1995. Le FDD, créé à la mi-1994, commence à attaquer des positions de l'armée de manière continue et soutenue

dès les premiers mois de 1995, en particulier dans les provinces de Cibitoke et Bubanza. Au même moment qu'il y renforce sa présence, il s'installe progressivement dans d'autres provinces, et met en place des administrations locales parallèles, et collectent des impôts. Ceci a permis au CNDD-FDD de consolider progressivement ses positions dans des régions où il était actif sur le terrain. En février 1997, le CNDD a même annoncé l'établissement d'un appareil judiciaire parallèle dans toutes les provinces du pays^{xi}.

Au début de 1995, la violence se répand dans la province de Kayanza et, en mars 1995, des massacres de civils et des affrontements entre l'armée et les forces rebelles commencent à Karuzi, Bururi, Ruyigi et Muyinga. Le 27 mars 1995, le président intérimaire du Burundi, Sylvestre Ntibantunganya, annonce le début d'un génocide sur la télévision belge^{xii}. Les forces rebelles comprennent non seulement le FDD mais aussi les *Interahamwe*, les milices rwandaises Hutu –dont nombre de combattant ont perpétré le génocide au Rwanda en 1994 et opèrent depuis en RDC. D'autres rebelles ont fait leur jonction avec le FNL au nord de la capitale^{xiii}. À la fin de 1995, des actes de violence ont lieu dans les provinces centrales de Gitega et Muramvya et dans la province du nord de Kirundo. A ce moment-là, le conflit s'est répandu dans presque toutes les provinces du Burundi, à l'exception de Cankuzo (à l'est du pays) et de Rutana et Makamba (au sud du pays). Le 25 juillet 1996, l'ancien président Buyoya reprend le pouvoir dans un coup d'État sans sang soutenu par l'armée. Au cours du deuxième semestre de 1996 et du premier semestre de 1997, des affrontements armés se poursuivent, en particulier dans les provinces de Kayanza, Muramvya, Kirundo et Gitega. Pendant ce temps, en avril 1997, les négociations de paix d'Arusha entre les principaux partis engagés dans le conflit commencent. À la fin de 1997, l'insécurité a encore augmenté dans les provinces rurales de Cibitoke, Bubanza et Bujumbura, provinces qui sont demeurées dangereuses jusqu'en 1999^{xiv}. De son côté, pendant la période de juillet à septembre 1995, la branche armée du PALIPEHUTU lance de nombreuses attaques dans la région de Mabayi (province de Cibitoke) et massacre des civils Tutsi. Un phénomène semblable se produit dans les premiers mois de 1996 dans le Sud et le Sud-Ouest, où des rebelles (probablement du FROLINA) prennent d'assaut des installations militaires, mais également des civils.

Au cours de cette période, la minorité Tutsi détient toujours une large partie du pouvoir politique et contrôle l'armée. La violence s'intensifie à la fin de 1995. Le massacre de Tutsi par des Hutu à la mi-juillet 1996, dans la commune de Bugendana, envenime la situation. Face aux réactions hostiles lors de sa présence aux funérailles des victimes, le président Ntibantunganya se réfugie à l'ambassade des États-Unis. Le 25 juillet, l'armée prend le pouvoir. Celle-ci reprochait déjà au président de vouloir recourir à de l'aide extérieure pour assurer la sécurité de la population. La Constitution est suspendue, l'Assemblée nationale aussi et les partis politiques bannis, ce qui entraîne des sanctions économiques de la part de quelques pays. L'ex-président Pierre Buyoya, un Tutsi considéré comme modéré qui a été à la tête du pays entre 1987 et 1993, assume la présidence.

En réaction à ce coup d'État, le chef d'État tanzanien Julius Nyerere impose un embargo. Rapidement, les autres pays voisins du Burundi suivent les pas. Malgré quelques progressions durant l'année 1996, les FNL et les FDD perdent peu à peu leurs bases-arrières à la suite des opérations du Rwanda, de l'Ouganda et des soldats gouvernementaux contre les camps de réfugiés et de déplacés Hutu. La guerre civile se poursuit, les forces se rééquilibrent continuellement, et du point de vue socio-économique, le pays s'enfoncé. Un animateur de l'OAP nous dit :

« A ses débuts, l'OAP se retrouve dans des situations difficiles. Les hommes politiques étaient en train de se battre soit disant pour le bien de la population civile. Mais à la fin, les principales victimes de leurs actions militaires ont été ces mêmes populations civiles. Une schizophrénie s'est installée de leur part et la soif du pouvoir a pris le pas sur tout le reste. La question qui s'est posée a principalement été de savoir comment l'OAP travaille dans un tel contexte, un contexte de guerre civile où une grande partie de la population a fui le pays ou s'est déplacée à l'intérieur du pays ou encore vit dans des camps des déplacés ou dans des cantonnements : comment promouvoir l'autopromotion dans un tel contexte ? ». (Entretien avec un animateur de l'OAP, Bujumbura, août 2017).

Effectivement, l'OAP qui voulait promouvoir la dignité à partir de l'autopromotion s'est retrouvé dans un contexte où la dignité était déjà bafouée ; où, pour sauver leurs vies, les gens devaient aller s'enfermer dans des camps de déplacés ou fuir le pays. Mais cette situation de déplacés au Burundi n'était pas seulement liée à la crise qui a débuté en 1993. En effet, depuis les années 1960, le Burundi a connu des violences cycliques liées essentiellement aux clivages ethniques : des conflits ont éclaté successivement en 1968, 1972, 1973, 1988 et 1993. Cette situation a été à l'origine du départ massif de milliers de Burundais vers les pays voisins^{xv}. En croisant les données de l'administration avec celles des ONG, on recensait 255 camps en 1997, aussi bien de déplacés que de regroupés qui abritaient 577 142 personnes, soit environ 10 % de la population du pays^{xvi}. En 2004, le nombre est estimé à 490 000, soit 7,5 % des effectifs^{xvii}. Aussi, jusqu'en 2000, le nombre de réfugiés burundais résidant en Tanzanie depuis 1972 était évalué à environ 200.000 personnes^{xviii}. Ainsi, en 1997, près d'un demi-million de personnes sont encore déplacées et regroupées dans des camps à l'intérieur du pays et 200.000 personnes sont réfugiées à l'extérieur ; soit environ 10% de la population active qui ne participe plus aux activités agricoles. L'OAP devait donc repenser ses stratégies non plus seulement par rapport au décalage entre les discours des bailleurs et la réalité, non plus seulement par rapport aux divisions ethniques et régionales qui envenimaient le pays, mais aussi sur base de cette grave question des déplacements de la population.

Dignité perdue

La crise dans laquelle émerge l'OAP dès 1993 est aussi socio-économique. Mais cette crise n'est pas seulement due aux événements politiques de 1993. Elle date déjà du début des années 1980 depuis lesquelles la situation économique du Burundi n'a cessé de se dégrader. Celle-ci est marquée successivement par la baisse des cours internationaux de ses principales cultures d'exportation, ensuite, par le PAS adopté en 1986 pour inciter et développer le secteur des entreprises qui dérape au début des années 90 et qui est finalement suspendu en 1995 suite à l'instabilité politique chronique^{xix}. En effet, malgré les mesures de l'ajustement visant à la stimuler, l'économie burundaise n'a cessé de se dégrader : la période de l'ajustement structurel est marquée par une baisse du taux de croissance du PIB qui devient négatif à partir de 1993. Le PIB réel a baissé de 25% durant la période 1993-1996. L'insécurité paralyse les campagnes depuis le mois d'octobre 1993 et elle a provoqué des déplacements de population à l'intérieur et à l'extérieur du pays qui expliquent les baisses de production dans l'agriculture^{xx}. Un animateur de l'OAP nous dit :

« L'OAP nous a retrouvé dans des camps de cantonnement. Pour le gouvernement, nous étions en sécurité dans ces camps. Nous étions arrachés de nos collines, de nos maisons, où d'ailleurs nous vivions dans la terreur car nous n'étions pas certains que le lendemain arriverait. À tout moment on pouvait mourir, soit tués par les rebelles soit tués par les soldats gouvernementaux [...]. Et même ceux qui avaient été à l'étranger, ils ont expérimenté la même misère que nous qui étions restés au Burundi : vivre dans des camps de réfugiés et se mettre sur une queue avec une petite assiette pour recevoir de la nourriture pour les plus chanceux, voilà ce qu'on a tous fait de notre dignité. Nous avons à ce moment expérimenté l'humanité dans ce qu'elle peut avoir de pire. Nous avons cessé d'être des êtres humains depuis très longtemps ». (Entretien avec un animateur de l'OAP, Bujumbura, septembre 2017).

Aussi, l'embargo économique organisé par les pays voisins (Éthiopie, Érythrée, Kenya, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Tanzanie et Zambie) entre juillet 1996 et janvier 1999 rend la situation particulièrement difficile. Il se traduit par une intensification des restrictions au taux de change, ce qui a aggravé la situation^{xxi}. Cet embargo pousse l'économie dans le marasme le plus total. La misère est à son comble, contrastant avec l'enrichissement des profiteurs du blocus (dans les pays voisins et au Burundi même). La scolarisation, la santé, la nutrition se sont fortement détériorées progressivement depuis dix ans. La démocratisation politique et l'ouverture ethnique amorcées depuis 1988 et qui semblaient triompher en 1992-1993 ont échoué, laissant un goût amer à une société sans perspective d'avenir claire. Le

nombre des exilés a crû de manière significative dans tous les milieux et la fuite des cerveaux (médecins, professeurs, juristes, ingénieurs, etc.)^{xxii} s'est intensifiée.

Durant cette période, la guerre civile et l'isolement économique ont contribué à une diminution du PIB par habitant de quelque 65% par rapport à son niveau d'avant la guerre civile. Pour le Fonds Monétaire International, la forte détérioration de l'économie avait fait du Burundi un pays plus pauvre et plus vulnérable en raison des retards accumulés dans la mise en œuvre des réformes structurelles nécessaires, du sous-investissement, du climat des affaires défavorable, ainsi que de la faible productivité du secteur agricole^{xxiii}. Le secteur agricole accuse alors des baisses de production depuis 1989 suite à la sécheresse qui sévit dans la région. En 1992, cette baisse est estimée à 6%, liée en partie à la crise du système agricole. Mais, depuis octobre 1993, elle résulte principalement de l'insécurité qui règne et des déplacements de population : une baisse de 16% de la production agricole a eu lieu entre 1993 et 1995^{xxiv}. Un membre de l'OAP dit :

« Je me rappelle encore, avant l'arrivée de l'OAP dans les collines, on voyait la misère partout. Je me demande parfois si les balles assèchent les collines en rendant les semences stériles et les terres improductives. C'est ce que nous avons vécu dans les années 1990 au Burundi durant la guerre civile. La vie s'était arrêtée et tout était alors une question de survie ; on ne vivait pas. La pauvreté ne se disait plus, juste être en vie, de manière instinctive comptait car, en fait, on ne savait plus ce que voulait dire vivre ». (Entretien avec un membre de l'OAP, Bujumbura, août 2017).

Comme on l'a déjà vu, environ 10% de la population active ne participe plus aux activités agricoles pour avoir fui le pays. L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) estime cependant une légère reprise de 1% au cours de l'année 1997 grâce à des retours de la population sur leurs collines d'origines^{xxv}, mais cela ne permet pas d'endiguer la misère qui se lit sur les surfaces vides et asséchées des mêmes collines. La production de café a baissé de 20,6% en 1997 et celle de thé de 27,2% ; ces baisses sont signalées depuis 1993. La réduction des transports résultant de l'embargo sur les carburants et de l'insécurité intérieure a provoqué la diminution du suivi, de l'entretien et d'apport d'intrants aux cultures de rente ainsi que la baisse des échanges commerciaux et une hausse des prix des produits agricoles.

Le niveau de participation des femmes à l'entrepreneuriat est très bas. Elles ont un grand problème pour accéder au crédit par manque de garantie. Une enquête menée en 1996 auprès de 7 banques de Bujumbura a révélé que la part des crédits octroyés aux femmes représentait seulement 1% du montant global des crédits octroyés^{xxvi}. Quelques chiffres recueillis auprès des banques commerciales montrent par exemple qu'en 1993, on a octroyé 0,9% de crédit aux femmes, contre 99,1% pour les hommes, et en 1995, on a 1,4% pour les femmes contre 98,6% pour les hommes. Ainsi, les chances d'accroître les revenus pour les femmes sont réduites^{xxvii}.

Au-delà de ces chiffres, et de la question des bailleurs de fonds qui avaient tendance à ignorer les effets dévastateurs des PAS empirés par la situation politique du pays et ses conséquences sécuritaires et socio-économiques, un fait bien plus simple et clair était perceptible au Burundi : la misère socio-économique et l'indignité. L'OAP devait considérer ce contexte dans ses interventions et il ne s'agissait pas pour elle de produire des chiffres ou des statistiques, mais simplement de se rendre compte que le modèle de vie de l'essentiel des burundais avait terriblement été bouleversé. Pour l'OAP, tout le tissu social était désormais à refaire sur base d'un seul critère : retrouver la dignité perdue.

Un choix au sein d'un corps social

Dans un tel contexte, avec autant de défis, l'OAP devait repenser les conditions de son efficacité. Mais elle devait tout d'abord se situer comme organe de la société civile et, progressivement savoir comment exploiter les avantages qu'offre un tel statut, et se défaire de ses désavantages. Progressivement, l'OAP prend conscience qu'elle fait partie d'un corps social. C'est le cas dans tout le Burundi après 1993, les différents acteurs de la population burundaise se conçoivent comme des

parties d'une société civile. Cette conception de ce qu'est la société civile à cette époque s'inspire du concept occidental de société civile apparu avec la naissance des États « modernes », caractérisé par la séparation de la « vie civile » et de la « vie politique », de la société et de l'État^{xxxviii}. Dans ce contexte, cette société civile burundaise s'est développée comme le rassemblement d'acteurs très divers « qui se déploient dans une société donnée, en dehors du cadre et de l'intervention de l'État »^{xxxix}.

C'est cette forme de société civile qui voit le jour au Burundi en 1993. En effet, avec l'ouverture démocratique au début des années 1990, la société civile a connu une extension importante. De 1993, après l'assassinat du président Melchior Ndadaye, jusqu'au retour au pouvoir de Pierre Buyoya en 1996, la profonde crise de confrontation ethnique très hostile et violente que connaît le Burundi affaiblit le développement d'une société civile précoce et qui a vu la naissance de nombreuses associations qui voulaient répondre aux problèmes liés à la crise^{xxx}. Durant ces mêmes années 90, plusieurs organisations ont essayé de dépasser les clivages ethniques. Ce processus a été encouragé par les ONG internationales qui regroupaient au sein de leur structure les différentes ethnies. En plus, les bailleurs de fonds privilégiaient les associations qui visaient à représenter les différentes ethnies. C'est donc le changement à l'intérieur de la société civile qui a pu avoir un impact sur le processus d'ouverture. Dans la plupart des cas, ce sont ces organisations qui ont lancé des initiatives de réconciliation et de dialogue dans une société extrêmement divisée^{xxxi}. Mais toutes ces organisations sont encore jeunes, et dépendent très fortement des bailleurs des fonds. Aussi les tentations de politisation s'installent progressivement. Un partenaire de l'OAP nous dit :

« La société civile dont on parle en 1992 n'est pas forcément celle de 1993 ou de 1994. Si la première est encore très idéaliste bien que divisée et veut reproduire un modèle occidental de contre-pouvoir, elle devient aussi peu à peu politisée et un véritable cadre à partir de laquelle naîtra et se développera l'opposition. Elle se modifie aussi dès l'élection de Ndadaye en 1993 lorsqu'une bonne partie de ses membres deviennent soudainement des actifs dans des partis politiques. Elle devient enfin, dès 1994, la cible du parti au pouvoir mais en même temps un tremplin pour accéder au pouvoir [...]. Dans un tel contexte, il a été nécessaire que l'OAP définitive qui elle est réellement. Et elle a dû s'en expliquer tout au long de son parcours ; elle a dû expliquer à tous les régimes successifs sans exception si elle appartenait au parti au pouvoir, à l'opposition politique ou à l'opposition armée, comme si le mot société civile ne voulait rien dire en définitive » (Entretien avec un partenaire de l'OAP, Bruxelles, janvier 2018).

En effet, au cours de cette période, la société civile burundaise était devenue un refuge pour des hommes politiques ayant perdu les élections. La société civile est devenue un tremplin pour obtenir un poste politique^{xxxii}. A l'époque, « la sphère étatiques et celle de la société civile sont perçues comme deux champs osmotiques qui serviraient à certains leaders de la société civile comme rampe de lancement pour accéder à des hauts postes de responsabilité considérés par certains comme étant le but ultime. La société civile servirait aussi comme matrice à travers laquelle d'anciens hauts responsables se recycleraient, le temps de retrouver encore un peu plus de crédibilité pour de nouveau repartir à la reconquête des postes politiques. La société civile devenant juste comme leur lieu de passage et/ou de repli »^{xxxiii}. Dans ce contexte, l'OAP devait se démarquer doublement de ces types d'organisation, d'abord par des choix stratégiques passant par une institutionnalisation et la nécessité d'être apolitique afin d'être crédible, et ensuite dans le recrutement des agents engagés pour l'organisation et n'ayant pas une visée politique.

Aussi, l'OAP devait choisir entre plusieurs modalités d'action sur le terrain. En effet, l'affaiblissement progressif de l'État lié à la crise a créé des nombreux besoins et, en conséquence, des attentes non satisfaites par l'État et ayant laissé d'immenses chantiers pour la société civile. Dans ce contexte, la société civile a essayé de répondre à ces effets négatifs de la crise en essayant tant bien que mal d'appuyer les victimes et les nécessiteux et, parfois, en servant comme intermédiaire des différents acteurs du conflit^{xxxiv}. A l'époque, les motifs à la base de la création de plusieurs organisations de la société civile sont essentiellement liés aux conséquences sociales et économiques de la crise. La résolution pacifique des conflits, l'encadrement des femmes et des jeunes, ou alors celui des orphelins et enfants de la rue ou des enfants soldats, l'octroi de

l'aide d'urgence, la sensibilisation et la formation à la tolérance, à la coexistence pacifique, à la réconciliation et au respect des droits fondamentaux, etc.^{xxxv} sont alors les sujets qui préoccupent les organisations de la société civile.

Si au cours de cette période ces différentes thématiques se développent plus en milieu urbain où d'ailleurs des organisations éphémères se forment et disparaissent au gré des financements, elles sont beaucoup moins nombreuses en milieu rural. On y trouve surtout des organisations communautaires. Ces coopératives ont une histoire plus ancrée et plus longue que l'avènement de la société civile au sens occidental^{xxxvi}. En effet, ces coopératives existaient depuis toujours au Burundi et, déjà l'interventionnisme étatique entre 1960 et 1993 privilégiait la création des coopératives formelles soutenues par l'État principalement dans l'approvisionnement, puis l'épargne et le crédit. Il a fallu attendre les années 1980 pour voir émerger des coopératives informelles encore appelées 'groupements', venues à la rescousse des coopératives formelles qui avaient échoué dans leur mission^{xxxvii}. Il s'est agi principalement des groupements de production et des associations d'entraide mutuelle. Visant l'autopromotion des communautés, ces groupements étaient considérés comme « des pré-coopératives à caractère transitoire et évolutif dans le but de permettre la création de coopératives économiquement et socialement viables »^{xxxviii}. L'OAP choisira de concentrer ses activités en milieu rural et se préoccuper de l'autopromotion des communautés. Un membre de l'OAP nous dit :

« Dès sa création, l'OAP s'intéresse à la réalité des populations en milieu rural. Elle pense que les bailleurs des fonds ne peuvent pas sortir les pauvres de leur pauvreté. Il appartient aux pauvres eux-mêmes de se sortir de la misère. Les partenaires, qu'ils soient l'État, les ONG ou encore les bailleurs de fonds ne peuvent qu'appuyer ces efforts locaux qui partent des situations réelles des communautés, de leurs aspirations profondes, leurs besoins réels et leurs moyens propres principalement. C'est cela l'idée d'autopromotion défendue par l'OAP, laquelle porte en elle celle de dignité humaine ». (Entretien avec un membre de l'OAP, Bujumbura, septembre 2017).

En fait, dès la création de l'OAP, on dénombre plusieurs types d'organisation de la société civile au Burundi et travaillant dans plusieurs domaines dont : le développement économique et autopromotion la formation et recherche, les associations confessionnelles et à caractère religieux, les associations d'entraide et de solidarité, les associations pour la promotion des groupes vulnérables, les associations menant des actions civiques, les organisations humanitaires et philanthropiques, les art, culture et sports, la défense des intérêts catégoriels, la promotion et défense des droits de la personne, les organisations des jeunes, les organisations des femmes, celles travaillant sur l'écologie et l'environnement, la promotion de la liberté de la presse et des médias. L'OAP se tourne alors vers la paysannerie et ses communautés locales. Elle devait encadrer et appuyer des groupements. La plupart d'entre eux sont alors dans le secteur agricole et constitués en majorité de femmes. Les membres de ces groupements s'entendent pour travailler chacun individuellement mais se réunissent aussi pour défendre des intérêts liés à la viabilité de leurs activités respectives (accès aux intrants, commercialisation des produits, etc.). L'OAP encadrera aussi les groupements des jeunes qui sont plus présents dans les métiers tels que la menuiserie, la couture, la broderie, etc., que dans l'agriculture^{xxxix}.

Un secteur démantelé et envahi

Comme nous l'avons mentionné plus haut, le monde rural dans lequel s'engage l'OAP en début des années 1990 ne souffre pas seulement de la crise politique burundaise. Il souffre déjà du démantèlement des services publics depuis les années 1980, et l'OAP va devoir faire sans ces ressources nécessaires au développement communautaire. En effet, durant les années 1960 et 1970, les services de vulgarisation et de conseil agricoles financés et gérés par l'État ont tenté de jouer un rôle clé dans l'augmentation de la productivité agricole. Mais, les PAS mis en œuvre par la Banque mondiale et le FMI dans les États africains ont conduit à une réduction significative des fonds disponibles pour la prestation des services agricoles dans les années 1980 et 1990. Ainsi, la diminution des fonds de l'État et de son action, notamment dans les services sociaux, a eu un effet négatif sur le développement de l'agriculture.

Cette diminution des fonds est essentiellement liée à la crise économique qui commence au début des années 1980 du fait de l'insolvabilité des pays africains auprès des IFI, laquelle est causée par la baisse des cours des matières premières et ensuite la montée des taux d'intérêt^{xi}. C'est là que les États ont dû recourir à la Banque mondiale et au FMI. Les solutions envisagées par ces institutions seront la promotion des politiques de désengagement de l'État. On a alors assisté à la réduction des personnels de l'administration et du parapublic, « dé-fonctionnarisation » des débouchés des établissements de l'enseignement supérieur et technique, à la privatisation des entreprises parapubliques, etc. Ce désengagement de l'État a été suivi de la promotion du secteur privé et de l'émergence de la société civile. Un partenaire de l'OAP dit :

« Lorsque l'OAP entame ses activités au début des années 1990, les organisations de la société civile sont promues par les bailleurs des fonds et par le gouvernement. Il y a comme une euphorie pour la participation des populations à leur propre développement via les organisations de la société civile. Mais ce que les gens ignorent encore à ce moment, c'est que cette ouverture n'est pas innocente ; elle tentait de combler un vide laissé par le retrait de l'État des plusieurs secteurs sociaux, les bailleurs internationaux ayant considéré celui-ci comme un mauvais gestionnaire. Mais une fois l'Etat retiré des secteurs comme l'agriculture, il ne restait plus rien, sinon les balbutiements des jeunes organisations, souvent opportunistes, qui ne comprenaient rien à la paysannerie. C'était le début des malheurs dans les collines ». (Entretien avec un partenaire de l'OAP, Bujumbura, septembre 2017).

En fait, pour ce qui est de l'agriculture spécifiquement, « l'arrêt des recrutements de la fonction publique entraîna un marasme profond des dispositifs de l'enseignement agricole qui furent 'mis en veilleuse' »^{xii}. Si, dans l'idéal il était prévu que les services de vulgarisation soient fournis gratuitement aux petits exploitants agricoles, la diminution de la part de l'aide publique au développement allouée à l'agriculture qui passait de 17 % en 1980 à 3 % ne pouvait plus le permettre. Ceci a précipité la ruine des services nationaux de vulgarisation et de conseil^{xiii}. Ainsi, il y a eu des efforts de décentrer les activités du développement de l'État vers les acteurs locaux et leur implication dans la collecte d'information pour la mise en place des projets et programmes de développement, sous l'égide de la 'participation'. Cette participation des communautés locales a aussi été accompagnée par des formations sur la nouvelle philosophie de la participation : tant dans le secteur agricole que dans la sécurité alimentaire, des formations ont été adressées à des paysans pour leur enseigner le nouveau paradigme qui sous-tend les changements techniques qui s'y sont opérés^{xiii}. Une telle philosophie enseignait ainsi à ne plus considérer l'agriculture comme le secteur central du développement rural mais à s'étendre à d'autres secteurs, à des acteurs non impliqués dans l'agriculture.

Plus spécifiquement, au Burundi, dès les années 1980, il y a eu une volonté de décentraliser la gestion agricole et de prendre en compte des réalités régionales. Cette décentralisation devait se faire à partir des projets et des Sociétés Régionales de Développement (SRD) qui, sans impliquer la disparition de l'ancien département d'agronomie qui avait alors presque perdu tout son pouvoir, en avait pris presque toute la place^{xiv}. Mais même ces SRD ont eu des problèmes de fonctionnement et de financement liés au désengagement de l'État de l'agriculture^{xv}. Le paradigme de la participation n'a alors été introduite qu'en 1989^{xvi}. Une approche dite participative de la vulgarisation a été introduite pour diffuser les résultats des recherches directement auprès des agriculteurs « afin de s'orienter sur la résolution des problèmes rencontrés par les exploitants agricoles dans leur environnement physique et socio-économique »^{xvii}. Aussi, la Banque Mondiale a alors promu une nouvelle approche, celle du « Training and Visit » (« Formation et Visites ») dès 1986.

Mais au cours des années 1990, ces dynamiques s'estompèrent avec les périodes de crises politiques : au Burundi, c'est la crise d'octobre 1993 qui a perturbé le fonctionnement du nouveau système de vulgarisation. L'insécurité a poussé le personnel dans plusieurs provinces du pays à se déplacer, laissant ainsi leur travail. Aussi, les moyens ont été fortement réduits à cause de la crise politique et du retrait de plusieurs bailleurs de fonds en raison de l'insécurité. Ainsi, la crise des PAS a été à la base du désengagement de l'État dans l'agriculture et dans la formation agricole. Les tentatives proposées par les IFI pour combler ce vide n'ont pas marché et les ONG et associations de la société civile qui ont alors essayé de prendre le relais tant bien que mal n'ont pas vraiment réussi à atténuer les conséquences désastreuses des PAS.

Au cours de cette période, les organisations internationales se multiplient aussi au Burundi, accélérant volontairement la croissance des organisations locales souvent considérées comme des sous-traitants sur le terrain. En effet, l'évolution et le rythme de création des associations et des groupements au cours de cette période deviennent plus soutenus à partir de 1993 : une augmentation de 90% a ainsi été enregistrée au cours de cette période. L'entraide, la solidarité, la survie et les nouvelles incitations extérieures ont alors été à la base de ce boom du mouvement associatif rural. Au cours de cette période, les agences de développement conditionnent leur appui à l'existence d'une structure associative capable d'assumer certaines responsabilités comme les cautions solidaires pour les micro-crédits, ce qui a renforcé l'explosion des organisations formelles. Un partenaire de l'OAP nous dit :

« Lorsque l'OAP démarre, il y a une explosion des organisations de la société civile. Elles apprennent très vite le discours adulé par les bailleurs et la plupart d'entre elles se ruent vers les financements. A l'époque, il a été plus difficile pour l'organisation de survivre plus qu'aujourd'hui car tout le monde courrait vers les financements et très peu pensait au renforcement institutionnel. Les rares qui ont réussi à se consolider institutionnellement sont devenues des organisations de référence qui ont marqué l'histoire du mouvement associatif burundais. Le tout est de pouvoir identifier les facteurs qui ont permis à l'OAP de sortir du lot ». (Entretien avec un partenaire de l'OAP, Bruxelles, février 2018).

Mais tout ceci arrive à cause de la crise régionale en Afrique des Grands Lacs qui suscite, dès le début des années 1990, le déploiement d'un important dispositif humanitaire, comprenant les agences internationales et les ONG. Peu après, d'autres acteurs sont intervenus : des acteurs privés de la diplomatie. Entre 1993 et 1996, une seconde génération d'organisations de la société civile burundaise voit le jour grâce aux financements de la communauté internationale. Ces financements tentent d'établir rapidement dans la société civile, des structures mieux disposées à sous-traiter les programmes des bailleurs de fonds^{xlviii}. Dès 1996, on assiste à une montée de l'aide humanitaire. Des secours humanitaires sont envoyés pour assister la population. On voit aussi arriver progressivement quelques financements de programmes de développement à plus long terme. Des ONG internationales se multiplient alors^{xlix}. Les partenaires extérieurs du Burundi semblent alors lui accorder une place aux allures de « celle d'un cobaye de la *conflict resolution* », comme si l'échec majeur éprouvé au Rwanda devait être compensé par une réussite dans ce cas jugé plus flexible. Dans son rapport, l'ONG International Crisis Group (ICG) stipule que la communauté internationale et la région « avaient dans l'esprit de faire du Burundi un laboratoire d'expérimentation pour les solutions africaines aux problèmes africains dans la région des Grands Lacs »¹. Face à tout cet embrouillamini, l'OAP recherche son chemin et essaie, consciemment ou inconsciemment, de ne pas se perdre dans cette vague.

Choix d'une « province de rebelles »

Après le choix de soutenir les communautés rurales et de travailler sur l'autopromotion, l'OAP conserve la zone d'action du PADC et se concentre sur Bujumbura Rural, une province quasi-abandonnée et qui a le plus souffert de la guerre. En effet, non seulement Bujumbura Rural est, au cours des années 1990, le bastion des rebelles comme le FNL ou le CNDD-FDD et le lieu d'affrontement entre ceux-ci et les soldats gouvernementaux, mais aussi, malgré le processus de paix d'Arusha entamé

en 1996 qui donne l'opportunité au Burundi de sortir de la crise, les violences ne cessent pas à Bujumbura Rural. La paix y demeure très fragile et les violences sporadiques ne cessent pas de s'intensifier dans la province de Bujumbura Rural. Un ancien administrateur dit :

« En 1993, la crise a commencé au centre-ville. La vraie guerre a débuté en 1994. En ce moment, le CNDD s'appelait INTAGOHEKA. Ce n'est qu'avec l'exil de Nyangoma qu'on a commencé à parler du CNDD. Quant à la rébellion, elle a surpris la population lorsque celle-ci se posait encore maintes questions sur comment assurer sa sécurité. Nous avons alors acheté beaucoup de fusils. Un certain administrateur de Mutambu s'était aussi lancé à des soulèvements et des attaques entre les habitants de Mutambu et Mukike. Des cours de maniement des armes ont été donnés à la population. A l'époque, l'armée régulière faisait des enquêtes et quand on vous suspectait de posséder une arme, on venait vous attraper ; il fallait fuir ou accepter de se battre contre eux. Celui qui était attrapé était tué sur le champ. Ceux qui acceptaient de se battre surprenaient beaucoup de militaires car certains d'entre eux ne pouvaient pas s'imaginer que les civils étaient aussi armés et savaient les manier. Mais dans les deux cas, beaucoup de vies ont été perdues. Cette situation de guerre a continué jusqu'en 1996 ». (Entretien avec un administrateur d'une commune à Bujumbura Rural en 1993, Bujumbura, août 2017).

Une grande partie de la population était bloquée sous les feux des combattants. Le voyage était possible dans de nombreuses régions du pays. Cependant, les activités des rebelles armés, en particulier dans certaines régions de Bubanza, Bujumbura Rural, Bururi, Cibitoke et Makamba, rendaient les déplacements critiques. A Bujumbura Rural, la situation entre 1994 et 1998 est davantage précaire. Un ancien administrateur dit :

« En 1995, des tueries de ceux qui étaient considérés comme ivyitso (les traîtres) ont commencé. Certains mourraient par règlement de compte car les babo (les ressortissants de la région de l'IMBO) se haïssaient. En 1996, aucun marché ne fonctionnait. Le mariage à l'Etat civil se célébrait dans la forêt ; il y avait une administration complète. Fin 1996, on tuait beaucoup de gens. En Juillet 1997 il y a eu un massacre des sœurs religieuses qui travaillaient au dispensaire. Des incendies des écoles s'en sont suivis ainsi que des enlèvements massifs de jeunes. En 1998, il y avait eu une attaque à l'aéroport ; les assaillants venaient de Bujumbura Rural. Parfois, après le travail, il y avait des militaires qui me tendaient une embuscade. A la fin de mon mandat, j'ai dû payer 3.000.000 fbu. J'ai dû vendre toutes les parcelles que j'avais pour ne pas être tué par les rebelles. Après moi [...], le PAM a distribué beaucoup de nourriture. Il y a eu plus de regroupement dans les Centres de Karinzi et Gasi ainsi que Kinonko. Sur ces sites, il y a eu beaucoup de morts, les gens s'empoisonnaient. Les autres mourraient simplement de maladie ». (Entretien avec un administrateur d'une commune à Bujumbura Rural en 1995, Bujumbura, août 2017).

A Bujumbura Rural, il y avait à l'époque une administration, mais elle n'avait pas de pouvoir. Les détenteurs des armes faisaient la loi et il suffisait d'un simple soupçon pour qu'on perde la vie. La mort se donnait facilement et pour y échapper il fallait fuir, et très loin. Un ancien administrateur dit :

« Cette période [...] était difficile. Je donnai de l'ordre aux chefs de secteur de ne pas tirer sur de gens mais il y avait toujours des victimes. La situation s'est envenimée lorsque les mouvements armés ont commencé. Ceci a fait que la population elle-même commence à acheter des armes, non pas pour s'entretuer mais plutôt pour se défendre contre les rebelles. J'ai beaucoup travaillé avec le commandant de brigade [...]. Par après la situation est devenue dangereuse pour nous les administrateurs. Nous étions suspectés par tout le monde : les militaires et les rebelles, etc. Les Tutsi disaient que je les exterminais, les Hutu disaient que je les trahissais... Et alors là j'ai dû démissionner si vite. Cela est arrivé à un moment où il n'y avait pas encore des rebelles, uniquement de mouvements locaux. Ceux-ci étaient des Hutu, ils ne tuaient pas un natif de Muhuta. Ils apprenaient le maniement des fusils dans les communes [...]. Un jour, j'étais avec le commandant à Rutongo et on m'a accusé de toujours venir avec les militaires j'ai expliqué que c'était une façon de travailler avec les militaires. Un jour j'ai décidé d'y aller seul et je parlais aux déplacés et à un certain moment j'ai vu les

gens se raidir et d'autres se mettre à rire. Lorsque je me suis retourné j'ai vu un militaire qui levait une massue avec des clous. Je lui ai demandé de quoi il s'agissait mais le commandant en second a donné l'ordre d'empêcher ce militaire de me tuer. Après avoir démissionné, j'ai fui vers le Congo et la Tanzanie, je suis revenu en 2002 ». (Entretien avec un administrateur d'une commune à Bujumbura Rural en 1994, Bujumbura, août 2017).

C'est dans cette province que l'OAP a choisi de travailler. Le PADC, programme de la coopération entre la Suisse et le Burundi qui introduit l'OAP, visait à appuyer des initiatives prises par la population de cette province dans l'agriculture et la lutte antiérosive, l'emploi non agricole et l'épargne et le crédit ruraux. Si globalement l'OAP vise alors la contribution à l'amélioration des conditions socio-économiques et politiques des populations du milieu rural à travers l'accompagnement des communautés dans leur auto-développement durable, elle articule cet objectif en plusieurs objectifs spécifiques dont : la promotion des principes de la bonne gouvernance et de consolidation de la paix, le développement économique et social des populations rurales, le renforcement de la prise en charge des actions par les structures locales, la promotion socio-économique des groupes marginalisés, l'accès des communautés aux infrastructures sociales de base, l'intervention en situation d'urgence en concertation avec les autres organisations humanitaires et l'autonomisation et la pérennisation de l'Organisation. Mais que signifient ces objectifs dans une telle province dont les aspects saillants viennent d'être décrits dans les extraits des entretiens avec les anciens administrateurs ?

Dès le départ, l'OAP s'engage en priorité à Bujumbura Rural, qui était alors très délaissée. Un ancien gouverneur dit :

« Il faut se rappeler qu'en 1992 la Mairie de Bujumbura devient autonome par rapport à Bujumbura Rural qui devient alors une province. A ce moment, il y a très peu d'infrastructure à Bujumbura Rural. Par exemple, la province a seulement quatre écoles secondaires à l'époque. Les habitants dépendaient alors des infrastructures de Bujumbura mairie dont l'autonomie a permis de faire ressentir le problème d'avantage ». (Entretien avec un ancien gouverneur de Bujumbura Rural, Bujumbura, août 2017).

Des responsables au sein de l'OAP connaissent très bien cette province. Beaucoup d'entre eux en sont ressortissants. Ils ont dû fuir leur colline pour sauver leur peau, abandonnant derrière eux leur vie entière. Certains d'entre eux ont connu les horreurs des camps de cantonnement, d'autres ont connu l'humiliation des camps de réfugiés à l'étranger. D'autres enfin ont vu les leurs succomber. Travailler au sein de l'OAP et spécifiquement pour la province de Bujumbura Rural devient alors beaucoup plus qu'un emploi, mais bien une vocation. Un cadre de l'OAP nous dit :

« Je ne considère jamais l'OAP comme un employeur bien qu'elle le soit aussi. Elle est pour moi une famille et y travailler relève d'une vocation [...]. Beaucoup de personnes m'ont demandé pourquoi je suis resté travailler chez OAP depuis si longtemps. Ils estiment que j'ai mis ma vie en danger en travaillant dans une province si dangereuse alors que je pouvais avoir un bon travail ailleurs. Mais je ne réponds pas ; je comprends bien pourquoi ils ne comprennent pas. Heureusement que mes enfants ne me posent plus cette question ; ils ont compris ce qu'est l'OAP pour moi » [...]. Peu de personnes comprennent en fait que je suis là pour cette province dangereuse (Entretien avec un cadre de l'OAP, Bujumbura, septembre 2017).

Dans un tel contexte, le travail de l'OAP ne pouvait être possible sans un choix stratégique concernant le profil de son personnel. Il s'agit d'une part d'un personnel très expérimenté, ayant souvent travaillé dans des Ministère ou dans des grands projets de développement initiés par le gouvernement et les agences des Nations Unies. Cela indique que le recrutement est principalement basé sur les compétences. Ce personnel est resté stable au sein de l'organisation, la plupart y ayant passé plus de quinze années. Il s'agit là d'un signe positif que le salaire n'a pas été une motivation déterminante pour ce personnel, lequel est souvent à la base de l'instabilité du personnel dans les organisations locales. Mais de l'autre côté, l'OAP s'est battu pour assurer un salaire régulier à son personnel, quoique modeste. Aussi, pour l'OAP, le fait qu'une partie de son personnel

a été touché par les effets de la guerre sous leurs diverses formes n'a pas seulement permis d'avoir un personnel engagé pour la dignité humaine. Un animateur dit :

« Ce qui a aidé le travail de l'OAP, c'est la détermination de l'OAP et la personne de Pascasie, sa Secrétaire Exécutive. L'OAP employait surtout les ressortissants de la province ; il y a aussi la population qui aimait l'OAP car c'est elle qui est intervenue en premier dans la province. Cette dame [Pascasie] et l'OAP, ce sont elles qui ont réussi à surmonter les problèmes de divisions ethniques qui existaient dans la province. Parmi les infrastructures construites par l'OAP, très peu ont été détruites par la guerre ; ce qui montre les bonnes relations entre l'OAP et la population ». (Entretien avec un animateur de l'OAP, Bujumbura, septembre 2017).

L'expérience de vie de la plupart du personnel de l'OAP a aussi permis de renforcer, au sein de l'organisation, l'idée selon laquelle la recherche de la dignité et de l'accès aux services de base par une approche de l'autopromotion devrait être centrale à l'organisation. Enfin, l'essentiel du personnel de l'OAP est croyant et convaincu qu'il y a un lien entre leur engagement à l'OAP et les valeurs chrétiennes qu'ils essaient de vivre et de prôner. Les valeurs chrétiennes sont considérées ainsi comme faisant partie intégrante des valeurs de l'OAP et sont utilisées dans la motivation et la stimulation de l'engagement du personnel. Pour l'OAP, ce sont toutes ces valeurs et principes qui l'ont aidé à pouvoir travailler dans un contexte si difficile tel que Bujumbura Rural.

Un réseau d'animateurs locaux

Dès sa création, l'OAP a veillé à constituer un réseau d'animateurs locaux. Pour le créer, l'OAP a commencé par se rendre sur les différentes collines pour faire des animations. Durant ces animations, certaines personnes (hommes, femmes et jeunes) se mettaient en évidence par leur leadership manifesté à travers leurs interventions dans les réunions et les formations. Ce sont des personnes qui ont été détectées comme capables de s'engager, d'organiser les groupes, ayant une certaine capacité à comprendre vite les innovations, la philosophie de l'OAP et de les transmettre aux autres. Ainsi donc, dans le choix de ses animateurs, l'OAP a choisi des personnes qui ont manifesté un leadership naturel, qui sont acceptées par la population de par leur sociabilité, leur savoir-faire, etc.

Selon les principes de l'OAP, un animateur est une personne capable de : connaître tous les projets en cours dans la zone d'action, de participer dans des réunions organisées par l'administration locale, d'animer et renforcer les capacités des associations de base en vue de promouvoir un mouvement associatif solide et dynamique, d'organiser en collaboration avec l'administration locale des réunions de conscientisation des communautés à l'auto-prise en charge et à la participation citoyenne au développement local durable ; de suivre de près toute les actions entreprises par l'OAP dans la localité et sensibiliser la population bénéficiaire pour sa participation, son implication et son appropriation en vue d'une bonne exécution et durabilité, de convaincre l'administration locale et contribuer à l'organisation de réunions d'autoévaluation sur l'état d'avancement des travaux de mise en place des infrastructures publiques et le niveau de participation communautaire grâce à ses actions de lobby, de prendre l'initiative d'organiser chaque fois que de besoin en collaboration avec les administratifs locaux des réunions d'échange sur des cas précis de manquement à l'appropriation des actions d'intérêts communs entretien et gestion des infrastructures publiques,...) à la participation citoyenne des communautés aux réunions, aux travaux d'intérêts communs, etc., d'essayer à chaque occasion de rencontres de placer un message de sensibilisation de la population à l'importance de l'alphabétisation et à la participation aux cercles de lecture, de participer à la clarification du mouvement associatif structuré et bien géré, d'avoir des rapports qui reflètent l'état des interventions de l'OAP dans sa zone, de viser, via ses actions, les résultats de ses activités et les rapporter. Un animateur de l'OAP dit :

« Les animateurs de l'OAP sont importants et constituent des relais de l'OAP sur les collines. Ils sont volontaires et travaillent sans rémunération. Ils reçoivent des formations et parfois des frais de transport et de communication pour

leurs diverses activités. Un animateur doit vraiment comprendre l'esprit de l'OAP et l'enrichir grâce à sa connaissance du terrain. Sinon, il est difficile d'atteindre les objectifs de l'organisation. D'ailleurs, si un animateur ne respecte pas les valeurs selon les règlements de l'OAP, ou s'il n'est plus crédible par la population, il peut directement perdre son statut d'animateur ». (Entretien avec un animateur de l'OAP, Bujumbura, août 2017).

L'OAP s'engage à travailler en partenariat avec d'autres intervenants pour traiter les causes profondes de la pauvreté en milieu rural, susciter la prise de conscience, contribuer au rétablissement de la paix, et par conséquent améliorer les conditions de vie des communautés par leur auto-développement durable. Les stratégies d'exécution des programmes de l'OAP se basent sur une compréhension profonde des besoins des populations cibles : celles-ci sont invitées à participer à la réalisation de projets dont elles sont demandeurs et qui contribuent de manière visible à leur auto-développement. Plus précisément, les stratégies suivantes sont mises en œuvre : l'écoute du milieu et la prise en compte du contexte institutionnel spécifique, le renforcement des dynamiques locales et le soutien aux efforts propres, le renforcement des capacités des femmes et des jeunes, forces potentielles pour le développement rural, et autres groupes marginalisés, l'accent sur différentes barrières, éducation, économiques et financières qui empêchent les femmes de participer pleinement à la vie socio politique, l'appui à la concertation et la médiation entre les différents types d'acteurs, le développement de l'esprit du travail communautaire et associatif, la conscientisation continue des communautés à l'identification de leurs problèmes et l'auto prise en charge, le renforcement des capacités institutionnelles de l'OAP, la promotion des rencontres sportives et culturelles.

Aussi, dès sa création, l'OAP développe une approche réellement participative qui la distingue de la plupart des autres ONG. Un animateur dit :

« L'OAP travaille avec des paysans modèles qui, à leur tour, apprennent aux autres ce qu'ils ont appris [...]. L'approche participative est beaucoup privilégiée par l'OAP. Les paysans disent ce qu'ils souhaitent et, après la construction d'une école ou d'un robinet par exemple, ils mettent en place un comité d'entretien et on leur dit : ça vous appartient désormais, et vous ne nous demanderez rien ; sachez comment le gérer ». (Entretien avec un animateur de l'OAP, Bujumbura, août 2017).

Aussi, dans cet encadrement, l'OAP ne donne jamais d'argent liquide aux gens. Elle préfère investir dans le renforcement des capacités en vue d'aider la population à se prendre en charge. Ainsi, l'OAP a multiplié les formations, des séminaires et a encouragé la population à se réunir dans des associations ou groupements locaux. Elle n'appuie que ces associations. Ensuite, l'OAP fait le suivi des projets qu'elle a initiés. C'est ainsi qu'elle a des animateurs sur toutes les collines de recensement, dans toutes les zones et dans toutes les communes. Un animateur de l'OAP dit :

« Les animateurs de l'OAP sont très actifs. Ils les yeux de l'OAP dans la province. L'OAP organise des réunions hebdomadaires avec eux. Par leur entremise, l'OAP écoute les doléances de la population et donne des conseils à la population. Ainsi, au lieu de procéder comme les autres organisations qui initient des projets et une fois les projets clôturés, l'organisation s'en va et ne revient plus, l'OAP, elle, fait le suivi et reste ainsi proche de la population bénéficiaire de ses projets. Par ailleurs, l'approche participative de l'OAP permet cette durabilité de ses activités. Ainsi, lorsque l'OAP veut par exemple construire une école, elle invite la population bénéficiaire à y participer autant que possible. C'est ainsi que pour la construction de certaines écoles, la population a fourni le moellon et la parcelle. Pourquoi cette approche est appréciée ? Simplement, lorsque vous avez participé à une activité par exemple la construction d'une école, vous vous l'appropriiez et quand vous passez à côté, vous ne pouvez pas vous empêcher de vous dire qu'il y a une part de vous dans cette œuvre. Cela crée de l'émotion et si donc vous voyez quelqu'un qui veut saccager un bâtiment de cette école, vous ne manquerez pas de l'en empêcher. » (Entretien avec un animateur de l'OAP, Bujumbura, août 2017).

Selon les animateurs de l'OAP, les approches de celle-ci sont bien différentes de celles de la plupart des autres organisations. Ces organisations viennent, construisent ou initient d'autres projets et quand ils ont achevé, elles s'en vont et ne reviennent plus. Elles n'en font plus aucun suivi et dans la plupart des cas, les infrastructures mises en place ne sont pas bien entretenues. Mais l'OAP pour sa part cherche à sensibiliser la population à travailler et ainsi s'auto-promouvoir, bien qu'il y ait des intervenants tels que l'administration et certaines organisations qui ont un mandat précis qui donnent de l'aide sans demander aucun effort aux bénéficiaires. Pour les animateurs, cela déstabilise la population et souvent ces projets tombent à l'eau.

Face aux dures réalités de terrain

Parler d'intervention dans des contextes conflictuels, c'est aborder la question de la gestion des réalités qui défient toute planification et qui exigent de l'engagement, de la flexibilité, le sens de sacrifice, et plusieurs autres astuces, aptitudes et capacités de bricolage et de négociation afin de pouvoir naviguer dans des dures réalités et pouvoir aboutir à quelques résultats. L'OAP est l'exemple d'un tel processus. En effet, du fait du contexte à Bujumbura Rural, l'OAP s'engage dans la distribution des non-vivres entre 1993 et 1995. Mais comme on vient de le voir, elle commence également par mettre en place un système d'information de proximité qui débouche sur la création d'un réseau d'animateurs bénévoles répartis dans toutes les communes de Bujumbura Rural. A partir de 1996, elle articule l'aide humanitaire et le développement en octroyant des crédits principalement aux jeunes et aux femmes. En 1997, Bujumbura Rural connaît une courte accalmie, à l'exception des communes de Mutambu et Muhuta qui sont inaccessibles à cause des pistes souvent minées. Mais malgré ces problèmes, l'OAP continue patiemment son travail d'autopromotion des jeunes associations, et se concentre en priorité en 1997 sur la rénovation des infrastructures sociales (distribution de pupitres) et la relance économique (promotion des associations relais, élevage, appui aux projets agricoles et artisanaux) des de la province. En 1998 il y a encore une certaine accalmie dans la province de Bujumbura Rural, jusqu'au quatrième trimestre qui voit une recrudescence de l'insécurité due à l'arrivée massive des rebelles dans la région, provoquant ainsi le déplacement des populations et le ralentissement des activités.

Au cours de cette période, dans la province, la population s'attèle à l'agriculture. Il y a auprès de la population une volonté de former une société civile pour la défense des intérêts communs par des petits groupements et associations, et les femmes se regroupent en associations agricoles et artisanales afin d'apprendre à s'autogérer et participer activement à la survie de la famille. L'OAP s'engage à appuyer les différentes initiatives suscitées par l'animation faite en faveur de l'auto-prise en charge. Elle continue ses activités de relance économique (agriculture, élevage, artisanat), de rénovation de l'infrastructure sociale (construction), d'aide humanitaire (personnes sinistrées, orphelins) et s'engage en même temps dans la formation (séminaires, consultations, formation internationale de deux cadres de l'OAP à l'IUED Genève). Durant ces premiers moments, les principaux bailleurs de l'OAP sont l'IUED, CIEPAC, TWITEZIMBERE et la DDC (via l'IUED).

Cependant, l'OAP se trouve confrontée à certains problèmes : les difficultés d'élaborer un projet générateur des revenus pouvant permettre aux associations locales de pouvoir s'auto-financer, la mégestion des biens des associations locales, le manque de filières d'écoulement des produits finis, l'insuffisance des intérêts générés par les activités pour motiver le démarrage des autres projets de façon autonome, la courte durée du remboursement du crédit octroyé par l'OAP, etc.^{li}. L'OAP renforce alors ces activités de formation et de sensibilisation. Mais cela n'est pas évident dans un contexte sécuritaire très dangereux. En effet du fait de la situation d'instabilité et de violence qui règne dans le pays et particulièrement à Bujumbura Rural, l'OAP est de fait l'une des seules associations présentes dans la plupart des communes de la province. Au cours de cette période, seulement deux organisations interviennent à Bujumbura Rural : l'OAP et Twitezimberere. Ce sont alors des partenaires privilégiés de l'administration de Bujumbura Rural qui n'a pas d'autres choix que de travailler étroitement avec elles pour le bien de la population, souvent au dépend de la vie de son personnel.

Au cours de cette période, l'OAP travaille dans le secteur de l'éducation et construit des écoles primaires. Au même moment, les collèges communaux sont nés. L'OAP équipe aussi les écoles en pupitres ; elle intervient aussi dans la construction des centres de santé. Ses autres secteurs d'intervention étaient alors celui de l'eau et d'assainissement, l'adduction d'eau, la construction des blocs sanitaires et des bornes fontaines. Il y avait aussi le volet de l'alphabétisation des adultes via les animateurs communautaires. L'OAP a formé ses animateurs et ce sont eux qui participaient à l'identification des besoins au niveau local. A l'époque, l'OAP a aussi appuyé les orphelins et les enfants vulnérables en leur construisant des maisons ainsi que des associations locales en leur octroyant des micro-crédits, en leur enseignant comment élaborer les projets et leur mise en application. Au niveau de la commune de Mukike, c'est surtout Twitezimbere qui y a travaillé en ce qui concerne les écoles et les centres de santé. L'OAP se concentrait sur les associations et les enfants vulnérables parce que pendant cette période de crise toutes les ONG voulaient travailler à Mukike car la situation sécuritaire y était relativement bonne. L'OAP acceptait de foncer même dans de zones inaccessibles et insécurisées pour aider la population en proie aux affrontements entre les rebelles et les soldats gouvernementaux et délaissée et par le gouvernement et par les bailleurs des fonds et les ONG. Durant cette période, la capacité de l'OAP à échapper aux directives des rebelles est bien connue sur le terrain. Un administrateur dit :

« Je ne sais pas vraiment ce que faisait l'OAP ; je sais seulement que, sans aucune exception aucune, toutes les voitures qui passaient à Bujumbura Rural devaient payer de l'argent aux rebelles. Même les prêtres devaient payer. Mais l'OAP, non [...]. Oui, on pouvait arrêter parfois les membres de l'OAP, mais ensuite on les relâchait très vite. Si le danger était très grave, alors, l'OAP n'avait pas à aller sur les lieux, la population le lui signalait déjà la veille. Il est arrivé que nous envoyions des militaires dans une zone qu'ils devaient pacifier. Ils étaient tous tués ; même pas un ne revenait vivant. Mais c'est dans ces mêmes zones que l'OAP allait travailler et ses agents revenaient sains et saufs. En tout cas, si l'OAP a pu survivre au cours de cette période, c'est parce que ni les rebelles ni les soldats gouvernementaux ne les avaient jamais considérés comme espions. Cela a sauvé la vie de ses membres » (Entretien avec un ancien administrateur d'une commune de Bujumbura Rural, Bujumbura, Août 2017).

En effet, lors de l'éclatement de la crise en 1993, plusieurs collines proches des communes de Mutambu, Muhuta et Nyabiraba ont été touchées par la guerre et ses horreurs. Toutes les catégories de la population ont perdu leurs maisons ; celles de la population Tutsi ont été brûlées, ce qui a poussé une partie d'entre elle à fuir vers Bujumbura. L'OAP a alors dû s'impliquer dans la sensibilisation de la population en l'encourageant à rester dans leurs collines pour ne pas s'exposer davantage au danger et à la misère. Cela n'était pas sans risque sécuritaire pour le personnel de l'OAP et ses partenaires locaux. Selon un ancien administrateur :

« A l'époque, avec l'OAP, nous avons fait des descentes sur le terrain et avons encouragé la population à retourner dans ses collines. Nous avons alors proposé à la population de reconstruire les maisons des uns et des autres. Au niveau de la commune, nous avons encouragé les hommes à faire la ronde sur des frontières. On a aussi essayé de trouver des militaires. Nous avons même mis en place les jeunes gardiens de la paix de toutes ethnies confondues. On leur a distribué des armes. Grâce à l'appui de l'OAP, nous avons organisé des rencontres avec les déplacés et les dirigeants de leurs communes. Aussitôt les maisons reconstruites, nous avons réintégré les femmes et les enfants dans leurs maisons ; ils vivaient alors dans des salles de classe des écoles environnantes pour la plupart. Parmi ces familles, il y en a celles dont les maisons avaient été brûlées. Il y en a d'autres qui avaient abandonné leurs maisons pour des raisons de sécurité. Ceux qui avaient perdu les leurs étaient vraiment terrifiés. Mais grâce à la sensibilisation, ils ont accepté de retourner chez eux. Heureusement qu'ils n'avaient pas perdu leurs terres grâce aux interventions de l'OAP. Les associations locales ont beaucoup aidé car elles étaient souvent le cadre des rencontres, ce qui facilitait les échanges. Il a aussi été possible de mobiliser à nouveau ces associations. Toutes ont commencé à être encadrées par l'OAP qui les invitait souvent dans les réunions où ils échangeaient leurs expériences. Elle leur donnait aussi des micro-crédits et tout ce qui est relatif à l'autopromotion. C'est ainsi que l'OAP travaillait. Même les animateurs communautaires étaient recrutés

parmi ces associations. Voilà comment, grâce à l'OAP, la confiance est revenue progressivement dans les communautés déchirées ». (Entretien avec un administrateur d'une commune à Bujumbura Rural en 1993, Bujumbura, août 2017).

Ainsi, dès le départ, l'OAP s'appuie sur la population locale pour s'implanter durablement dans sa province d'intervention, mais aussi afin que la population s'investisse pour l'efficacité et la durabilité de ses projets. L'OAP n'initiait pas de projet sans la participation de la population. En effet, suite à la destruction de certaines infrastructures communautaires, l'OAP a vite compris qu'il fallait tout d'abord savoir de quoi la population avait besoin, et ensuite seulement la responsabiliser. Pour l'OAP, il faut vraiment ressentir la demande au niveau local avant d'intervenir. Associer les gens dans la construction des infrastructures ne suffit pas pour qu'ils se les approprient vraiment. L'exemple typique, c'est lorsque l'école de Raro construite par l'OAP a été brûlée. La population s'est beaucoup empressée à venir éteindre le feu, ce qu'on n'avait pas encore vu ailleurs, dans un contexte de grande insécurité. L'insertion de l'OAP dans la population de Bujumbura Rural a participé au succès de ses réalisations, et à l'investissement de la population dans ses projets.

A l'époque, toutes les parties prenantes dans les conflits montrent que l'OAP est neutre politiquement. Cela est la raison majeure pour laquelle l'OAP a continué à travailler à Bujumbura Rural et n'a jamais connu d'assassinat dans le chef de ses membres dans le cadre de son travail. En effet, non seulement la population avertissait toujours l'OAP là où il y avait un danger, mais aussi l'OAP était reconnu comme étant impliquée dans le développement et non dans la politique. Plusieurs fois ses membres ont été arrêtés par des rebelles ou par des soldats gouvernementaux, mais c'est souvent la population locale qui les a aidés à s'en sortir. Mais l'OAP devait continuellement s'expliquer, expliquer pourquoi en ayant son bureau à Bujumbura elle ne pouvait pas être un espion du pouvoir ou encore pourquoi en travaillant à Bujumbura Rural elle ne pouvait pas être espion des rebelles. Les deux parties espionnaient en fait l'OAP et s'étaient rendu compte de sa neutralité. C'est en grande partie ce qui lui a permis de continuer à travailler dans ce contexte de guerre civile. Un animateur dit :

« Grâce à toutes ces actions, l'OAP est devenue une organisation très aimée par les habitants de la province de Bujumbura. Cette popularité a été un atout de taille pour la sécurité de ses agents. En fait, la population avait mis en garde les mouvements armés de ne pas toucher aux intérêts de l'OAP. Personne ne comprenait comment l'OAP continuait à travailler dans cette province pleine d'insécurité. Certains pensaient que l'OAP payait de l'argent comme tout le monde le faisait pour avoir la faveur des groupes armés. Mais selon le témoignage de différents administrateurs, l'OAP n'a jamais accepté de payer de l'argent. Par contre on disait que l'OAP, c'est une organisation de la population et que si l'on voulait la rançonner, c'est la population qui payait à sa place. Il ne fallait surtout pas que l'OAP soit effrayée de peur qu'elle n'abandonne ses activités ! Ici, il y a une anecdote : lors de la construction du collège communal de Kirombwe, les mouvements armés avaient exigé une somme de 1 000 000 fbu. C'est la population qui a accepté de payer cette somme par crainte que l'OAP abandonne ce projet. Même les administratifs provoquaient parfois l'OAP mais, grâce au soutien de la population, c'était sans effet. A part les activités économiques, l'OAP s'occupait aussi du social. Elle soutenait les membres des associations. Ainsi, dans les différents événements sociaux comme les mariages, les levers de deuil et autres, l'OAP était toujours présente avec une enveloppe pour soutenir les membres de ces associations. Cela touche toujours le cœur des habitants de Bujumbura Rural. L'OAP s'est aussi consacrée aux activités de réconciliation : dans la commune de Nyabiraba, il y a un marché qui avait cessé de fonctionner car, paraît-il c'est un marché qui était fréquenté par les Tutsi et les Hutu, c'est-à-dire les Tutsi de Mugongomanga et les Hutu de Nyabiraba. Mais à un certain moment, il y a eu des tueries et il a cessé de fonctionner. Pour cela, l'OAP a pris l'initiative de réconcilier les populations des deux communes : elle a organisé des visites où quelques habitants de Nyabiraba sont allés visiter ceux de Mugongomanga avec des paquets de nourriture et de la bière. Ils sont arrivés à Mugongo et ils ont été bien accueillis. Ils ont même passé la nuit dans cette commune. Dès lors, le marché est redevenu fonctionnel et les deux populations se sont réconciliées. Tout ça grâce aux initiatives de l'OAP. » (Entretien avec un animateur de l'OAP, Bujumbura, septembre 2017).

Selon un autre animateur de l'OAP :

« En fait l'OAP travaillait en étroite collaboration avec les indigents. Donc comme les rebelles collaboraient étroitement avec ces derniers et non avec les autorités communales, la population connaissait presque tout le calendrier des rebelles et pouvait dès lors averti l'OAP à temps en cas de danger. La population pouvait aussi prier les rebelles de ne pas faire du mal aux employés de l'OAP. C'est de cette façon que les intérêts de l'OAP n'ont jamais été menacés par les rebelles ». (Entretien avec un animateur de l'OAP ; Bujumbura, septembre 2017).

Prise dans un débat global

Le milieu des années 1990 a été le témoin d'un tournant des réflexions sur l'aide, sur son efficacité et sur son devenir, ainsi que des recompositions des objectifs et des instruments au sein des agences et de transformations institutionnelles des pays bénéficiaires (notamment africains)ⁱⁱⁱ. Cette réflexion était nécessaire dans un contexte de fin de guerre froide où plus de 60 conflits armés ont fait des centaines de milliers de morts et 17 millions de réfugiés. En Afrique, on estime que sur 11 pays en conflit durant les années 90 (Soudan, Éthiopie, Ouganda, Mozambique, Angola, Liberia, Sierra Leone, Burundi, Rwanda, ex-Zaïre, Congo), le nombre de morts a été de 3,8 à 6,8 millions, soit 2,4 à 4,3 % de leur population totale (155 millions d'habitants). Dans un tel contexte, la question de l'aide d'urgence s'est posée avec acuité.

Au départ, l'aide humanitaire d'urgence a été longtemps le monopole des seuls pays occidentaux. Une situation qui, après la colonisation, a contribué aux inégalités entre les pays donateurs et les pays bénéficiaires. La multitude d'interventions et le mode opératoire de l'aide humanitaire renforcent l'image misérable des populations bénéficiaires. Mais petit à petit, face à de multiples changements dans le monde, il est apparu sur le continent africain une remise en cause de ce modèle d'intervention ou de coopération occidentaleⁱⁱⁱⁱ. L'une des questions les plus brûlantes a été de trouver des modes d'action différents, particulièrement sur l'articulation entre le développement et l'aide d'urgence. En effet, cette question s'est tout d'abord posée dans le sens de savoir où et quand la coopération au développement devait cesser ses activités pour les transférer à l'aide humanitaire et, inversement, quand cette dernière devait se retirer et céder la place à la coopération au développement. Cette question a été dictée par la réalité du travail dans les pays en conflit qui a remis en question l'idée d'une continuité directe entre l'aide humanitaire et la coopération au développement. Dans la pratique, les acteurs de la coopération au développement restent la plupart du temps sur place là où cela est possible, tandis que l'aide humanitaire se concentre sur les régions en crise. Il y a aussi à cela des raisons politiques : concéder qu'un pays entier est touché par un conflit armé équivaut à une déclaration politique, ce qu'aussi bien les acteurs du développement que leurs partenaires gouvernementaux cherchent à éviter^{liv}.

Un autre débat par rapport à l'aide humanitaire est venu des auteurs qui ont critiqué une aide « imposée » dans des pays en guerre, notamment, qui se fait sans consulter au préalable les populations concernées^{lv}. D'autres auteurs ont relevé que les opérations de secours obéissaient pour beaucoup à des considérations économiques et politiques^{lvi}. En outre, plusieurs auteurs mettent en avant la question sécuritaire en montrant que les travailleurs humanitaires internationaux étaient davantage victimes des attaques que les locaux, tout comme les organisations les plus connues. Mais aussi, ces auteurs montrent qu'intervenir dans des territoires en conflit entraîne souvent des risques sécuritaires pour les collaborateurs et les infrastructures, de même que l'impossibilité d'accéder aux bénéficiaires ou aux partenaires d'un programme ; le climat politique peut aussi entraver le travail dans les zones touchées ou le contact avec les parties au conflit.^{lvii} Enfin, d'autres auteurs montrent que la multiplication des attaques contre les organisations humanitaires est principalement liée au fait que « les organisations prennent de gros risques pour travailler dans des environnements dangereux »^{lviii}. Il s'agit ici d'un appel lancé aux organisations internationales pour qu'elles affichent davantage leur neutralité et leur indépendance, afin de mettre fin à ces attaques^{lix}.

Les différences entre les secours de première urgence et le développement durable n'en apparaissent que plus brouillées : les uns ne se conçoivent plus sans l'autre. D'un côté, les urgentistes font de la reconstruction, voire de la protection sociale lorsque les crises se pérennisent. De l'autre, les développementalistes se retrouvent à gérer des situations extrêmes en cas de catastrophe : le dispensaire mis en place dans le cadre d'une politique de santé publique peut très bien accueillir des blessés de guerre en période de troubles. Faut-il séparer l'aide d'urgence, inscrite dans l'immédiateté, de l'aide au développement qui vise le long terme ? Enfin, l'aide humanitaire serait-elle un palliatif aux insuffisances du droit international humanitaire ? Qu'il s'agisse de secours d'urgence ou d'une action de reconstruction et de développement à plus long terme, l'aide humanitaire vise en principe à soulager les souffrances et à soutenir des populations très pauvres, parfois en danger de mort. On s'attend donc à ce qu'elle réponde aux besoins observés dans les situations de crise. À l'épreuve du terrain, il s'avère cependant que, dans bien des cas, elle n'a pas pour principal objectif de satisfaire les bénéficiaires mais les bailleurs de fonds qui établissent des priorités à partir de constats réalisés et exprimés par les décideurs plutôt que les autochtones.^{lx} Les agences de secours interviennent sur des marchés captifs, laissant aux autochtones le seul choix d'accepter ou de refuser les intrants qui leur sont proposés.

Finalement, des experts ont parlé de continuum temporel pour mettre en évidence la complémentarité entre des opérations d'urgence et de développement, d'une part, et de continuum spatial pour expliquer que, dans un pays en guerre, on pouvait tout à la fois financer une assistance aux populations déplacées et des programmes de réhabilitation dans les régions épargnées par les combats, d'autre part. Malgré la spécificité des secours en situation de crise, il en résulte que les débats sur l'évaluation de l'aide irriguent aujourd'hui les deux champs d'action^{lxi}.

Les activités et approches de l'OAP décrites ici se positionnent déjà par rapport à ce débat. En effet, l'OAP s'intéresse plus aux besoins des populations locales qu'elle consulte avant toute action. Mais cela pose quand même la question des risques qu'elle fait encourir aussi bien à ses membres qu'à la population locale du fait de son action. D'autre part, cette nécessité de consulter les populations locales mène l'OAP à la volonté de mêler aide humanitaire et aide au développement^{lxii}. Elle est l'une des seules ONG à rester sur le terrain malgré la situation de violence à Bujumbura Rural qui fait rage pendant les années 1990. L'OAP répond aux besoins vitaux de la population, mais dans le même temps, elle n'abandonne pas ses objectifs premiers qui concernent l'autopromotion et le développement des populations. Ainsi, l'OAP s'inscrit à l'époque dans cette approche qui consiste à mêler ensemble urgence humanitaire et développement. L'OAP est obligée de s'adapter aux réalités du terrain, et privilégie donc une double action d'aide humanitaire et d'aide d'urgence. Un animateur de l'OAP dit :

« En 1998 l'OAP avait distribué du bétail à ceux qui étaient dans les sites mais à un moment donné, on a perdu la trace des bétails. En cette même année, l'OAP avait commencé à intervenir dans le développement, mais avec les regroupements de la population, l'OAP a arrêté et a commencé à agir dans le domaine de l'humanitaire. Après la fermeture des sites, l'OAP s'est relancé dans le domaine du développement : construction des centres de santé, la construction des écoles, la sensibilisation de la population au développement, l'alphabétisation des adultes, encourager les femmes à participer au développement, à élire et à se faire élire ».

1993-1998 : conclusions

Dès sa création, l'OAP est confrontée à un contexte très compliqué. En travaillant à Bujumbura Rural, elle travaille dans une province marquée par une situation politique très instable et surtout très changeante, au contact direct avec des groupes rebelles qui se cachent dans la région, et à proximité immédiate de la capitale et donc du siège du pouvoir. L'insécurité, la violence, la pauvreté, l'exil, etc. sont donc les conditions quotidiennes au travers desquelles l'association développe son action. C'est ce contexte compliqué qui forge l'identité de départ de l'OAP, identité qui se confirme tout au long de son histoire. Différents éléments composent cette identité.

Tout d'abord, du fait du contexte difficile dans lequel elle travaille, pour pouvoir approcher et secourir la population, l'OAP a dû être au clair dès le départ sur la nécessité d'afficher une neutralité *stricte* envers les partis politiques et les groupes rebelles de la région. Cette importance accordée à la neutralité de l'OAP, et donc la nécessité de ne rien faire pour briser cette image, est une exigence dictée par les conditions du terrain qui sont extrêmement complexes et changeantes et était primordiale alors, étant donné les renversements constants d'alliances et les changements au cœur du pouvoir. De cette manière, l'OAP a pu se maintenir un accès au terrain quel qu'était le groupe au pouvoir à l'époque, ou bien les groupes qui tenaient Bujumbura Rural. De ce fait par exemple, l'OAP doit choisir avec soin les animateurs avec qui elle travaille sur le terrain.

L'OAP a su également se démarquer dès sa création des associations qui sont nées avec l'explosion de la société civile en 1993, financées la plupart par des bailleurs internationaux qui ont mené des actions souvent peu organisées et peu durables. Contrairement à la majorité de ces associations, l'OAP n'a pas cherché à bénéficier à tout prix de cet intérêt à cette époque de la communauté internationale pour le Burundi en acceptant n'importe quel financement provenant de n'importe quel bailleur de fonds généreux. Elle a continué à travailler avec ses bailleurs historiques. De même, l'OAP a compris très vite la nécessité de réfléchir sur l'institutionnalisation de sa structure pour permettre la pérennisation de son action. C'est ce qui explique en grande partie la durabilité de l'OAP.

Un membre de l'IUED dit :

« Dans tous les accords de projets signés avec la confédération [suisse] [concernant l'OAP], on a toujours insisté sur l'importance du renforcement institutionnel. » (Entretien avec un membre de l'IUED, Bruxelles, juin 2018)

Cette différenciation dans la démarche d'avec les associations nées au même moment combinée avec le souci d'emblée d'afficher une grande neutralité politique a également permis à l'OAP de ne pas s'afficher et être perçue comme une organisation en concurrence avec l'État. Cela s'avérera primordial puisque l'OAP a souvent travaillé en collaboration avec les représentants de l'État (administrateurs, gouverneurs, etc.) pour rendre durables ses actions. Cela n'aurait pas été possible si elle avait été perçue depuis sa création comme une association soutenant des opinions politiques ou se comprenant comme un substitut au travail de l'État.

Deuxièmement, du fait du contexte à Bujumbura Rural, l'OAP a dû affirmer très tôt sa volonté d'appliquer les programmes financés par les bailleurs selon les modalités qui lui paraîtraient les plus efficaces. Dans le contexte changeant de la région, les recettes toute faites des professionnels du développement ne pouvaient pas porter leurs fruits. De ce fait, dès le début, la marque de fabrique de l'OAP a été incontestablement de chercher à atteindre ses objectifs à tout prix, quitte à remettre en cause les méthodes inefficaces ou la répartition des budgets proposés par les bailleurs, pour autant que cela profite finalement à l'amélioration des conditions de vie des populations de Bujumbura Rural.

C'est ainsi que l'OAP a dû se montrer créative pour atteindre l'objectif qui est le sien : faire de l'autopromotion des populations dans un contexte de dénuement, de pauvreté, de violence et de privation de toute dignité. L'OAP se démarque dès le départ par une approche réaliste qui n'oublie pas les objectifs établis. En effet, pour pouvoir atteindre ses objectifs d'autopromotion, l'OAP estime qu'il est d'abord nécessaire de restaurer les populations dans leur dignité, physique et matérielle, et adopte une approche double : parer aux urgences, apporter une aide concrète, mais sans oublier la mission d'autopromotion qu'elle s'est donnée. Ainsi, on assiste au développement d'une double action peu habituelle dans le monde du développement : aide humanitaire et développement, qui est assurée par la même organisation à des temps différents selon les nécessités. La force de l'OAP est sans conteste son adaptation aux exigences du contexte particulier, ainsi que la volonté de ne pas oublier malgré tout sa mission première d'autopromotion. De ce point de vue, l'OAP ne s'est jamais perdue et a toujours poursuivi les mêmes objectifs. Les actions menées se sont simplement ajustées à la réalité changeante du terrain, tout en visant toujours l'autopromotion des populations de Bujumbura Rural.

Georgette MPAWENIMANA, chargée d'animation et du genre

Alors que dans un pays en guerre, les intervenants se pressent pour distribuer de l'aide humanitaire pure, l'OAP, fidèle à sa mission de développer les communautés rurales, a su marier l'aide et le développement en se basant sur la culture burundaise de manifester de la solidarité envers un voisin en détresse dans une province ravagée par des combats et caractérisée par des pillages des biens et des déplacements continuels de ses habitants. L'aide en soi était composée d'articles utilitaires permettant de relancer, chaque fois après les dégâts causés par les belligérants, des activités économiques. Cette approche redonnait la dignité, la fierté et le courage aux communautés de reprendre des activités même si leurs biens ont été pillés ou endommagés. Parfois, devant une telle désolation, je me sentais ridicule de parler d'auto promotion à des ménages qui ont tout perdu. Je me souviens d'une visite effectuée sur la colline Gisovu, chez un responsable d'un groupement qui avait initié une activité d'élevage de poules, et dont tout le poulailler avait été vidé. Au moment de quitter le responsable du groupe a demandé si l'OAP voudra bien accorder un autre crédit. Cette image a immortalisé en moi cette force des communautés, de « reprendre le combat pour le développement ». Ce sont des cas pareils qui me donnaient aussi le courage de continuer à accompagner la cause des communautés dans leur long cheminement d'auto promotion.

D'autres éléments ont été déterminants dès le départ dans la formation de l'identité de l'OAP. Parmi eux, le profil du personnel de l'OAP semble central. Il possède deux caractéristiques principales : une grande expérience de travail, et une grande expérience de vie. La plupart des personnes qui travaillent pour l'OAP possédaient déjà une solide expérience de terrain dans le développement, ayant déjà participé à des projets de développement ou travaillé dans les Ministères. Ensuite, beaucoup ont connu eux-mêmes des expériences d'exil, de violence ou de guerre, qui les ont touchées dans leur famille et dans leur intimité. De ce fait, leur engagement au sein de l'OAP prend un sens plus profond. Pour la plupart des membres du personnel, ce qui ressort de leurs discours est que leur travail dans l'organisation s'apparente plus à une mission qu'à un travail. Leur expérience de vie leur permet de s'identifier aux populations avec lesquelles ils travaillent. Elle leur permet aussi de comprendre les priorités de ces populations, et d'ajuster les réponses que peuvent apporter l'OAP aux situations vécues.

Deux autres facteurs partagés par la majorité du personnel de l'OAP semblent également cruciaux pour comprendre l'identité et la singularité de l'OAP : leur foi chrétienne et le fait que beaucoup proviennent eux-mêmes de Bujumbura Rural. Leur travail au sein de l'OAP est interprété par beaucoup comme une manière de mettre en pratique l'enseignement chrétien. Ainsi, encore une fois, leur travail comporte pour eux une dimension qui dépasse le cadre simple de l'emploi rémunéré. Il est aussi un lieu où vivre selon les préceptes de l'Évangile. Enfin, beaucoup sont originaires de Bujumbura Rural. Cela signifie non seulement qu'ils connaissent personnellement les problématiques locales, et sont donc les mieux à même de les adresser, mais aussi encore une fois qu'ils peuvent s'identifier avec les populations avec lesquelles ils travaillent.

Pascasie Kana, Secrétaire Exécutive de l'OAP

Née le 14 avril 1952 au Burundi dans la Province de Bujumbura rural, j'ai grandi dans une famille chrétienne de 11 enfants au sein desquelles les valeurs de dignité, d'amour d'entraide, de solidarité fraternelle, de respect mutuel me furent inculquées dès le bas âge. Huitième enfant de la famille et première fille après 7 garçons ; j'acquis rapidement le sens de la complémentarité entre garçon et fille, et le complexe de sexe me fut épargné dès lors jusqu'à présent. En 1972, suite à l'insécurité dans mon pays, je me suis réfugiée successivement en RDC, en Mauritanie, et au Niger, tout cela à la recherche d'un monde qui correspondait aux valeurs inculquées en moi depuis mon enfance. C'était sans savoir qu'au retour dans mon pays en 1994, je serai confrontée à la misère des populations de la province de Bujumbura rural à laquelle une guerre sans merci s'est imposée. Arrivée au Burundi (en 1994), j'ai eu la chance d'être engagée directement à l'Organisation d'appui à l'auto Promotion comme Animatrice chargée de la distribution de l'aide humanitaire non vivres dans la Province de Bujumbura Rural. Mon chef ignorait complètement la haine que je portais à ce genre de travail qui pour moi déshumanise. Ce travail me rappela combien de fois je fus humiliée en tendant les mains pour avoir à manger alors que j'étais née dans une famille aisée. J'acceptais ce travail uniquement pour deux raisons : primo, il s'agissait d'intervenir dans ma région (province) natale ; secundo, je devrais tout faire pour éviter à mon peuple de subir aussi cette humiliation. Trois ans après, le programme avait évolué vers une articulation entre le développement et l'aide humanitaire pour évoluer aujourd'hui dans un programme de lutte contre la pauvreté avec une vision d'autopromotion qui renforce la prise de conscience, l'appropriation et la participation communautaire. Je me spécialise dans la résolution pacifique des conflits via des conférences, des formations à travers le monde dont une à Washington dans le cadre de la conférence des évêques. Je me bats à travers la société civile naissante dans les années 2001, et je participe dans la création des mouvements associatifs dont l'OAG (Observatoire de l'Action Gouvernementale), etc. En 2015, je rentre avec tout un bagage de contre valeurs qu'on croise dans ces milieux des réfugiés et des intervenants en humanitaire, dont essentiellement, "la perte de l'Identité". Ma résolution est que jamais une personne ne vivra ce que j'ai vécu si j'ai la possibilité de l'aider à l'éviter. Pour renforcer mon expertise dans l'autopromotion je travaille beaucoup sur la décentralisation et la gouvernance, la résolution des conflits, les outils d'autopromotion tels que le micro crédit, le lobbying et le plaidoyer. Je développe aussi un programme de sécurité alimentaire et celui d'accès aux services sociaux de base. A travers l'Organisation d'Appui à l'auto Promotion (OAP) dont j'assure aujourd'hui la direction, je développe une stratégie de développement qui est basée sur les valeurs d'auto promotion jusqu'à présent. Je participe aux programmes du gouvernement en tant que membre de la société civile : notamment dans la gestion des Fonds IPTE et l'Autorité de Régulation des Marchés publics et à plusieurs Conseil d'administration des entreprises. Je participe à l'observation des élections en RDC et au Burundi. Mon engagement pour la paix date des années 80 et plus précisément en Mauritanie. Réfugiée, mais vivant dans de très bonnes conditions compte tenu du travail de mon mari, je côtoie des communautés délaissées. Je m'engage volontairement à travailler avec elles dans le sens de les aider à prendre conscience de leur dignité, leurs droits. Je découvrirai plus tard que leurs enfants, surtout les garçons, étaient candidats à une rébellion naissante dans un pays voisin. Mon constat est que partout où je suis passée les intervenants en matière de consolidation de la paix identifient mal les acteurs, les vraies victimes ne sont pas consultées, on les laisse souvent de côté, et lorsque on essaie de le faire, leurs avis n'arrivent pas au sommet pour être traités. Depuis 2005 est affichée sur la porte de mon bureau une phrase qui pour moi contient les éléments fondamentaux de la paix. « La Paix est dans les cœurs, la guerre dans les têtes ; Réconcilions-nous la Paix suivra. » La cause principale qui me pousse à travailler pour la consolidation de la paix est mon engagement pour la justice sociale et la dignité humaine. J'en ai souffert et j'ai compris qu'on ne peut pas se réaliser avec une telle blessure. Travailler pour la consolidation de la paix, nécessite une expérience ; ce travail n'est pas scientifique ou théorique, c'est plus une transmission d'expérience du vécu.

La paix ne correspond pas à l'arrêt des crépitements des armes ; il s'agit plus d'un l'État des lieux qui respecte l'État pluridimensionnel de l'homme. « Sans famille solide pas de pays solide » dit-on. La paix devra commencer par la réconciliation avec soi-même et le facteur pour une paix durable étant en famille, dans les églises et dans le pays. C'est en ce moment que l'on parle de « INDERO YO KUZIKO » Une prise de conscience individuelle, familiale de l'importance

de la PAIX et ses conséquences. Il faut convaincre tout le monde quant à leur responsabilité dans la Paix. Résultats de consolidation de la Paix dans un processus auquel j'ai participé. Toujours à l'ombre voici les résultats qui nous ont épatés ; arrêt de la destruction des infrastructures dans la Province par les rebelles suite à la prise de conscience communautaire de leurs droits, leur implication dans les négociations avec les rebelles sur la sécurité dans leur province ; adhésion des mouvements rebelles aux négociations d'ARUSHA ; refus de certains jeunes d'adhérer au mouvement rebelle naissant car très occupés par le travail ; élection de certains ex-combattants au poste de responsabilité (chefs des collines, administrateur communal).

Ces différents éléments participent à une situation rare dans le monde des ONG de développement : le faible taux de turnover qu'on retrouve au sein de l'OAP. Ainsi, les membres du personnel de l'OAP sont fidèles à l'organisation, et s'y investissent sur le long-terme. De là découlent une grande cohésion au sein de l'équipe et une connaissance approfondie des dossiers et des problématiques à travers l'extrême variation des contextes et des conditions de travail, et l'expérience accumulée collectivement par l'OAP sur ce temps long renforce le travail de l'association.

Enfin, l'OAP a choisi dès le départ une méthode de travail qui a été affinée et renforcée avec le temps, mais qui n'a jamais dévié, et qui constitue, selon les entretiens réalisés avec les bénéficiaires des projets instaurés par l'OAP, la spécificité de l'OAP vis-à-vis des associations qui travaillent dans les mêmes zones. Il s'agit de son approche « véritablement » participative. L'OAP a développé dès le départ une méthode qui a porté ses fruits. Elle s'est d'abord rendue dans toutes les communes de Bujumbura Rural pour faire des animations, et a observé durant ces animations les dynamiques sociales au sein des communautés rencontrées pour identifier quelles personnes présentaient un profil intéressant pour jouer un rôle de médiateur entre l'OAP et la population. Ces personnes, une fois approchées et ayant donné leur accord, sont devenues des animateurs de l'OAP. Elles ne sont jamais rémunérées, et pourtant, on peut voir dans leurs discours un grand enthousiasme pour les projets de l'OAP, et un sentiment de responsabilité qui les pousse à travailler dans le temps à la réussite des projets. Ces animateurs sont suivis régulièrement par l'OAP, leur rôle est valorisé, et ils ne se sentent ainsi pas abandonnés par l'organisation. Ils peuvent donc faire le relai entre la population et l'OAP sur la durée. Ce sont eux qui rapportent à l'OAP les desideratas des populations locales, les difficultés éventuelles, l'évolution des projets, etc. Ils enrichissent également l'expérience de l'OAP en lui apportant leurs connaissances locales. Ils sont des rouages essentiels de l'approche participative de l'association, puisqu'ils initient des dynamiques *bottom-up* qui investissent directement les populations bénéficiaires des projets. Ainsi, les populations ne sont plus simplement bénéficiaires des projets, mais elles sont co-constructrices des projets, elles peuvent se les approprier. Cette approche se révélera fondamentale au regard des conflits et des violences qui ont amené la destruction de beaucoup d'infrastructures collectives et sociales dans la région de Bujumbura Rural. Grâce à ce sentiment de « propriétaire » vécu par la population de la Région vis-à-vis des projets initiés avec l'OAP, beaucoup de structures construites par l'organisation vont échapper ainsi à la destruction, protégées par les populations locales. Une partie de l'œuvre de l'OAP a pu ainsi rester pérenne malgré le contexte. Cela témoigne de la réussite des méthodes mises en œuvre par l'OAP : proximité dans la durée, durabilité des échanges, intermédiaires bien choisis, co-construction des projets et des savoir-faire ont fait leur preuve.

La méthode participative de l'OAP a été érigée principalement sur une capacité d'insertion de l'OAP au sein de la population locale. Cette insertion s'est basée sur un respect mutuel entre les membres de l'OAP et la population, le partage par l'OAP de la vie de la population à travers les rites sociaux quotidiens (deuils, mariages, naissances, etc.) et l'intérêt sincère de ses membres pour l'existence des populations et leurs conditions de vie. Cette relation s'est aussi nourrie d'une prise de risque des membres de l'OAP, qui ont agi souvent au péril de leur vie. Alors que presque toutes les associations se sont retirées de la région dans les temps les plus troubles, l'OAP est restée. Cela a manifesté de manière très claire à la population locale que l'engagement de l'OAP était profond, et a creusé la confiance mutuelle.

Un partenaire dit :

« La force de l'OAP, c'est d'être toujours restée. En même temps, son action même doit s'inscrire dans la durée. Si elle était partie, cela aurait signé l'arrêt complet de l'organisation. Elle n'aurait pas pu revenir, parce que son action n'aurait plus eu de sens. » (Entretien avec un partenaire, Bruxelles, mars 2018)

En contrepartie, la population a pris fait et cause pour l'OAP, la protégeant des groupes rebelles, l'avertissant des dangers dans telle ou telle zone, intercédant pour qu'il ne soit pas fait de mal aux travailleurs de l'OAP. Cette capacité d'insertion a donc aussi été un levier fondamental de sauvegarde de l'association (de son travail et de la sécurité physique de ses membres). C'est principalement la population locale qui a sécurisé les déplacements des membres de l'OAP et empêché la destruction de son travail. Mais encore une fois, cette situation n'aurait pas été possible s'il y avait eu un doute sur l'engagement politique de l'OAP. Il était absolument nécessaire que l'OAP et tous ses représentants ne s'engagent absolument jamais sur aucun parti pris politique.

1999-2003

Des négociations aux horreurs des camps : L'OAP sous les balles

« L'Accord d'Arusha n'a pas été un événement marquant dans certains coins du pays où les rebelles du CNDD-FDD et ceux du FNL ont continué à opérer. Bujumbura Rural est un exemple frappant. L'OAP se retrouve parmi les seules à rester bornée aux réalités de la guerre et aux horreurs des camps alors que les temps étaient déjà aux discours de consolidation de la paix ».

Un partenaire de l'OAP, Bujumbura, août 2017

Accord espéré mais incomplet

Les prévisions d'actions de l'OAP à partir de 1999 sont très optimistes. Elle espère que la situation sera plus calme, ce qui lui permettrait de poursuivre son travail dans des conditions moins dangereuses. Cet optimisme n'est pas naïf, il est fondé sur les efforts de sortie de crise et de pacification en cours dans la région depuis un certain temps. Un ancien gouverneur de Bujumbura Rural dit :

« Vers la fin des années 1990, il était clair que la guerre civile n'allait plus avoir de vainqueur. Tout ce qui comptait désormais c'était les démonstrations de force pour avoir la plus grande part possible de gâteau lors des négociations. En 1999, tout s'empirait et nous étions fatigués par toute cette guerre ; le pays était à genoux. Tout était à reconstruire et il était clair que l'OAP et les autres organisations avaient vraiment du travail après la guerre []. Il y avait tellement d'espoir et d'attentes ». (Entretien avec un ancien gouverneur de Bujumbura Rural, Bujumbura, août 2017).

En effet, avec le coup d'Etat de juillet 1996 qui porte Pierre Buyoya au pouvoir, son image de modéré et rassembleur ne suffit plus pour rassurer l'opinion internationale qui condamne le putsch et décrète un embargo contre le Burundi^{lxiii}. Ni le putsch ni les initiatives étatiques de pacification, et moins encore l'embargo, rien n'empêche la radicalisation politique et la détérioration économique de la situation intérieure du pays. Cette situation ajoutée à des rébellions Hutu et à la pression de la communauté internationale amène Bujumbura à négocier dès juin 1998^{lxiv}. Ces pourparlers de paix inter-burundais réunissant le gouvernement, l'opposition Hutu et Tutsi ainsi que trois mouvements de la rébellion Hutu, s'ouvrent à Arusha sous la médiation de l'ex-président tanzanien, Julius Nyerere.

Un nombre important de belligérants dans la crise burundaise s'engagent dans cette négociation en vue de trouver définitivement une issue pacifique à tous les aspects multiformes du conflit interne^{lxv}. Le 28 août 2000, après des mois de négociations, l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi est signé entre le gouvernement, l'opposition politique et plusieurs groupes armés rebelles. Étaient représentés : le Gouvernement de la République du Burundi, l'Assemblée nationale, l'Alliance Burundo-Africaine pour le Salut (ABASA), l'Alliance Nationale pour le Droit et le Développement (ANADDE), l'Alliance des Vaillants (AV-INTWARI), le Conseil National pour la Défense de la Démocratie (CNDD), le Front pour la Démocratie au Burundi (FRODEBU), le Front pour la Libération Nationale (FROLINA), le Parti Socialiste et Panafricanisme (INKINZO), le Parti pour la Libération du Peuple Hutu (PALIPEHUTU), le Parti pour le

Redressement National (PARENA), le Parti Indépendant pour les Travailleurs (PIT), le Parti Libéral (PL), le Parti du Peuple (PP), le Parti pour la Réconciliation du Peuple (PRP), le Parti Social-Démocrate (PSD), le Ralliement pour la Démocratie et le Développement Économique et Social (RADDES), le Rassemblement du Peuple Burundais (RPB) et l'Union pour le Progrès National (UPRONA).

Ils aboutissent à un cessez-le-feu signé le 21 juin 1998 par 17 factions rebelles. Celui-ci continuera à être violé dans la région de Bujumbura principalement^{lxvi}. Cet accord instaure le calendrier d'une transition politique, à l'issue de laquelle des élections devaient venir consacrer le « retour » à la démocratie, une dizaine d'années après sa rupture et la guerre civile qui en a résulté. Les pourparlers continuent et le 28 août 2000, sous l'égide de Nelson Mandela, un accord de paix historique est signé en Tanzanie. Dit « Accord d'Arusha », cet accord est un succès^{lxvii}. L'Afrique du Sud envoie 700 militaires qui devront veiller à sa mise en place. Ils doivent aussi assurer la sécurité des membres de l'opposition qui reviennent de l'exil.

En vue de commencer la période transitoire de 18 mois, les parties burundaises adoptent en septembre 2001 un Protocole technique sur l'application de l'Accord d'Arusha permettant ainsi l'entrée en vigueur du premier gouvernement de transition pour une période de 18 mois, devant commencer en novembre 2001, avec un Président Tutsi, le Major Pierre Buyoya, et un Vice-président Hutu, Domitien Ndayizeye, jusqu'au 30 mai 2003.^{lxviii} Cet accord a été mis en œuvre par la loi n° 1/017 du 1^{er} décembre 2000 portant sur l'adoption de l'accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi et par la loi n° 1/017 du 28 octobre 2001 portant sur la promulgation d'une nouvelle Constitution de Transition de la République du Burundi, adoptée la veille par l'Assemblée nationale de transition. La nouvelle Assemblée nationale de transition est mise en place le 4 janvier 2002 avec les 121 membres de l'assemblée précédente et 64 nouveaux députés représentant d'autres mouvements, tandis qu'un Sénat de transition de 57 membres apparaît. Un Gouvernement d'Union Nationale est formé et l'alternance à la présidence est prévue. Buyoya conserve la présidence jusqu'en 2003 où il la cède à Domitien Ndayizeye^{lxix}. L'Assemblée nationale de transition est portée à 220 membres en 2004, à la suite de plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle qui accepte la représentation de nouveaux mouvements politiques armés. Une nouvelle Constitution intérimaire, dite post-transition, sera brièvement mise en place en octobre 2004, avant l'adoption de la Constitution de la nouvelle République en 2005.

L'accord prévoit une transition de trois ans le temps d'organiser des élections. Pour soutenir ce processus, l'Union africaine (UA) déploie, en juin 2003, une mission au Burundi, remplacée l'année suivante par une force de maintien de la paix des Nations unies. Cet Accord aura des effets positifs sur la pacification du pays. L'Accord d'Arusha est le fondateur du processus de transition. Il prône l'exigence d'une réconciliation et d'une unité nationale et prévoit le principe des équilibres ethniques. L'avantage de cet Accord, c'est qu'il représente pour la première fois dans l'histoire du Burundi une aussi grande partie du spectre politique ; et c'est ce qui constitue également le caractère compliqué de cet Accord, car il associe des représentants des groupements très divers avec des exigences très diversifiées. Un animateur dit :

« Alors que les hommes politiques négociaient à Arusha, les organisations de la société civile nous informaient au Burundi sur les discussions en cours et surtout sur le contenu de l'Accord. Il était clair que même si les politiciens étaient préoccupés par les questions de pouvoir, ils avaient en tout cas la volonté de rétablir la paix dans le pays. Tout le monde était fatigué. Mais, nous on se demandait ce que changerait réellement cet Accord qui n'était pas signé pas les principaux groupes rebelles qu'on connaissait ». (Entretien avec un animateur de l'OAP, Bujumbura, août 2017).

Effectivement, non seulement l'Accord d'Arusha n'a été signé qu'après de fortes pressions internationales et sans la conclusion d'un cessez-le-feu, sa mise en application n'ayant pu démarrer qu'en novembre 2001 après une période de fortes tensions et diverses manœuvres d'obstruction de part et d'autre^{lxx}. Mais aussi l'ensemble du territoire n'est pas pacifié lors de sa signature car deux des principales rébellions n'ont pas signé l'accord : le FNL, ainsi que le plus puissant des mouvements

armés, le CNDD-FDD. Et donc, l'un des points faibles de l'Accord d'Arusha est le fait que les groupes armés radicaux tels que le CNDD-FDD et les FNL ou encore les 'ailes' des partis Tutsi, opposés aux négociations, n'étaient pas inclus dans les négociations^{lxxi}.

Fruit de vingt-sept rounds de négociations, dont cinq en plénière, dix-sept travaux dans les différentes commissions mises sur pied, vingt sommets régionaux sur le Burundi et plusieurs réunions à caractère informel, cet accord est considéré par certains comme un 'produit non fini' ('unfinished product') qui, faute d'avoir produit la terre promise, a toutefois montré le chemin pour y arriver^{lxxii}. Preuve qu'en août 2000, rien n'est vraiment acquis, le bruit des armes ne cesse pas immédiatement dans les collines burundaises en dépit de la signature des accords. La normalisation du pouvoir politique doit ainsi être menée de front avec le désarmement des dernières milices : le CNDD-FDD et le FLN. Il faudra attendre longtemps pour que cela arrive. Entre temps, la population devait faire avec.

En effet, en 1999, il y a une présence massive des rebelles à Bujumbura Rural avec les déplacements spontanés, ponctuels et réguliers des populations (communes de Mutambu, Kanyosha et Mubimbi). Cependant, l'insécurité n'est pas généralisée dans toutes les provinces. La situation s'aggrave en septembre 1999 avec le regroupement de toute la population. L'OAP voit tous ses efforts d'encadrement, des jeunes surtout, s'anéantir en une journée. La situation socio-économique est catastrophique, la plus dure que l'OAP ait constaté depuis qu'elle a commencé son intervention dans cette province de Bujumbura Rural : déplacement massif de la population, intempéries en saisons culturales, récoltes agricoles non satisfaisantes, pillage systématique des champs et des biens des paysans par les belligérants, interdiction des activités de pêche sur le lac, apparition des maladies (la kwashiorkor) chez les enfants, les femmes enceintes et les nouveaux nés, départ du personnel des ONG et organisations internationales. L'OAP doit se mobiliser davantage non seulement pour préserver les acquis de ses six ans de travail avec la population mais aussi pour faire face à des nouveaux défis.

Face aux horreurs des camps

L'OAP devait donc continuer de travailler à Bujumbura Rural, une province qui entoure la ville de Bujumbura sur trois flancs. Irrégulier et montagneux, il s'agit d'un terrain favorable à la guérilla. Ainsi, dès 1997, les combattants des FNL s'emparent de ses collines et s'y implantent. Ils s'attirèrent le soutien d'une partie de la population rurale à majorité Hutu. Parfois le FNL reçoit de l'aide en nourriture et d'autres bien de cette population, et parfois elle la prend de force. Ces rebelles forcent aussi parfois la population à l'aider à transporter les biens pillés et parfois à rester travailler pour eux. Bien que le code de conduite des FNL interdit les relations sexuelles ainsi que de fumer et de consommer des boissons alcooliques, certaines femmes seront quand même violées par certains d'entre eux. Ils attaquent aussi des véhicules et tuent plusieurs civils dans des embuscades. Plusieurs autres civils pris entre deux feux meurent à la suite des affrontements entre les rebelles et les soldats gouvernementaux. D'autres périssent après les attaques des soldats gouvernementaux en représailles contre les attaques des rebelles dans la région.

Dans ce contexte, le gouvernement décide en 1999 d'instaurer la politique de regroupement dans certaines parties du sud-est du Burundi et sur la région autour de la capitale. Cette politique existe déjà au Burundi depuis 1996^{lxxiii}. Utilisée alors par le gouvernement pour prévenir la prolifération des rébellions et priver les rebelles du soutien des populations locales, cette politique avait alors réussi à réduire les attaques des rebelles sur les cibles militaires et civiles dans plusieurs régions. Obligatoire, elle avait créé beaucoup de souffrance à des populations obligées de quitter leurs collines pour vivre dans des camps de fortune. Vers la fin de 1998, ces camps avaient été évacués suite à la diminution des opérations des insurgés et grâce à la pression des critiques internationales par rapport aux conditions de vie des populations à l'intérieur de ces camps. C'est à un tel modèle que le gouvernement burundais recourt donc dès 1999. La situation est donc très compliquée pour l'OAP. Un ancien gouverneur dit :

« Les camps de regroupement ! Vous savez, l'OAP a souvent passé des moments difficiles sur le terrain ; ça n'a pas toujours été facile. Il a fallu parfois rencontrer certains rebelles et leur dire de laisser faire les agents de l'OAP qui travaillent pour le bien de la population. Parfois, il fallait demander aux rebelles de ne pas détruire les écoles ou les hôpitaux que l'OAP construit pour la population. Or, pour certains rebelles comme le CNDD-FDD, ces genres de destructions étaient stratégiques car elles permettaient à ce qu'on parle de lui, surtout à l'approche des négociations, il fallait attaquer et montrer sa force pour parvenir à balancer les rapports de force dans les négociations. Mais l'OAP s'est toujours opposé à ces pratiques. Mais ce qui a été plus dur ce sont les camps de regroupement. La misère que l'OAP y a retrouvée était sans précédent ». (Entretien avec un ancien gouverneur de Bujumbura Rural, Bujumbura, août 2017).

Effectivement, en septembre 1999, le gouvernement ne se satisfait plus de « punir » (tuer, blesser, brûler les maisons, arrêter, etc.) les personnes qui sont soupçonnées d'avoir porté assistance au FNL. Les soldats gouvernementaux forcent des populations de Bujumbura Rural à quitter leurs collines et leurs maisons pour aller s'installer dans des camps. Certains ont eu la chance d'être prévenus, d'autres non. Pour ceux qui n'étaient pas avisés, ils entendaient des crépitements des balles et on leur annonçait directement qu'il fallait se rassembler et se diriger manu militari vers des endroits désignés. Ils n'avaient souvent pas ni le temps d'ailleurs la permission de prendre leurs effets. Un animateur de l'OAP dit :

« Ce camp était tel un enfer. Je me rappelle encore le jour où nous y sommes arrivés. Les militaires nous avaient conduit à un endroit où, selon eux, nous ne serions plus en contact avec les rebelles. Mais cet endroit était vide et aride. Rien ne pouvait y pousser. Nous devrions nous débrouiller pour trouver des branches et des feuilles au même endroit afin de nous construire à mains nues des abris de fortune. C'était sur le pic d'une colline et il faisait un froid horrible. On ne nous donnait ni l'eau ni la nourriture. On devait marcher très longtemps pour arriver aux sources d'eau. Nous étions juste là et nous ne savions pas combien de temps nous allions y passer. Parfois les militaires vous disaient de changer de camp. On ne pouvait pas refuser ; il suffisait qu'ils tirent en l'air pour que tout le monde obéisse. Une fois au nouveau camp, il fallait encore passer des jours à construire un petit abri. Tout le monde était affaibli ». (Entretien avec un animateur de l'OAP, Bujumbura, août 2017).

Certains camps pouvaient être surpeuplés comme celui de Kabezi où on pouvait trouver près de 40.000 personnes sur environ 29 kilomètres^{lxiv}. L'insalubrité était totale. Encore une fois, l'OAP s'est trouvée dans un dilemme face à sa volonté d'autopromotion, laquelle ne voulait pas dire grand-chose dans une situation aussi misérable. Jusqu'en 2001, la situation générale de Bujumbura Rural comme dans le reste du pays est restée caractérisée par une précarité et une instabilité sécuritaire et des conditions de vie difficiles pour les populations. Pour la population, la vie dans les camps et dans les collines à l'époque était difficile, bien que pire dans le camp. Sur les collines ou dans les camps, on pouvait à tout moment perdre la vie. Un ancien administrateur dit :

« En juillet et en août 1999, les rebelles ont lancé des attaques de plus en plus fréquentes et causant de plus en plus de dommages à Bujumbura Rural. Il y avait certes des victimes dans les rangs des militaires, mais c'est surtout les civils qui en ont le plus souffert. A chaque fois que l'armée ripostait, elle tuait plus de civils. Le couvre-feu instauré par gouvernement a aussi favorisé le massacre des civils. Je me rappelle encore en décembre 1999, des soldats sont allés dans un camp le lendemain, ont rassemblé les gens et les ont frappés en les accusant d'avoir aidé les rebelles. Ce genre d'agissement était récurrent et ont fait beaucoup de victimes. Le gouvernement burundais était conscient de ces violations, il avait même promis en janvier 2000 de démanteler ces camps mais il n'a pas honoré ses promesses. Voilà un peu le type de contexte dans lequel OAP a dû aider les gens durant ces années de guerre. » (Entretien avec un ancien administrateur d'une commune de Bujumbura Rural, Bujumbura, août 2017).

Sous les feux malgré Arusha

En 2000, deux éléments interviennent : la continuité du regroupement des populations de janvier à juin 2000, le démantèlement des camps de regroupés à partir d'avril 2000 et la guerre dans le quartier Tenga qui perturbe la sécurité des populations environnantes. L'insécurité alimentaire aggravée par la sécheresse qui a ravagé les récoltes des populations à peines sorties des camps. Face à cette situation de sécurité incertaine, des besoins humanitaires persistent et l'OAP poursuit son programme d'aide humanitaire en collaboration avec d'autres ONG et organisations internationales. Au niveau socio-économique, le pillage systématique et récidivé des semences, du petit et gros bétail et la mauvaise saison culturale due aux pluies insuffisantes presque dans tout le pays ont accentué la misère de la population. L'ouverture du lac Tanganyika a quand même eu lieu et a de ce fait contribué à l'amélioration de la santé de la population.

En 2000, seules l'OAP et GVC sont intervenues réellement dans la province de Bujumbura Rural. Les organisations internationales appuyaient l'une ou l'autre activité d'une manière timide et très ponctuelle avec beaucoup de réticences. Les organisations d'aide humanitaire se sont retirées de la province, coïncidant ainsi avec le démantèlement des camps de regroupement. L'OAP a donc mené son programme d'activités en 2000 dans un climat d'incertitude avec beaucoup de difficultés de collaboration sur le terrain. Elle a cependant pu mener des activités d'aide humanitaire (fonds souples, distribution des semences, programme avec le PAM, fonds DDC) et de rénovation des infrastructures publiques (quatre écoles ont été remises aux parents en 1999, et en 2000, une école a été achevée, une maternité a été terminée mais pas équipée en 2000. L'ONG GVC a pris en charge les frais d'équipement et la maternité n'a été opérationnelle qu'en 2001).

En décembre 2001, on estime globalement à 379.000 les personnes déplacées internes, réparties sur 210 sites et représentant 5,5% de la population totale du Burundi. La réinsertion socioprofessionnelle des sinistrés et des rapatriés par recrutement pose un problème épineux à l'administration publique puisque la tendance alors est au gel des recrutements commencé avec les PAS de 1986 accentuées en 1996. La crise socio-économique liée à la guerre civile bat alors son plein. En 2001, seules deux organisations interviennent encore à Bujumbura Rural en dehors de l'OAP : GVC et DORCAS AID. L'OAP se concentre d'une part sur la relance économique : elle appuie des projets dans le domaine de l'agriculture, le petit élevage, la lutte anti-érosive, et le démarrage de l'appui aux petites et moyennes entreprises. Elle se concentre aussi sur la formation : visites sur terrain et journée d'écoute, visites inter-associations, séminaires et ateliers, formation du personnel. L'OAP se concentre en outre sur la rénovation des infrastructures et de l'habitat rural : suivi des maisons construites en 1998, distribution des perches, construction de nouvelles écoles, construction de la maternité de Ruyaga. Elle doit aussi à ce moment s'occuper de la rénovation d'infrastructures publiques détruites par la guerre, et appuyer les initiatives locales de construction d'infrastructures publiques. Un ancien administrateur dit :

« [...] Effectivement, ce n'est pas seulement le gouvernement au niveau de Bujumbura contre les injustices duquel l'OAP s'est battu. Oui, elle a été fortement touchée par la manière dont Bujumbura Rural a été délaissée par les gouvernements successifs mais aussi par la manière meurtrière dont ils ont géré la crise vis-à-vis de la population civile. Mais elle s'est aussi luttée contre les agissements des rebelles qui détruisaient la province. L'OAP était souvent obligée de rencontrer les rebelles pour plaider la cause de la population. Bien sûr que le gouvernement ne devait pas le savoir ; mais c'était une vision pragmatique de l'OAP, toujours pour le bien de la population. L'OAP a réussi à expliquer aux rebelles du FNL et surtout ceux du CNDD-FDD qu'il ne fallait pas toucher aux infrastructures qu'elle construisait avec et pour la population []. Ce plaidoyer n'a jamais été facile mais je pense que l'actuelle confiance et légitimité dont jouit actuellement l'OAP vis-à-vis de la population vient de cette période difficile. (Entretien avec un ancien administrateur d'une commune de Bujumbura Rural, Bujumbura, août 2017).

En 2001, le calme et la stabilité reviennent dans la population après le démantèlement des camps, mais le quartier Tenga toujours en guerre perturbe aussi la sécurité des communes environnantes. Il existe toujours une insécurité permanente dans la commune de Kanyosha, la population continue à se déplacer sans aucun appui humanitaire. Au niveau socio-économique,

la saison culturelle est bonne dans le pays, mais le pillage de récoltes, du petit et gros bétail par les belligérants continue à Kanyosha et Isale. Les artisans (maçon, menuisiers) reprennent leurs activités. Après 2001, on assiste à un timide retour de certaines ONG dans la province de Bujumbura Rural, mais de manière précaire car toujours dépendante de la situation sécuritaire. Il y a une présence permanente de l'OAP, GVC, IRC, OXFAM et de la Grande Bretagne dans la région, et les autres ONG interviennent d'une manière très ponctuelle pour l'aide humanitaire lors de déplacements ou regroupement des populations.

Mais l'OAP se concentre plus sur la relance économique des activités de développement. Elle met tout d'abord en place un système d'appui aux PME : la consultation des communautés sur leurs priorités dans les activités génératrices de revenus et la création des PME et la sensibilisation de la population à l'adhésion au programme, l'appui à la formulation des dossiers, leurs analyses et envoi à la banque, suivi et évaluation interne des projets. Elle met aussi en place un programme de réhabilitation et de construction des infrastructures publiques : elle fait la sensibilisation de la population sur la construction d'infrastructures et sur l'apport et le rassemblement des matériaux locaux, achats des matériaux importés, lancement des appels d'offre, attribution des marchés, démarrage des chantiers et leur suivi, évaluation interne sur la construction des infrastructures sociales. A ces programmes l'OAP n'associe pas cette fois-ci l'aide humanitaire (la distribution des non-vivres) qu'elle avait l'habitude de combiner avec celles du développement.

En 2001, l'OAP est appuyée alors par trois bailleurs (DDC, la NOVIB, la coopération belge) qui financent des projets ponctuels, et un quatrième (ACDI/CECI) qui s'implique dans le programme. L'OAP se concentre aussi sur son développement en tant qu'organisation : une étude sur la définition des statuts de l'OAP démarre en 2002. Comme nous l'avons vu, l'installation en novembre 2001, d'un gouvernement de transition composé de dix-sept partis politiques, n'a pas permis de rétablir la paix à Bujumbura Rural et dans d'autres parties du pays. Et pourtant, les responsables du gouvernement, Hutu comme Tutsi, avaient promis d'engager des négociations sérieuses avec le CDD-FDD et les FNL mais jusque mi-novembre 2002, la guerre se poursuit et la population continue à en payer les frais. Le gouvernement a poursuivi son programme "d'auto-défense civile" et a peu agi pour punir ses membres responsables de violations des droits humains. Au cours des combats répétés en 2002, des dizaines de milliers de personnes fuient leur maison, notamment autour de Bujumbura et dans l'Est et le centre du pays. La plupart ont trouvé refuge chez leurs voisins et leurs amis et ont reçu peu ou pas du tout d'aide humanitaire. Dans ce contexte, l'OAP doit s'arranger pour continuer à articuler ses activités de développement à celles d'urgence humanitaire selon les besoins de la population

En 2002 a lieu la table ronde des bailleurs de fonds à Genève. Les Nations Unies appellent à la mise en œuvre de leurs programmes d'urgence et de reconstruction. La situation humanitaire et socio-économique n'est que légèrement améliorée à Bujumbura Rural, obligeant ainsi l'OAP à devoir intégrer ses activités de 2002 dans la continuation du programme des actions d'urgence et de reconstruction démarrées en 2001. Dans la province, les déplacements et la paupérisation de la population continuent. La pandémie du SIDA se propage, les services sociaux aux communautés rurales sont privatisés, la production agricole se réduit car les sols se dégradent. Le commerce est rendu impossible à cause des pillages. Le FNL s'installe davantage dans la province, conduisant à des affrontements entre l'armée et les rebelles. De ce fait, la sécurité reste précaire et l'accès aux champs difficile. En partenariat avec la DDC, l'IUED, la NOVIB et le CECI, l'OAP s'engage à améliorer la situation, à la fois pour remédier aux cas d'urgence et pour changer structurellement la situation dans une perspective à long terme. L'OAP module ses activités en fonction des moments de tension et les activités réalisées correspondent aux priorités des populations qui s'impliquent dans leur réalisation physique. L'OAP s'investit principalement dans la rénovation des infrastructures publiques (construction des nouvelles écoles et lycées, amélioration des conditions d'apprentissage et d'éducation de qualité, amélioration des conditions d'hygiène suite à la mise en place du système d'adduction d'eau) et de l'habitat rural (construction de 220 maisons pour les orphelins). Les résultats du plan d'action 2002 ont tous été atteints, dépassés dans certains cas et pour quelques résultats, les effets sont palpables. Cela montre bien que, même en cas de crise et de fortes tensions, les actions ne s'arrêtent pas pour autant mais qu'au contraire ces actions

contribuent à recréer des liens sociaux contribuant ainsi au processus de paix et au combat de la population pour le retour à la normalisation.

En 2003, la situation sécuritaire est nourrie par des espoirs politiques. En janvier 2003, le mémorandum d'entente pour la mise en application de cesser le feu avec le CNDD-FDD est signé. En février 2003, quarante-trois observateurs de l'UA (MIOB) sont déployés. En mars 2003, la mission Africaine de l'UA est créée au Burundi (AMIB). En mai 2003 sonne le glas de la fin de la première partie de la transition et l'alternance pacifique au pouvoir. En juillet 2003, un premier groupe de rebelles est cantonné à Bubanza. En août 2003, les négociations entre le CNDD-FDD et le gouvernement commencent et un accord de partage du pouvoir et de cessez-le-feu avec le gouvernement voit le jour en octobre 2003. Ces signes positifs ont donné l'espoir d'un lendemain meilleur et un désir de se remettre au travail. Néanmoins, au niveau socio-économique, la majorité de la population (58,4%) vit sous le seuil de la pauvreté et 69% souffre de la sous-alimentation. Les déplacements forcés ont engendré le traumatisme d'une grande partie de la population à causes des violences et du sentiment de désespoir et d'impuissance. Mais dans la province de Bujumbura Rural, la situation n'a rien de rose : chaque mois, près de 20000 ménages fuient leur maison, le plus souvent subitement lorsque les combats éclatent et plongent les communautés dans la terreur. Les communautés ont perdu l'essentiel de leurs capacités à pourvoir à leurs besoins et le pillage par les rebelles se poursuit. Un animateur dit :

« Arusha est passé, la guerre a continué et les agents de l'OAP ont continué à risquer leur vie pour appuyer les paysans de Bujumbura Rural. Les plus nécessiteux recevaient des non-vivres et cela dans des situations d'insécurité où il n'y avait pas moyen de les faire travailler. Mais pour les autres, ils devaient apprendre à se prendre en charge. Pour l'OAP, même dans des situations difficiles de sortie de crise, il est toujours possible de se reconstruire par soi-même. C'est ainsi qu'elle faisait rêver les gens qui avaient vraiment besoin d'espérer encore une vie meilleure ». (Entretien avec un animateur de l'OAP, Bujumbura, août 2017).

Dans ce contexte, l'OAP poursuit son travail de relance économique (financement des projets générateurs de revenus, ceux des femmes y compris, organisation des séances d'animations sur la gestion, les principes de mouvements associatifs, le micro-crédit, auto promotion, organisation d'un atelier sur les techniques bancaires, formation de 25 agronomes sur la lutte contre l'érosion), de rénovation des infrastructures sociales (constructions et réhabilitation des nouvelles écoles et d'un centre de santé, mise en fonction d'un système d'adduction d'eau, mobilisation de la communauté et des artisans locaux dans la construction de ces infrastructures), d'aide d'urgence (mise à disposition de fonds spéciaux), et continue à se constituer en organisation (participation aux forums internationaux et/ou régionaux, participation aux ateliers nationaux, formation, participation régulière de l'OAP aux réunions organisées par OCHA sur l'aide humanitaire et point focal de la distribution des non-vivres dans la province de BR). Durant cette période, l'OAP est financée par DDC via l'IUED, les Fonds Coopération française via CIEPAC, CECI, CECEI/IACDI, AMBA BEL, NOVIB, GVC, PAM, UNICEF et FAO (projets ponctuels).

Face au discours de la paix

Avec les négociations d'Arusha, des initiatives se sont développées pour entamer le processus de réconciliation et, avec la signature de l'Accord, la société civile a connu une renaissance^{lxv}. Lors des négociations d'Arusha, la société civile n'a pas été suffisamment impliquée car elle n'était pas prise au sérieux par les hommes politiques. Dans le rapport de la commission chargée d'étudier la question de la reconstruction et du développement lors des pourparlers d'Arusha, la situation de la société civile est dressée dans les termes suivants : «au Burundi la société civile n'est pas encore bien organisée pour constituer une structure suffisamment forte et solide pour la défense des intérêts des différentes catégories de la population. Cette notion de société civile est d'ailleurs nouvelle et n'est pas encore bien comprise par la population, tout comme cette

dernière ne comprend pas elle-même sa mission »^{lxxvi}. Mais quoiqu'il en soit, les organisations de la société civile ne cessent de croître.

Pour les bailleurs à l'époque, on observe une évolution politique favorable avec effectivement la mise en place progressive de nouvelles institutions de transition, le retour d'exil de plusieurs personnalités et enfin la réponse positive des pays donateurs à un appel de fonds lancé par le Président de la République^{lxxvii}. La tournée du Président de la République en décembre 2001 permet de décrocher la promesse d'un financement de plus de 800 millions USD. Ces fonds serviront à la lutte contre le SIDA, la réduction du service de la dette et aux programmes prioritaires du développement^{lxxviii}. La FAO approuve le projet « Fourniture d'intrants agricoles » aux populations vulnérables pour un montant global de 900.000 USD. Ces fonds serviront à court terme à l'assistance des plus vulnérables par des distributions d'intrants agricoles et par des programmes de réhabilitation. Le Gouvernement du Burundi, le PNUD et l'Union Européenne signent une convention de financement pour un montant de 800.000 euros destinés à appuyer le Gouvernement du Burundi dans ses efforts de réhabilitation de l'Institution d'Ubushingantahe comme mécanisme traditionnel de réconciliation et de consolidation de la paix. L'UNICEF quant à lui organise, en décembre 2001, la revue du Programme de coopération avec le Burundi et prévoit un financement de 975.104 USD pour couvrir ce programme.

Le discours est alors à la réconciliation nationale et à la reconstruction du pays et l'Accord de paix historique d'Arusha devient le fondement nécessaire pour pouvoir accéder aux fonds. Or, l'OAP ne peut se permettre de partager cette euphorie, elle qui continue d'être quotidiennement confrontée à la guerre et aux atrocités causées par la présence des rebelles du CNDD-FDD (jusqu'en 2003) et celle du FNL (jusqu'en 2008) à Bujumbura Rural. On sait bien en effet que la paix n'apparaît pas aussitôt que s'interrompt une guerre. L'arrêt des hostilités ne fait qu'ouvrir une phase critique de transition dans laquelle, quand bien même les combats auraient cessé, quand bien même un accord formel aurait été négocié, chacun des protagonistes ressent la fragilité du moment et le possible retour des hostilités^{lxxix}. Aussi, il peut arriver que certains belligérants baissent les armes et d'autres non. Dès lors, il devient important de rester attentif à la souffrance des populations qui vivent dans des zones où les combats ont toujours lieu. Un ancien gouverneur dit :

« Pour une bonne partie de la population de Bujumbura rural, l'Accord d'Arusha ne voulait rien dire simplement car il était contradictoire à ce qu'elle vivait [...]. En tout cas, pour avoir été à Bujumbura rurale au cours de cette période, je peux dire que les attaques des CNDD-FDD et celles du FNL se sont intensifiées aux alentours et après la signature de l'Accord d'Arusha. Ces mouvements avaient pour but de montrer qu'ils étaient là, qu'ils étaient forts et qu'il fallait compter sur eux pour envisager une paix durable. Mais dans leur démonstration de force, c'est la population qui a été victime [...]. Oui, l'OAP devait vraiment avoir du mal à expliquer aux bailleurs qu'elle voulait aider les gens qui souffraient de la guerre alors que les bailleurs parlaient déjà de la paix d'Arusha. (Entretien avec un ancien gouverneur de Bujumbura Rural, Bujumbura, août 2017).

On voit clairement qu'au Burundi, après les Accords d'Arusha, c'est la théorie de la consolidation de la paix qui a été appliquée, à savoir : de réhabiliter, de reconstruire, de réconcilier des sociétés qui ont subi la violence intra-étatique, de mettre en place les mécanismes (sécuritaires, politiques, socio-économiques) nécessaires pour augmenter la confiance entre les parties et empêcher que la violence n'éclate de nouveau, et de mettre en place une intervention extérieure (nationale, multilatérale ou onusienne) pour faciliter la mise en place des conditions propices à la paix. Au-delà de ces éléments, toutefois, les débats autour de la signification de la consolidation de la paix font ressortir plusieurs ambiguïtés^{lxxx}. Or, l'expérience du Burundi montre aussi que ne pas disposer de règles relatives à la sortie de guerre prolonge les combats sur le terrain. Parce qu'ils ont peu d'assurances ou peu d'espoirs sérieux quant à la nature de l'accord qui va suivre la fin des hostilités, les belligérants seront nécessairement tentés de continuer à utiliser la force pour tromper sur leur position. Étant donné que les lois internationales imposent peu de contraintes vis-à-vis des vainqueurs, les perdants peuvent malheureusement conclure qu'il est raisonnable de refuser de se rendre et qu'il faut donc continuer le combat. Peut-être ont-ils le secret espoir de retourner la situation en leur faveur. En tout cas, ils estiment préférable de poursuivre le combat

et de ne pas rester à la merci de leur ennemi. Plusieurs observateurs ont eu le sentiment que les choses se passaient ainsi en Bosnie entre 1992 et 1995. Il a fallu attendre trois ans de violences ponctuées de cessez-le-feu avant de sortir de la guerre^{lxxxii}. C'est dans une telle situation que l'OAP a dû intervenir entre 1999 et 2003.

1999-2003 : conclusions

Après 6 ans d'existence, l'OAP se retrouve confrontée dès 1999 à une situation paradoxale. Des processus de paix sont en cours au Burundi, qui se concrétisent dans l'Accord d'Arusha, alors que la réalité du terrain à Bujumbura Rural témoigne de la poursuite de violences sans précédent qui anéantissent une partie du travail que l'OAP a réalisé depuis sa création.

L'OAP se trouve alors directement en contradiction avec les efforts internationaux post-Arusha, qui exigent la mise en œuvre de politiques de consolidation de la paix, passant par la remise en état des différents secteurs économiques, sociaux et politiques du pays. L'OAP constate que certains des acteurs impliqués dans les conflits au Burundi ne sont pas prêts à rendre les armes. Alors que pour la communauté internationale, le Burundi sort de la guerre, l'OAP continue bien ses actions dans un contexte de violences actives, dues principalement à la présence du FNL et du CNDD-FDD à Bujumbura Rural, et à l'absence du gouvernement qui ne fait rien pour résoudre les tensions et préserver efficacement la population des violences.

L'OAP applique alors sa méthode qui lui a déjà réussi dans la période précédente : elle résiste aux exigences de bailleurs de fonds qui, après les accords d'Arusha, orientent les financements principalement vers la construction de la paix, pour continuer un double travail d'aide humanitaire et d'aide au développement via l'autopromotion. En effet, vu le contexte à Bujumbura Rural, il aurait été contre-productif d'appliquer les recettes conçues par les instances et les ONG internationales spécialement pour les situations de post-conflit, puisque malgré le discours international, les violences n'avaient pas cessé dans toutes les régions du Burundi. L'OAP, contre la tendance générale, continue selon une approche pragmatique qui porte ses fruits.

Ce faisant, l'OAP s'installe au cœur des conflits et doit gérer ses relations avec les différents protagonistes, principalement le FNL, le CNDD-FDD et le gouvernement. Dans ces moments, c'est l'engagement personnel des membres de l'OAP qui a été primordial. Certains n'ont pas hésité à mettre leur vie en danger, notamment en rencontrant des responsables parmi les rebelles pour plaider la cause de la population. En appliquant ses méthodes dans ce contexte troublé, l'OAP a démontré que le travail humanitaire couplé au travail de développement, même en situation de violences actives, favorise le maintien des liens sociaux et la volonté de la population de se battre pour un retour à une situation normale. L'OAP a ainsi participé de manière originale à l'effort international de reconstruction de la paix au Burundi.

La seconde force de l'OAP à cette période a été de garder à l'esprit l'importance que revêt pour une association jeune le travail d'institutionnalisation. L'OAP n'a pas été emportée par l'effervescence du contexte de crise et d'urgence, et a conservé du temps et du budget pour réfléchir sur son organisation et son action. Cela témoigne d'une des forces de l'OAP, qui fait probablement en partie son succès : une vision claire des objectifs globaux à atteindre, qui perdure à travers le temps et le contexte, et une grande capacité réflexive. En réfléchissant sur son action, l'OAP se recentre sur ses objectifs et renforce son identité. Alors qu'à la même époque, d'autres associations se sont perdues en multipliant des actions dans l'urgence, l'OAP a su gérer les situations d'urgence sans se perdre de vue, et ainsi, rester debout et efficace.

Abbé Maurice Simon-Pierre Ciza, Archidiocèse de Bujumbura-Burundi

Je suis témoin de l'action soutenue par l'OAP, soucieuse d'aider les gens, spécialement les plus oubliées de la société, ceux-là même qui ont la force de travailler, à prendre à bras-le-corps leur propre développement, à sortir de l'embourbement socio-économique pour s'autonomiser, et cela contre vents et marées. Cette OAP qui se voit émeut les forces vives de la population paysanne sombrée dans l'ignorance parce qu'analphabètes, insouciante de la scolarisation des enfants, surtout les filles, incapables de prendre en charge la scolarisation des futures générations, ou tout simplement victime de l'obscurantisme socioculturel qui brise l'élan d'un épanouissement intégral de la personne humaine. J'ai vu l'OAP à l'œuvre dans cette province de Bujumbura Rural à maintes reprises meurtrie des affres de la guerre civile au Burundi, et parfois oublié des décideurs politiques. Je l'ai vu, cette OAP, experte dans l'intervention au développement et à l'humanitaire, bravant tous les risques et les pièges tendues par les groupes de belligérants sur les terrains et sachant travailler avec les autres responsables sociocommunautaires sur les terrains (paroisses, administrations parfois désabusées et autres communautés confessionnelles). J'ai vu et je me suis engagé à soutenir et à collaborer avec l'OAP, encore Curé de Buhonga (1998-2002), puis en tant que Responsable diocésain de Caritas-Développement de Bujumbura (2002-2008). Convaincu de cette action et de cette capacité de travailler au renforcement et à l'autopromotion de la population à la base, convaincu surtout des valeurs humaines et sociales qu'elle défend, j'ai décidé d'adhérer aussi à l'OAP et à partager son action d'auto promotion jusqu'à nouvel ordre...

2004-2008

Reconstruire ici, combattre là-bas : L'OAP négocie

« Le CNDD-FDD intègre les institutions étatiques en 2003. En 2005 il remporte les élections. Il connaît très bien le FNL et semble privilégier la force pour le démanteler. Et même s'il s'agissait d'une démonstration de force pour l'obliger à négocier, c'est la population de Bujumbura Rural qui en a payé le prix fort ».

Un partenaire de l'OAP, Bujumbura, août 2017

Post-conflit ?

En 2004, la guerre diminue en intensité au Burundi suite à l'entrée du CNDD-FDD dans les institutions. Mais on observe une recrudescence de la criminalité, causée par la prolifération d'armes légères. Des crimes commis contre les civils restent impunis, les belligérants dont l'armée et le CNDD-FDD s'étant octroyés une immunité provisoire qui finira par devenir définitive vu que ce sont eux-mêmes qui, au pouvoir, devront en décider. L'impunité est ainsi consacrée, alors que les associations de défense des droits de l'homme continuent de répertorier les crimes commis aussi bien par l'armée que par les groupes rebelles du CNDD-FDD et du FNL^{lxxxii}.

Pour ce qui est de l'armée tout d'abord, des assassinats se poursuivent et le viol continue à être pratiqué à grande échelle par l'armée^{lxxxiii}. Les mouvements rebelles et des groupes de criminels armés sont aussi pointés du doigt dans ces viols. L'ampleur de ce phénomène indique que le viol est utilisé délibérément comme une arme de guerre, une stratégie contre les femmes pour semer la terreur au sein de la population dans tout le pays. Pour ce qui est du CNDD-FDD ensuite, ses combattants en cours d'intégration dans la nouvelle armée nationale semblent se constituer ouvertement en police parallèle. Ils procèdent à des 'arrestations' illégales et imposent des 'amendes' et des 'punitions', notamment sous la forme de bastonnades. A l'époque, le CNDD-FDD maintient deux « centres de détention » à Bujumbura^{lxxxiv}. Pour ce qui est du FNL, il continue des attaques dans quelques provinces, dont Bujumbura Rural, notamment le massacre de 150 réfugiées congolaises, dont de nombreux Tutsi Banyamulenge, dans le camp de Gatumba situé entre Bujumbura et la frontière congolaise. En mai 2005, le FNL conclut un accord à Dar-Es-Salaam, après plusieurs contacts sous les auspices de la représentante spéciale du secrétaire général de l'ONU. Un partenaire de l'OAP dit :

« Les élections de 2005 ont été acclamées partout comme historiques par beaucoup d'intellectuels et par la communauté internationale. Mais comme d'habitude, les habitants de Bujumbura Rural ne pouvaient pas le comprendre. Ils étaient le terrain de démonstration de force entre d'une part le CNDD-FDD qui, une fois au pouvoir, ne voulait plus négocier en réalité et d'autre part le FNL qui devait lui exhiber ses muscles pour montrer au CNDD-FDD et à la communauté internationale la nécessité de négocier. Dans tout cela, ce sont les populations civiles de Bujumbura Rural qui ont été des victimes. En réalité, pour cette population, le Burundi n'avait jamais entamé une période « post-conflit ». C'est pour elle une absurdité ». (Entretien avec un partenaire de l'OAP, Bujumbura, janvier 2018).

En août 2005, Pierre Nkurunziza, alors leader du CNDD-FDD devenu un parti politique remporte la présidentielle et devient président de la République pour un mandat de 5 ans renouvelable une fois^{lxxxv}. Il prête serment le 26 août 2005, ce qui met fin officiellement à la période de transition au Burundi. Mais dès 2005, le CNDD-FDD devient de plus en plus hostile à toute critique de la part de la société civile et de la communauté internationale. Il a du mal à se faire au jeu démocratique et glisse progressivement et rapidement dans des pratiques illégales et illégitimes : détournements, corruption, tentatives de musèlement de l'opposition, de la presse et de la société^{lxxxvi}.

Depuis qu'il a accédé au pouvoir, le CNDD-FDD a toujours adopté une attitude ambiguë au sujet du dernier mouvement rebelle du pays, le FNL, d'une part en s'engageant dans des négociations, mais de l'autre, en espérant une victoire militaire et en tentant d'obtenir des sanctions internationales contre le FNL. La Tanzanie et l'Afrique du Sud forcent la main à un pouvoir très réticent et obtiennent la conclusion, le 18 juin 2006 à Dar-es-Salaam, d'un « accord de principe en vue de la réalisation de la paix, de la sécurité et de la stabilité durables au Burundi », signé par le président Nkurunziza et le président des FNL Agathon Rwasa. Malgré plusieurs incidents, les pays de la région parviennent ensuite à arracher un accord de cessez-le-feu, signé à Dar-es-Salaam le 7 septembre 2006. Il prévoit notamment la cessation des hostilités au 10 septembre et la mise en place d'un mécanisme conjoint de vérification et de suivi (MCVS).

Au départ, le cessez-le-feu est globalement respecté mais la mise en œuvre de l'accord de principe est retardée par plusieurs obstacles. En mars 2007, les FNL suspendent leur participation au MCVS, dont les travaux ne reprennent que début juillet, après une rencontre organisée le 17 juin entre Nkurunziza et Rwasa par l'initiative régionale. Cependant, dans la seconde moitié de juillet 2007, quasiment tous les délégués du FNL au MCVS quittent Bujumbura clandestinement. Le mouvement viole le cessez-le-feu et refuse de reprendre les travaux de la CMVS. Dès le début de 2008, le FNL augmente ses attaques et parvient à montrer qu'il possède une redoutable capacité de nuisance. A Bujumbura Rural par exemple, il organise une attaque qui a duré environ une semaine et qui fait une centaine de morts. Pour le FNL, la responsabilité de cette attaque incombe au gouvernement qui est ambigu dans sa volonté de négocier. Il exige alors notamment le retour des troupes gouvernementales dans leurs casernes et la relance immédiate des négociations. Un animateur dit :

« En 2007, on entendait dire que le Burundi était devenu stable. Ça c'était à la radio ; nous on vivait le contraire. Nous avons assisté à des affrontements entre l'armée de Nkurunziza et le FNL. Cela nous a rappelé les affrontements entre l'armée de Buyoya et les CNDD-FDD ou les FNL. Même l'arrivée de Rwasa en 2008 n'a pas changé notre quotidien réellement. Comme à l'époque de Buyoya, le CNDD-FDD voulait tout contrôler et soupçonnait tout le monde d'être de mèche avec les FNL. Comme à l'époque, beaucoup d'innocents ont été tués, blessés, arrêtés et torturés (Entretien avec un animateur de l'OAP, Bujumbura, septembre 2018).

Effectivement, en 2008, le FNL donne un signal fort avec le retour de son leader au Burundi, Agathon Rwasa, qui avait quitté le pays en 1988. Mais le jeu politique continue : des policiers et démobilisés continuent de traquer aussi bien les combattants que les militants présumés du FNL et le gouvernement ferme les yeux. Pendant ce temps, le FNL boycotte les pourparlers de paix avec le gouvernement et continue des attaques armées sporadiques.

Beaucoup mieux, mais ailleurs

En 2004, la population burundaise était estimée à environ 7,3 millions d'habitants sur une superficie de près de 25.950 km² de terres émergées, soit une densité générale de l'ordre de 285 habitants /km², l'une des plus élevées d'Afrique. Avec un taux de croissance démographique moyen estimé à 2,7 %, il était déjà prévu que, si des politiques appropriées n'étaient pas adoptées, la population allait atteindre un effectif de 11 millions en 2025^{lxxxvii}. Mais en même temps, en 2005, les bailleurs estiment que le Burundi présente beaucoup d'atouts pour une transition post-conflit réussie, c'est-à-dire donnant lieu à une paix durable et à une amélioration visible des conditions de vie des burundais. Beaucoup d'experts du Burundi montrent

alors que « peu de pays sur le continent peuvent se targuer d'émerger de 10 ans de guerre civile dans des circonstances aussi prometteuses »^{lxxxviii}, notamment par contraste avec ses voisins rwandais et congolais où les perspectives en 2005 étaient bien plus sombres.

La magie des négociations de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation en 2000, le cessez-le-feu avec le CNDD-FDD en 2002 et la transition politique entre 2001-2005 aboutissant aux élections de 2005 sont plébiscités partout par les bailleurs des fonds notamment et font du Burundi un modèle de consolidation de la paix^{lxxxix}. Un membre de l'OAP dit :

« Il faut admettre qu'il y a eu beaucoup d'avancées avec la transition politique dès 2001 et davantage avec les élections de 2005. Le pays a commencé à respirer un peu et à ressembler à un vrai pays, c'est-à-dire capable de regarder en face ses problèmes, à chercher les solutions adéquates, à mobiliser des fonds pour les résoudre et à planifier la mise en œuvre politique. De ce point de vue, le Burundi a été regardé comme un vrai exemple pour les transitions démocratiques après les conflits armés [...]. Mais le seul problème, c'est d'avoir généralisé tous ces acquis et avoir rendu par-là invisibles les souffrances des populations de certains coins du pays, comme Bujumbura Rural, pour qui toutes ces histoires de succès n'avaient aucun sens par rapport à ce qu'ils vivaient » (Interview avec un membre de l'OAP, Bujumbura, novembre 2017).

Les ingénieurs de la consolidation de la paix essaient aussi de faire les liens entre ces performances politiques et la situation économique du pays. En effet, depuis 2000, la libéralisation du système de change a progressivement renforcé la convergence des taux de change officiel et parallèle, qui affichaient un écart de l'ordre de 3 % à la fin de 2004. Cette évolution a permis d'éliminer les restrictions sur les transactions courantes et de mettre un terme au caractère contraignant du prix de référence de la vente aux enchères de devises pour les transactions commerciales. Dans un langage plus accessible aux non-experts de la macro-économie, pour les bailleurs des fonds, le processus de paix et de sécurité a rendu possible les performances macro-économiques du pays à travers plusieurs réformes. Il a aussi permis le renforcement des capacités du ministère de la Planification du développement et de la Reconstruction ainsi que les réformes judiciaires visant la parité entre hommes et femmes, les droits humains et l'appartenance ethnique. L'approbation des stratégies de réformes agricoles dans les filières du café, du thé et du sucre ont permis l'aboutissement des processus de changement structurel et sectoriel dans le pays^{xc}. Aussi, au cours de cette période, le gouvernement burundais a mis en place un plan de relance économique visant une croissance de 6 % à 7 % en moyenne annuelle et le doublement du PIB par habitant sur une période de 15 ans^{xcii}.

Sur le plan de l'éducation, l'instauration de la gratuité de l'école primaire en 2005 a permis une hausse massive du taux de scolarisation primaire. On assiste également à un accroissement significatif de l'offre de formation. Du point de vue qualitatif, les différentes sources montrent que les acquis cognitifs sont relativement bons, notamment au niveau primaire et que les enseignements dispensés sont globalement de qualité, en comparaison avec d'autres pays francophones africains^{xciii}. Dans ce contexte, la forte proportion de jeunes de moins de 15 ans qui représentent 50% de la population totale a une incidence évidente et directe sur le financement des secteurs sociaux comme l'éducation, la santé et l'emploi. De plus, malgré la densité de peuplement très élevée, le Burundi n'a qu'un taux d'urbanisation de 8%, ce qui en fait un des pays les moins urbanisés du monde. Cette population nombreuse est non seulement rurale, mais aussi en grande partie analphabète^{xciii}.

Dans le domaine de l'égalité du genre, au Burundi, comme ailleurs dans les pays post-conflit, beaucoup de facteurs entrent en jeu quant à l'intégration du genre dans le développement socio-économique du pays. L'un des facteurs importants concerne la pesanteur culturelle qui handicape l'égalité entre les genres et la participation de la femme aux instances de prise de décision et son rôle dans l'économie. Les problèmes socioéconomiques auxquels les femmes sont confrontées sont autant de facteurs qui accentuent leur pauvreté et les fragilisent. On peut citer le taux de veuvage : 21% des ménages sont dirigés par les femmes en milieu rural, une grande proportion de femmes parmi les sinistrés (plus de 60%), l'inégalité dans la répartition des tâches au sein des familles, le partage déséquilibré des bénéfices, la mentalité traditionnelle qui confine la

femme dans le rôle de subalterne, le manque de contrôle de ressources de production^{xciv}. Mais là aussi il y a plusieurs efforts de faire participer les femmes aux processus de développement, qu'il s'agisse du point de vue politique, économique ou social. Ici, les organisations de la société civile font un travail remarquable dans ce sens^{xcv}. Elles se sont aussi investies particulièrement en milieu rural où, malgré qu'elles jouent un rôle de premier rang dans l'économie familiale liée au secteur agricole, les femmes n'ont pas suffisamment de pouvoir de décision pour l'utilisation ni de contrôle sur les bénéficiaires et où elles n'accèdent pas non plus aux technologies adaptées à la transformation agroalimentaire^{xcvi}. Un animateur de l'OAP dit :

« Il est vrai qu'avant les années 2000, on parlait de la promotion des femmes. Mais cela se limitait aux questions de développement. Les femmes étaient sensibilisées comme faisant partie intégrante des processus de développement et de productions. Elles avaient le besoin d'apprendre les techniques de production et d'avoir des informations nécessaires pour la gestion de ces productions qui s'étend à la gestion de leurs ménages. Mais c'est seulement en début des années 2000 qu'on commence à montrer que le rôle des femmes, citadines ou rurales, allait au-delà des questions de production ou de reproduction ; que les femmes pouvaient aussi participer à la gestion de la cité, se faire élire, etc. » (Entretien avec un animateur de l'OAP, Bujumbura, septembre 2017).

Mais en même temps, à l'instar de la plupart des pays en développement, le Burundi est resté très vulnérable du point de vue économique, en exportant essentiellement des produits de base le rendant vulnérable aux fluctuations des cours internationaux pour ses recettes en devises. Pour ce qui est d'autres productions, le volume était tellement faible qu'il ne lui a pas permis de dégager des excédents à exporter^{xcvii}. Du point de vue sécuritaire, le parti au pouvoir s'est dès le départ entêté, demeurant dans une ligne autoritaire, ce qui a fort conditionné par la suite la situation démocratique du pays qui est allé en se dégradant. Cela a eu à la longue des effets pervers sur la situation économique et sociale d'un pays classé parmi les dix pays les plus pauvres du monde et dont le budget est financé à plus de 50% par des apports extérieurs^{xcviii}.

Actuellement, plusieurs experts du Burundi estiment qu'en 2005, les professionnels des situations post-conflit semblent avoir très vite oublié que les accords d'Arusha avaient été signés avec plus ou moins de précipitation et nécessitaient des mesures de mise en place plus ou moins rationnelles. Ils estiment qu'en réalité, les élections de 2005 ont ouvert la voie à un avenir incertain, dans la mesure où les nouveaux maîtres du pays n'avaient pas l'expérience politique et ont avant tout démontré leur stratégie opportuniste de prise du pouvoir. En même temps, nul doute qu'une bonne partie de la population ne soutenait pas certaines pratiques de cette nouvelle classe politique au pouvoir^{xcix}. Mais au lieu de rester vigilant au processus après 2005, on a senti le soulagement, voire l'euphorie de ces professionnels des situations post-conflit, mais aussi d'une partie des ONG internationales et de l'ONU qui ont commencé à se retirer du Burundi, estimant, qu'il était temps désormais de lui laisser sa souveraineté, comme si des élections libres étaient la garantie d'une paix durable et de la prospérité.

Encore des victimes

En 2004, alors que les bailleurs des fonds sont préoccupés par les succès de la transition politique au Burundi, la situation économique ne fait que se dégrader à Bujumbura Rural. Les déplacements de population continuent, les conditions climatiques deviennent défavorables à la production agricole : une sécheresse sans pareil et une famine sans précédent sévissent. 20 000 ménages sont dispersés dans différentes communes. Certaines communes ne peuvent plus pourvoir à leurs besoins. Des écoles ferment et 70% de la population vit en dessous du seuil de la pauvreté. Les orphelins du VIH/SIDA sont laissés sans assistance, les centres de dépistages sont insuffisants. Selon les leaders communautaires partenaires de l'OAP, malgré la présence du PNMLS, la population reste sous informée sur le fléau du VIH SIDA. A Bujumbura Rural, malgré l'espoir fondé sur la signature des accords de cessez-le-feu, la méfiance au sein de classes politique entre CNDD-FDD et le FNL

persiste. Les échéances électorales sont imprécises et la CEI ne rassure pas. Le FNL n'a pas signé les accords de cessez-le feu et des violences persistent entre la coalition de l'armée gouvernementale et FDD contre le FNL. Un membre de l'OAP dit :

« Au cours de la transition politique, et particulièrement après les élections, les bailleurs des fonds ont passé leur temps à chercher de l'argent pour appuyer la transition politique. Cela est bien, mais malheureusement, parmi eux, très peu ont remarqué les catastrophes que vivaient d'autres coins du pays au même moment, que ceux-ci soient politique, économiques, sociaux ou humains. [...] C'est très curieux de souvent dire aux gens que l'expérience de l'OAP montre que les moments de sortie de crise et de stabilité du pays au regard des bailleurs des fonds ont été parmi les meilleurs à Bujumbura Rurale. Avant la transition, on savait qu'on était en situation de guerre et on devait essayer de faire avec. Mais après la transition, on devait s'adapter au discours de sortie de crise alors qu'on était en réalité en pleine crise sur le terrain ». (Entretien avec un membre de l'OAP, Bujumbura, novembre 2017).

Ainsi, dès 2004, l'OAP a donc travaillé dans une situation plus inconfortable que les années précédentes car l'espace de dialogue s'est rétréci, la population a perdu confiance à cause du climat de suspicion qui règne dans la province. Mais malgré tout, l'OAP poursuit son action. Elle s'investit tout d'abord dans la relance économique : 10 projets de micro crédits en faveur de 115 ménages, dont 68% de ménages des femmes, 386 néo analphabètes ont reçu leurs certificats et 13 nouveaux centres d'alphabetisation ont été créés, 67 structures associatives ont bénéficié d'un équipement minimal pour le fonctionnement, le contrat de financement du projet de l'écoulement de la production a été signé en décembre 2004 entre le FGC et l'IUED qui assurera la supervision des activités. Ensuite, elle s'implique dans la rénovation des infrastructures sociales dont 1 nouveau lycée, 2 collèges communaux, 5 nouvelles écoles primaires ont été construites et sont opérationnels, 468 membres des comités locaux de développement, d'adduction d'eau, de gestion des écoles ont suivi des séances d'animation sur l'entretien des infrastructures par la communauté et les artisans locaux. En outre, elle poursuit avec l'aide d'urgence : 12 465 ménages ont bénéficié de l'appui en non vivres, 1 401 cas de personnes vulnérables ont été assistées, 284 orphelins ont été réhabilités dans leur droit à l'éducation. L'OAP s'investit aussi dans son développement institutionnel en participant au financement du programme 2004 à la hauteur de 78 379 275 FBU de ses fonds propres, soit 11,91% du budget global et le rapport d'Évaluation mi-parcours reconnaît l'OAP comme une véritable institution. L'ensemble des indicateurs sont en hausse. Enfin, l'OAP se lance également dans des activités de promotion de la paix.

En dehors de son travail de plaidoyer et de lobby très discret dans le sens de la paix et de la sécurité de la population et de ses membres, elle essaie d'appuyer et d'encadrer des personnes battues, violées, emprisonnées de manière arbitraire. Parmi ces gens il y en a qui recourent de manière régulière à l'OAP pour la défense de leurs droits. En effet, après la période de la transition politique au Burundi, bien qu'encore jeune, la société civile a gagné considérablement en maturité et en impact aussi bien sur la population que sur la vie politique. La preuve se trouve dans son rôle majeur lors des élections de 2005, dans des actions en lien avec le contrôle de la gouvernance (dénonciation des malversations, de la mauvaise gouvernance, de la corruption, etc.) et dans le suivi des droits humains. Les médias et la société civile ont créé des coalitions afin de mieux remplir leur rôle d'observateur du processus et de dénoncer les éventuels dérapages politiques^c. La société civile burundaise est devenue un réel contre-pouvoir au Burundi entre 2004 et 2008. L'OAP fait partie de ces organisations mais choisit de faire ce travail de manière très discrète. Un partenaire de l'OAP dit :

« Dix ans après sa création, le contexte politique sur le plan national a changé. L'OAP au départ est créée pour appuyer l'autopromotion de ses membres avec une vision très traditionnelle de cette question, c'est-à-dire un développement qui reste socio-économique et qui se concentre sur l'encadrement, la production, la gestion, l'auto-suffisante, etc. Mais dix ans plus tard, l'OAP se rend compte que le développement au sens traditionnel qui semble faire une distinction entre le socio-économique et le politique ne marche pas dans son contexte d'intervention. Pour être efficace, l'OAP doit aussi toucher aux questions politiques dont la promotion des droits politiques des femmes, les droits de l'homme, la bonne gouvernance, mais aussi des questions plus politisées comme les assassinats, les groupes rebelles, les tortures, la corruption, etc. Tous ces domaines sont liés entre eux au niveau local et le développement n'est pas possible sans leur

intégration dans ses activités. C'est là que le travail de lobby et de plaidoyer, souvent non associé à l'OAP pour sa discrétion dans ce domaine, a été déterminant ». (Entretien avec un partenaire de l'OAP, Bruxelles, janvier 2018).

Ainsi, en 2005, des élections démocratiques à tous les niveaux sont établies dans le pays et des institutions post transition sont mises en place, mais la paix est encore fragile. La pauvreté, la corruption, l'impunité et l'armement des populations civiles continuent, de même que les catastrophes naturelles, la sécheresse, les maladies de principales cultures (mosaïque de manioc par exemple). A Bujumbura Rural, la situation est encore plus compliquée. En effet, les résultats des élections de 2005 font du parti FRODEBU le premier parti à Bujumbura Rural. Le parti au pouvoir n'en est pas heureux et le calme ne revient pas. Les négociations entre le FNL et le gouvernement n'ont pas encore commencé et on assiste à de fréquentes violations des droits de l'homme. Plusieurs femmes sont arrêtées et emprisonnées car présumées avoir préparé ou rassemblé des vivres pour les FNL. Beaucoup d'exécutions sommaires ont lieu, faites soit par les éléments de l'armée nationale, soit par les rebelles^{ci}. La population continue d'être déplacée. Des soupçons entourent les organisations intervenant dans la province de Bujumbura Rural qui sont vues comme appuyant la rébellion. Beaucoup d'organisations sont surveillées. Au même moment, les interventions humanitaires sont restées minimales car, selon le système des Nations Unies, la province est classée dans la phase IV.

Mais l'OAP continue de travailler dans cette situation d'instabilité chronique et d'inaccessibilité de certaines des communes. Dans le domaine de la relance économique tout d'abord, elle organise le recyclage des alphabétiseurs, la formation post alphabétisation, la formation sur base de divers thèmes de développement, la formation des comités de gestion des infrastructures publiques, la journée de réflexion sur l'organisation en collectif, la formation des techniciens en construction, les crédits pour les projets d'agriculture et des petits commerces. Dans le domaine de l'aide humanitaire ensuite, elle fait l'appui aux sinistrés et rapatriés, l'assistance aux personnes déplacées, la distribution des couvertures aux vulnérables, l'appui à une association des jeunes, l'assistance aux blessés de guerre et aux étudiants indigents, la construction des maisons des veuves et des orphelins et la distribution des cahiers à ces derniers, l'appui de 103 ménages en non vivres, le don de couvertures de salles des classes (bâches) pour 10 590 élèves et du matériel scolaire à 1 720 élèves et l'appui de 6 étudiants. Dans la rénovation des infrastructures sociales enfin, elle organise l'étude et la construction d'infrastructure en Régie et l'étude et la surveillance des travaux d'infrastructures de base.

2006 ouvre la mise en place des institutions issues des élections après la transition politique. La population attend des changements dans l'amélioration des conditions de vie socio-économiques. Le nouveau gouvernement entre en action avec plusieurs annonces de réformes salutaires : gratuité de l'enseignement primaire et des soins de santé (enfants de moins de 5 ans et femmes enceintes), etc. Toutes ces mesures s'inscrivent dans les objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Mais elles restent difficiles à réaliser car demandant d'importants moyens financiers et une volonté politique ferme, en particulier pour Bujumbura Rural. En effet, plusieurs défis attendent le pays : l'instauration de la paix alors que le FNL est toujours opérationnel, la politique du désarmement se concrétise très timidement, les décisions politiques ne respectent pas les dispositions constitutionnelles, la corruption, la mauvaise gestion des conflits fonciers. Aussi, l'impunité persiste et la Commission Vérité Réconciliation tarde à venir.

Au niveau économique, plusieurs décisions sont prises prématurément et sans aucune analyse à cause de la course vers les OMD. En effet, en 2006, le gouvernement burundais adopte son premier Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté (CSLP I), qu'il considère avec les bailleurs des fonds comme le fruit d'un long processus participatif et inclusif. Le CSLP I espère donc répondre aux défis relatifs à la rupture de la cohésion sociale, au ralentissement du développement économique et à l'accentuation de la pauvreté causés par une longue période marquée par des conflits politiques répétitifs et une insécurité généralisée^{ci}. Mais au même moment, l'élan des bailleurs de fonds est freiné par les orientations autoritaires et de mauvaise gouvernance du gouvernement. Ainsi, très peu de bailleurs répondent à la demande de celui-ci pour financer le CSLP I. Par conséquent ce dernier se sent incapable de réaliser ses promesses. Un partenaire de l'OAP dit :

« On a assisté à un discours très ambigu sur le Burundi entre 2006 et 2008 dans le chef des bailleurs des fonds. D'un côté, ils ont dû se féliciter des efforts de sortie de crise du Burundi et du processus de paix qui allait comme prévu, mais de l'autre côté on a vu parfois la peur dans leur discours sur la direction autoritaire dans laquelle le parti au pouvoir était en train de prendre dans la gestion du pays. Aussi, ils ont été à la fois dans un discours qui félicitait le Burundi des améliorations des chiffres en termes macro-économiques. Mais en même temps, ils étaient conscients que cela était une conséquence évidente mais éphémère de la sortie de crise pour un pays qui était par terre ; que ces performances ne feraient pas long feu s'il n'y avait pas assez d'investissement sur le Burundi et plus de pression pour la bonne gouvernance du pays ». (Entretien avec un partenaire de l'OAP, Bruxelles, janvier 2018).

Le Burundi reste ainsi dans l'état d'urgence, le programme de développement rendu dans le CSLP I ne démarre pas, la pauvreté s'accroît et les catastrophes naturelles continuent, des fortes pluies endommagent les cultures, les maladies et parasites de cultures réapparaissent. Tout cela a des impacts négatifs sur Bujumbura Rural qui commençait à peine à respirer de nouveau depuis la signature des derniers accords entre la FNL et le gouvernement en 2006. En effet, cette signature permet la diminution des armes à feu petit à petit et les hommes regagnent peu à peu les collines. Mais malgré cela, les bandits à mains armées continuent de sillonner les collines ; ils volent, violent et tuent. Il y a encore la famine due aux maladies des plantes vivrières et les maladies des mains sales par manque d'eau potable, la malnutrition des enfants et des mères. Le fléau VIH/SIDA continue de frapper la population.

Changer pour s'adapter

Dans cette situation d'un Burundi qui inquiète et d'une Bujumbura Rurale qui continue de survivre grâce aux efforts d'une partie de sa population et de l'engagement modeste mais déterminant de l'OAP, l'année 2006 apporte des changements majeurs pour cette organisation. En effet, au cours de cette année, plusieurs événements marquent l'OAP. Tout d'abord, elle passe du statut d'organisation internationale à celui d'organisation locale. L'OAP asbl est née après avoir obtenu son statut par ordonnance ministérielle n°530/1105 du 16 novembre 2006. Un membre de l'OAP dit :

« A ses débuts, l'OAP était considérée comme une représentation au Burundi de l'Institut Universitaire d'Étude et de Développement de Genève, l'IUED. Petit à petit, l'IUED se transformait en simple appui face à une organisation qui mettait en place progressivement les conditions de son autonomie. Il est alors arrivé un moment où il fallait que l'IUED se retire de cette collaboration bilatérale avec des burundais et par conséquent leur permettre de s'envoler de leurs propres ailes. Malgré la situation perplexe dans laquelle l'IUED s'était retrouvée vis-à-vis de l'OAP, celui-ci devrait accompagner ce changement jusqu'au bout. En fait, le passage du statut international, de l'OAP en tant qu'une représentation de l'IUED, à celui d'une asbl, est le résultat d'une étude qui a été réalisée depuis 2002. L'idée était de savoir comment l'OAP devrait obtenir une certaine garantie de durabilité, surtout une complète autonomie dans la prise des décisions. Cette évolution était évidemment considérée comme un risque pour les membres de l'équipe et présageait une insécurité pour le personnel. C'est dans cette situation que l'OAP asbl est née et a obtenu son statut par l'ordonnance ministérielle n°530/1105 du 16 Novembre 2006 ». (Entretien avec un membre de l'OAP, Bujumbura, novembre 2017).

Ce passage vers le statut d'asbl a été bien préparé et s'est fait dans la durée. Un soin particulier a été porté à renforcer l'organisation OAP elle-même, dans un travail d'institutionnalisation, de redéfinition de ses objectifs, statuts et priorités.

Ainsi, le passage au statut d'asbl de l'OAP marque aussi un pas de plus vers son autonomie. Une autonomie financière d'abord, car il a été porté un soin particulier à faire en sorte que l'OAP ne puisse pas être sous le coup d'influence et de pressions extérieures par manque de moyens financiers.

Un membre de l'IUED dit :

« Par exemple, on a fait en sorte que l'OAP dispose de ses propres locaux, et qu'elle ne doive pas payer un loyer tous les mois. » (Entretien avec un membre de l'IUED, juin 2018)

Une autonomie vis-à-vis des bailleurs internationaux également, laissant l'OAP libre de choisir ses partenariats et les programmes dans lesquels s'engager.

Aussi, 2006 marque le début le moment d'élaboration d'une planification stratégique (2006-2010), après la fin du programme structurel 2003-2005. L'OAP organise alors une évaluation externe^{ciii} et une capitalisation^{civ} de certains aspects de son programme jusque-là.

Au cours de la même année, dans le cadre de son nouveau plan stratégique, l'OAP continue son travail de sécurisation économique : l'alphabétisation, le code de conduite, la bonne gouvernance, les séance d'auto-évaluation sur la gestion du VIH/SIDA en milieu de travail, l'animation des comités en gestion des infrastructures, l'amélioration de la production, la lutte antiérosive et la protection de l'environnement, la multiplication des boutures des variétés de manioc résistant à la mosaïque, l'octroi de crédits, la production des semences de pomme de terre, la boulangerie artisanale, le petit commerce, la riziculture, la reconstruction. L'OAP accomplit ces actions comme d'habitude à travers les associations locales avec qui elle travaille. Du côté de l'aide humanitaire, elle continue dans l'assistance aux personnes sinistrées et rapatriées, l'octroi d'équipement sanitaire au centre de santé, l'appui aux associations des femmes, l'appui à la réhabilitation des maisons des sinistrés, l'appui à l'association des Albinos Sans Frontières. Enfin, elle poursuit ses activités de rénovation des infrastructures sociales : la construction d'une école primaire et d'un collège.

En 2007, dans le pays, les institutions élues sont déjà en place depuis un temps et la décentralisation est adoptée comme nouveau modèle de gestion. Comme dans beaucoup de milieux ruraux au Burundi, dans les zones d'action de l'OAP à Bujumbura Rural, la décentralisation souffre d'un manque de maîtrise de la loi communale par les uns et les autres, entraînant la déstabilisation du pouvoir communal. Ceci a eu comme conséquence la diminution de l'impact des actions de l'OAP car les interlocuteurs administratifs sont régulièrement changés. La sécurité s'est dégradée, des assassinats sporadiques continuent d'être enregistrés. Les combattants du FNL continuent à sillonner les collines pour chercher leur ravitaillement dans les ménages. Les dysfonctionnements des institutions politiques au niveau national ne permettent pas d'avoir des précisions juridiques sur le rôle des Comités de Développement Communautaire (CDC). Au niveau socio-économique, la pauvreté persiste. Les pluies sont insuffisantes et les récoltes peu abondantes. La monnaie burundaise est dévaluée et les prix des denrées alimentaires augmentent de plus de 40%. On assiste à des grèves généralisées de tous les syndicats et le gouvernement a toujours du mal à penser un programme qui essaie de résoudre les problèmes structurels du pays. Un partenaire de l'OAP dit :

« Bujumbura Rural n'est pas à isoler des problèmes structurels du pays. En fait, le gros problème c'est que la fin de la transition politique n'a pas permis de mettre en place un système durable de développement du pays. Le CSLPI n'a pas permis de poser la question fondamentale, celle de savoir qu'est-ce qui fait que le Burundi est dans une situation d'urgence perpétuelle ; comment penser des solutions proactives et non pas seulement conjoncturelles. C'est cela le problème. L'expérience de l'OAP montre que les planificateurs ne se sont pas posé ces questions, ce qui fait que son programme a été confronté presque aux mêmes problèmes que ceux d'il y a dix ans » (Entretien avec un partenaire de l'OAP, Bruxelles, février 2018).

L'année 2007 voit aussi la première année de l'OAP sous son nouveau statut d'asbl. Dans un contexte de changement de statut juridique, des nouveaux organes doivent être mis en place conformément au droit burundais. Le secrétariat exécutif a mis en place les textes et leur mise en application doit démarrer, passant par le fonctionnement des organes, l'adaptation

de tous les outils de gestion administrative et le renforcement des compétences de l'équipe. Au cours de cette période, la liquidation de la Banque Populaire où étaient gardés les fonds propres de l'OAP a porté préjudice à la participation financière de l'association dans la réalisation du programme 2007.

Mais l'OAP s'accroche. Elle continue son travail de relance économique : la promotion des techniques appropriées de la production, la promotion de la conservation des produits, l'appui à la création des points de vente des productions, l'octroi des micro-crédits, le suivi-évaluation avec les structures locales sur les expériences du micro-crédit, renforcement des PME. Elle poursuit aussi le travail de rénovation des infrastructures sociales : l'accessibilité aux services sociaux de qualité et l'implication des communautés dans la gestion sont améliorées, le désengorgement des écoles par la construction et équipement des écoles primaires, la rapprochement des communautés des services de santé par la construction des centres de santé, l'amélioration de l'accès à l'eau potable des écoles et des communautés environnantes par la construction d'AEP et l'aménagement des sources d'eau potables, l'initiation des actions d'amélioration de la qualité dans la prestation services de base, le renforcement des associations des constructeurs et d'artisans locaux, le renforcement des capacités des comités de gestion des infrastructures. Au niveau de l'aide d'urgence, elle continue avec la contribution à la maîtrise de la pandémie du VIH/SIDA, dans le milieu du travail et dans le programme, l'information et sensibilisation ainsi que la formation. Elle y ajoute aussi des activités de promotion de la bonne gouvernance : l'implication des communautés dans la gestion du pouvoir pour la promotion d'une bonne gouvernance, l'alphabétisation des femmes rurales, la formation sur des thèmes relatifs à la gestion participative, le renforcement des capacités de l'équipe dans le domaine de la décentralisation et la bonne gouvernance. L'organisation renforce aussi son axe sur la protection de l'environnement. Elle fait l'animation sur la protection de l'environnement et l'appui aux initiatives locales de lutte anti érosive. L'OAP continue également son renforcement institutionnel et travaille sur le lobby et le plaidoyer auprès des bailleurs et, ponctuellement au niveau des acteurs politiques locaux et nationaux, le renforcement des capacités des membres de son équipe et sur la capitalisation de son expérience. Ses principaux bailleurs durant cette période sont : NOVIB, DDC, FGC, OAP, BNDE, 11.11.11, OXFAMGB, UNICEF, CRS, FBBR, asbl TWITEZIMBERE, ACIDI.

Lydia Gakoko, chargée d'administration et de finance, OAP

En tant que gestionnaire qui vient de passer 15 ans au sein de l'Organisation d'Appui à l'autopromotion, mon témoignage se base sur l'engagement de l'OAP en faveur de l'autopromotion et de la revendication des communautés pour l'amélioration de leurs conditions de vie. Et pour pouvoir y arriver l'OAP en plus du capital financier a un capital humain (M.O) avec trois centres de décisions : 1) Décisions Stratégiques à portée très générales et engagement sur le devenir de l'Organisation. 2) Décisions Tactiques permettant la mise en œuvre des choix stratégiques. 3) Décisions courantes pour une gestion opérationnelle du quotidien. La réussite de l'Organisation est basée sur les piliers suivants : la connaissance et appréciation des valeurs et du savoir de la communauté ; La solidarité des communautés qui, avant l'assistance matérielle extérieure est construite d'abord sur les initiatives locales ; le pouvoir de la communauté de décider son avenir ; promotion du pouvoir de la communauté sur le marché. Ici, je donne un exemple qui m'a complètement touchée. Une association des paysans du nom de TURWANYUBUNEBWE qui a été formée par l'O.A.P. en menuiserie, a pu mettre en application les enseignements qu'elle a reçu et pour le moment possède toutes les références et garanties financières pour mener bien l'exécution de ses missions. Entre autres la qualité d'exécution du marché de fourniture des équipements mobiliers (Bancs pupitres, armoires, chaises, bureaux etc.). L'association est devenue indépendante, participe dans des appels d'offres nationales et maîtrise les documents exigés comme les DAO, les attestations de capacité financière etc. Cette association sait déjà déterminer le résultat qui est la conséquence des opérations engageant les emplois définitifs de valeurs (charges) et des ressources internes (produits). Ma satisfaction est la communication directe et claire avec cette association sur les outils de gestion à présenter en cas de besoin et la compréhension des procédures administratives et financières.

Pour et grâce à la population

Mais le travail de l'OAP reste difficile puisque, même si la situation dans le pays commence à se stabiliser entre 2003 et 2008, Bujumbura Rural continue d'être le théâtre des violences et d'affrontements entre le gouvernement et les rebelles. Ces violences sont à la fois politiques et physiques. Du point de vue politique, après les élections de 2005, les seules communes du pays où le CNDD-FDD n'a pas des grandes majorités se trouvent à Bujumbura Rural et dans une certaine mesure à Bujumbura. Dès lors, il mène une grande offensive contre les membres des élus de l'opposition de ces communes, ce qui a eu des conséquences sur la capacité des conseils communaux de pouvoir réellement travailler sur les dossiers de développement. L'OAP vit difficilement ces moments qui ont des effets négatifs sur son travail d'encadrement des paysans dans diverses communes. Un administrateur explique :

« A Bujumbura Rural, la situation sécuritaire était mauvaise à cause des FNL, dernier groupe armé jusqu'en 2008 qui opérait au sein de la population et demandait des contributions. Moi aussi j'en ai été victime. On a tiré sur moi à plusieurs reprises. Il y a certes eu des élections en 2005 mais le FNL a continué à opérer dans la province. Aussi, en 2005, il y a 996 jeunes qui ont déserté le FNL. Ceux qui avaient déserté sont restés sur les collines et y subissaient parfois des attaques du FNL. A l'époque, j'étais au FRODEBU et beaucoup d'administrateurs qui n'étaient pas du CNDD-FDD ont été limogés. Moi aussi j'ai failli être limogé mais on s'est rendu compte par après que j'étais accusé injustement et on m'a laissé terminer mon mandat. Mais on voulait nous limoger surtout car on était de l'opposition. On cherchait de petites choses comme quoi j'aurais voyagé seul dans le véhicule communal ou que j'aurais fait des malversations dans la distribution de la nourriture aux déplacés, etc. Mais ça n'a pas tenu. Toutes ces manipulations politiciennes ont vraiment freiné le travail de développement au sein des communes [...]. Il y a même plusieurs communes où les administrateurs communaux ont été destitués et où les communes sont restées sans administrateur durant trois ou quatre ans parce que le président de la république n'avait pas voulu signer un décret de nomination d'un nouvel administrateur qui n'était pas proche du parti au pouvoir. Dans beaucoup de ces communes, les élections n'avaient servi à rien ». (Entretien avec un ancien administrateur de Bujumbura Rural, Bujumbura, septembre 2017).

Du point de vue de la violence physique, la situation est particulière à Bujumbura Rural puisque le FNL conserve un appui fort parmi la population. Le parti au pouvoir le sait et cherche à tout prix à renverser la donne. Un administrateur dit :

« Au départ, le FNL se battait avec les militaires et agressaient les paysans qui ne soutenaient pas leur idéologie. Il ne fallait surtout pas les dénoncer sinon ils pouvaient perdre la vie. Au sein de la population, certains soutenaient le FNL par crainte ; d'autres adhéraient de plein gré. Ce qui a fait qu'on aimait le FNL, c'est qu'il se montrait protecteurs de la population contre les exactions des militaires. Il faut se rappeler qu'à l'époque, l'image que les paysans ont de l'armée c'est qu'elle est mono-ethnique ; elle est Tutsi alors que la plupart de Bujumbura Rural est Hutu. C'était donc facile pour le FNL de convaincre la population qu'il était un mouvement de libération du peuple Hutu. Le CNDD-FDD est arrivé au pouvoir alors que cette idée de considérer l'armée comme le "méchant" et le FNL comme l'ami de la population était déjà ancré dans les têtes d'une bonne partie de la population. Mais aussi, le FNL a réussi à se faire malignement une bonne image au sein de la population, contrairement au CNDD-FDD qui a essayé de s'imposer par la force. Par exemple, lorsque les rebelles du FNL volaient les vaches, ils partageaient la viande avec la population ». (Entretien avec un ancien administrateur de Bujumbura Rural, Bujumbura, septembre 2017).

Le travail de l'OAP n'est donc pas facile dans un tel contexte. Mais l'organisation est appuyée par la population et bénéficie de sa bonne réputation et de l'importance de son travail entrepris depuis une dizaine d'années sans interruption dans la province. Et donc, si l'OAP a pu s'en sortir à Bujumbura Rural, c'est principalement parce qu'elle avait le soutien de la population. Un animateur dit :

« Avant toute descente sur le terrain, l'OAP cherchait des informations sur la sécurité. Comme les rebelles travaillaient avec une partie de la population, celle-ci était au courant des programmes des rebelles et pouvait avertir l'OAP à temps par rapport à des éventuels dangers à éviter. La population pouvait aussi plaider pour l'OAP en demandant aux rebelles de ne pas attaquer ses membres et de le laisser travailler. Même certains militaires qui connaissaient l'OAP l'aidaient aussi. Je me rappelle un jour, les agents de l'OAP revenaient des sites de regroupement. Ils avaient distribué de la nourriture jusque tard le soir. A l'époque, l'OAP œuvrait dans l'aide humanitaire ; elle faisait la distribution des ustensiles et des couvertures. Les temps étaient durs à cause des affrontements entre le gouvernement et les FNL. Ce jour-là, les militaires ont arrêté les membres de l'OAP et les ont retenus au camp chinois toute la nuit pour que rien ne puisse leur arriver. Ce que les gens ont surtout souvent apprécié chez OAP, c'est son approche consistant à enseigner à la population comment se prendre en charge elle-même et de ne pas toujours tendre la main aux organisations œuvrant dans l'humanitaire. En tant qu'animateur, nous suivions, nous enseignions à la population comment préparer des projets pouvant être financés. L'OAP se donne à fond ; elle prend des risques graves avec une détermination sans faille, pour l'autopromotion de la population. Et la population le sait très bien ». (Entretien avec un membre de l'OAP, Bujumbura, novembre 2017).

Au cours de cette période 2003-2008 donc, les rebelles du FNL ont continué à causer beaucoup d'insécurité, ce qui parfois bloquait les activités de l'OAP. La stratégie de celle-ci a alors été d'envoyer les animateurs sur les collines pour sensibiliser les conseillers collinaires sur le fait que l'OAP s'occupait seulement du bien de la population et jamais de politique. Un animateur dit :

« Ce sont souvent les conseillers collinaires qui allaient s'adresser aux mouvements armés afin qu'ils ne puissent pas perturber les activités de l'OAP ni s'inquiéter de ses membres. S'il fallait une quelconque contribution pour que l'OAP puisse travailler aisément, la population la donnait à sa place [...]. La population fait tout cela car elle sait très bien que toutes les activités de l'OAP sont faites pour son bien et qu'elle ne peut pas toujours compter sur des politiciens. Par exemple, en 2008, le FNL et le gouvernement ont signé des accords de paix. Mais juste après la signature, ils ont eu des affrontements très. Le gouvernement a même fait intervenir des avions tellement c'était grave. Les affrontements ont fait beaucoup de morts. Mais nous n'avons pas cessé de faire nos animations dans les collines car, comme nous travaillons avec la population, elle nous avertissait des endroits où il pouvait avoir du danger. La population sait que l'OAP ne la lâchera jamais. Elle sait aussi que l'OAP a réalisé des œuvres tangibles dont par exemple la construction des écoles et des dispensaires. Ces acquis nous ont beaucoup protégés. Il nous arrive souvent d'être en chemin pour aller animer les paysans et que nous tombons dans des embuscades des rebelles. Nous qui sommes de l'OAP ils nous laissent toujours repartir. Les autres personnes arrêtées sont amenées par les rebelles et souvent il leur arrive des mauvaises choses [...]. Parfois ils nous dépouillent de tout ce qu'on a mais nous relâchent en nous disant que c'est parce que nous sommes de l'OAP qu'ils nous laissent indemnes. Je connais des animateurs de l'OAP qui ont été ainsi sauvés parce qu'ils portaient un t-shirt de l'OAP ». (Entretien avec un animateur de l'OAP, Bujumbura, septembre 2017).

Le fait que l'OAP a besoin de s'informer auprès de la population pour connaître la situation sécuritaire des lieux où elle va travailler montre qu'elle n'a jamais été en connivence ni avec les rebelles ni avec l'armée. Aussi, si l'OAP a échappé à plusieurs embuscades, c'est parce qu'elle a eu l'information de la population. Enfin, il est arrivé que ses animateurs soient arrêtés et dépouillés, mais jamais inquiétés physiquement. Aussi, alors que souvent les organisations qui travaillent dans ces milieux sont obligées de payer pour pouvoir travailler, l'OAP ne le fait jamais. Au besoin, la population s'en occupe si nécessaire. Pour les animateurs, les rebelles savent déjà que, chez OAP, on ne demande pas le « inkoni y'inka », c'est-à-dire une somme d'argent avant de pouvoir travailler.

Un réseau d'acteurs

Mais si l'OAP s'appuie sur la population pour mener à bien ses activités, il faut comprendre la notion de population au sens large. Par exemple, l'OAP s'est souvent appuyée sur d'autres organisations pour continuer son travail. Il s'agit par exemple de l'église catholique et de quelques églises protestantes qui l'ont soutenu dans la sensibilisation sur l'aide dont la population va bénéficier.

Alice Remezo, membre de l'OAP et premier (ou ex) agent de l'OAP

Des véritables rêves de développement, en passant par l'urgence, l'OAP a su s'adapter à la situation de chaque période en répondant aux besoins de la population de Bujumbura Rural en priorité. Héritière d'une province pauvre en infrastructures, en capital, etc. grâce à sa stratégie d'écouter les doléances de la population à la base, elle a pu apporter des réponses attendues pour améliorer les conditions de vie des populations des régions de l'Imbo, Mumirwa et Mugamba de sa zone de travail. Les changements observés sur terrain avec le peu de moyens ont pu convaincre les bailleurs de fonds afin d'augmenter l'assiette de l'OAP pour que ce dernier puisse embrasser plus de secteurs et apaiser les souffrances de ce peuple. De la bonne gouvernance à l'environnement en passant par l'autopromotion des ménages, la population de Bujumbura Rural reconnaît les changements apportés par l'OAP bien que les besoins restent encore énormes dans un pays encore gangrené par le manque d'institutions financières dans le milieu rural. Conscient des changements opérés dans la neutralité, tous les acteurs politiques, administratifs, religieux ont pu s'asseoir ensemble pour tracer la ligne droite de l'OAP. Oui, cette tâche d'huile ne cesse de s'agrandir malgré le contexte politico-socio-économique difficile...

A celles-là il faut ajouter les autorités de Bujumbura Rural avec lesquelles l'OAP a toujours travaillé. Pour ces autorités, l'OAP remplit même un rôle de soutien à l'Etat, ou en tous cas elle a pallié à certains manquements de l'Etat durant les périodes où il ne pouvait pas remplir son rôle. Selon un ancien gouverneur de Bujumbura Rural, l'OAP a beaucoup aidé l'Etat via son soutien à la province. Par exemple, entre 1993 et 2010, le bureau de la province a été logé à Bujumbura à cause de l'insécurité. Il a fallu attendre en 2010 pour que le bureau puisse retourner à Isale, Bujumbura Rural, où il y avait auparavant ce bureau. A ce moment, l'OAP a aidé la province en matériel pour le réaménagement des bureaux. Son objectif était que la province puisse retourner à Isale, à côté de la population pour mieux la servir.

Aussi, la province avait besoin de se professionnaliser. L'OAP l'a aidé à faire des études qui devaient servir de base à ses actions et investissements : il s'agit d'abord d'une étude et diagnostique socio-économique de Bujumbura Rural. L'OAP a aidé la province à organiser une table ronde sur le développement à Bujumbura Rural. La présidence de la république a alors été invitée à la présentation du rapport de l'étude. A la même occasion, la province a débattu sur l'identité de Bujumbura Rural, des infrastructures routières, de la répartition équitable des ressources, de l'élaboration d'une monographie, de l'actualisation des PCDC, de la promotion de la femme, etc. Cette étude a permis d'avoir des éléments pour contribuer à l'élaboration du PSLC ; elle a aussi été une bonne expérience de débat entre des personnes ayant des idées tout à fait opposées.

La deuxième étude (2014) a porté sur les dynamiques de conflits politiques dans la province et a permis de discuter sur la nécessité de leur transformation. Cette recherche a aidé la province à comprendre par où commencer pour travailler sur la sécurité dans la province. Elle a aussi permis de rassembler les administrateurs, sénateurs, députés, etc. originaires de Bujumbura Rural pour discuter de cette question. L'OAP a aussi sensibilisé la communauté à la base sur cette question sécuritaire, surtout les jeunes et les mobilisés afin de ne pas se laisser manipuler par les acteurs politiques. Parallèlement,

L'OAP a essayé de mener ces jeunes à se regrouper en associations professionnelles pour qu'ils puissent travailler et ne pas être manipulés pour intégrer des groupes rebelles. Un ancien gouverneur de Bujumbura Rural dit :

« [...] Et plus de 20 ans après, on a toujours besoin de l'OAP. C'est vrai, on aurait pu dire qu'il y avait une certaine concurrence entre l'OAP et la province qui n'avait pas assez de moyens mais qui était censée fournir les services de base à la population. Mais on était en dialogue avec l'OAP et on était quand même conscients du fait qu'elle se battait pour trouver des moyens et investir ici [...]. L'OAP a souvent vécu des moments difficiles sur le terrain ; ça n'a pas toujours été facile pour elle. Il fallait parfois rencontrer certains rebelles ou militaires et leur expliquer qu'ils devaient laisser faire les agents de l'OAP qui travaillent pour le bien de la population. Aussi, il fallait demander aux rebelles de ne pas détruire les écoles ou les hôpitaux que l'OAP construisait pour la population. Or, pour certains rebelles comme le CNDD-FDD, ces genres de destructions étaient stratégiques car elles permettaient à ce qu'on parle d'eux, surtout à l'approche des négociations où il fallait attaquer et montrer sa force pour parvenir à balancer les rapports de force dans les négociations. Mais l'OAP s'est toujours opposée à ces pratiques, souvent au dépend de sa sécurité ». (Entretien avec un ancien gouverneur de Bujumbura Rural, Bujumbura, septembre 2017).

Aussi au cours de la période 2003-2008, l'OAP s'est fort démarquée des autres organisations sur plusieurs aspects. Tout d'abord, l'OAP est intervenue dans une période difficile et a pris beaucoup de risque là où les autres ONG ont eu peur d'intervenir. L'atout d'avoir la confiance de la population et d'avoir des informateurs renforce sa détermination à s'impliquer dans son travail même durant des périodes difficiles. Un animateur de l'OAP dit :

« Ça fait très longtemps que je suis dans le monde du développement et j'ai déjà travaillé avec beaucoup d'ONG. Pour moi, l'OAP est très particulière car elle est vraiment présente sur le terrain par l'intermédiaire des leaders communautaires. Aussi, elle collabore avec l'administration locale et le fait systématiquement dans tous les projets qu'elle initie. L'OAP est une institution qui a pu rassembler des gens de plusieurs communes, zones et catégories. C'était un cadre de rencontre fondamental pour les communautés locales. Même dans ses enseignements, l'OAP montre toujours que s'il y avait du développement, l'insécurité s'en irait de soi. C'est pour cela qu'elle estime que même durant l'insécurité, il faut essayer de travailler sur le développement. Mais en même temps, elle essaie d'organiser des rencontres entre Tutsi et Hutu, en les encourageant à continuer à rester solidaires. Tout le monde sait aujourd'hui que n'eût été des organisations comme OAP, la situation se serait beaucoup détériorée à Bujumbura Rural [...]. Une autre particularité de l'OAP c'est qu'elle est parmi les rares organisations qui, même dans des situations d'urgence, passe son temps à expliquer à la population que l'aide humanitaire n'est pas pérenne, mais qu'il faut plutôt mettre en place des projets de développement. C'était plus important que l'aide du PAM » (Entretien avec un animateur de l'OAP, Bujumbura, septembre 2017).

Plusieurs autres critères permettent de distinguer l'OAP par rapport aux autres intervenants à Bujumbura Rural. Un ancien gouverneur dit :

« L'OAP a beaucoup contribué au développement de Bujumbura Rural et ce malgré les problèmes de sécurité qui n'ont jamais cessés. C'est une organisation avec beaucoup de particularités. Tout d'abord, elle a un leadership incarné par son personnel. Il suffit de voir son principal leader, madame Pascasie Kana qui est quelqu'un de très engagé et de charismatique. Aussi, vous passez à Bujumbura Rural, vous verrez des résultats palpables : des écoles, des adductions d'eau, des hôpitaux, etc. En outre, l'OAP a aussi beaucoup contribué au maintien de la paix dans la province. Elle a fait beaucoup de lobbying souterrain pour que la paix puisse régner dans la province. Elle a été pragmatique et sans penchant de ce point de vu : les rebelles, le gouvernement, l'administration, les bailleurs, les populations locales, tout le monde devait participer à la construction de la paix et du développement dans la province ». (Entretien avec un ancien gouverneur de Bujumbura Rural, Bujumbura, septembre 2017).

Joseph NDAYISENGA, Directeur Général de l'assistance sociale et de la solidarité nationale

Je reconnais la grande contribution de l'OAP dans la mise en œuvre de la Politique Nationale de Protection Sociale (2011) et de sa stratégie adoptée par le gouvernement du Burundi en 2014. Cette contribution s'observe à travers l'analyse de ses axes stratégiques et résultats atteints à travers notamment ses programmes d'accès durable aux moyens d'existence et ceux d'accès aux services sociaux de base ou au niveau des communautés rurales. Nous reconnaissons également les efforts de l'OAP dans l'encadrement de la population au maintien de la paix et à la réconciliation nationale. Nous lui souhaitons d'aller de l'avant.

Le cas du Burundi a montré que la communauté internationale peut être le levier de solutions politiques pour des problèmes extrêmement complexes. On l'a vu, les leaders régionaux ont joué un rôle majeur pour contraindre les acteurs politiques et militaires burundais à trouver un compromis qui n'aurait pas été possible sans leur engagement volontariste. A diverses occasions, la Région a pratiquement mis le Burundi sous tutelle et imposé sa façon de voir les choses. Mais on a aussi vu qu'après les élections, les choses n'ont pas vraiment tourné comme prévu, c'est-à-dire que les rapports de pouvoir ont été stabilisés par les diverses négociations et redistribués à travers des élections démocratiques, mais la direction autoritaire qu'a commencé à prendre le pouvoir en place n'a pas été de caractère à rassurer.

Nous avons aussi vu que l'émergence d'une société civile forte a permis de faire le suivi très proche du processus et de dénoncer les dérives autoritaires du pouvoir. En fait, en 2004, le Burundi compte 1405 asbl et plus de 100 ONG internationales^{cv}. Les chiffres du Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique montrent que ce nombre est monté jusqu'à 2000 asbl au début de l'année 2006. Mais très peu de ces organisations sont réellement actives ; beaucoup d'entre elles sont alors créées pour atteindre les financements des bailleurs. A côté de ces organisations officiellement agréées, on dénombre 5000 groupements communautaires, actifs de façon informelle dans le monde rural et faisant un travail remarquable par ailleurs^{cv}. Et tout ce que ces organisations ont tenté de montrer, c'est que le processus tel que pensé par les bailleurs des fonds n'allait pas comme prévu. Le pays glissait alors vers des situations incertaines, souvent légitimées par un discours (souveraineté nationale) ou alors des procédures démocratiques (vote majoritaire au parlement).

Comme on l'a vu, l'OAP a été plusieurs fois confrontée directement ou indirectement à ces dérives et son action en a pâti. Mais qu'est-ce qu'on a pu bien rater dans le processus proposé par les bailleurs avec des intentions plutôt louables ? Tout d'abord, la théorie qui a été utilisée pour construire la paix au Burundi par un schéma urgence-post-urgence-réhabilitation-développement. Cette configuration rapproche la période de post-urgence-réhabilitation de la notion de reconstruction. Il y aurait comme une phase intermédiaire, sur un schéma linéaire, entre le conflit et le développement qui aurait pour fonction de stabiliser la situation après une crise. Cette théorie pourrait avoir puisé ses fondements dans l'exemple de la reconstruction de la France et de l'Allemagne après la seconde guerre mondiale. Dans et entre ces deux pays, la paix semble s'être installée profondément après une période de transition qui a permis la reconstruction. Cette période de reconstruction s'est caractérisée par des plans internationaux de soutien, type plan Marshall, et une économie qui redémarre dès 1950^{cvi}.

Depuis la fin de Guerre Froide, la promotion de la démocratie est devenue une dimension à part entière des missions internationales de construction de la paix dans les États émergents d'une guerre civile. Basés sur les droits individuels et l'état de droit, les régimes démocratiques disposent de mécanismes appropriés à la résolution pacifique de conflits politiques et sont conçus pour donner aux citoyens et aux groupes d'individus l'opportunité pour exprimer librement leurs intérêts et mobiliser le soutien de l'opinion publique. Les institutions démocratiques, telles qu'elles sont conçues, sont supposées être des outils importants pour assurer une paix durable dans les sociétés post-conflits^{cvi}.

Mais au-delà de cette généralisation, il est actuellement reconnu que chaque situation post-conflit a des défis qui lui sont propres. Pour les résoudre et pour répondre à des demandes propres à chaque situation, de nouveaux types de procédures de coordination et de financement peuvent être nécessaires. Globalement, les receveurs de l'aide aimeraient voir les bailleurs adopter des procédures plus flexibles et plus rapides. Ils aimeraient aussi que ces derniers aident les institutions locales et les travailleurs, en particulier dans les sociétés post-conflit où le chômage est très important^{cxix}. Il est en effet actuellement reconnu que « la reconstruction qui suit une crise et la réhabilitation sociale et économique sont des entreprises complexes qu'un pays peut rarement mener seul. L'aide extérieure lui est alors une chose précieuse dans la mesure où elle permet un retour à la normale plus rapide et plus complet. »^{cx}. Aussi, du fait de la multiplicité et de la complexité des conflits sur la scène mondiale, aucun acteur international ne se permet plus, aujourd'hui, d'intervenir seul pour porter assistance à un pays sortant d'un conflit. En effet, l'ampleur du travail de reconstruction implique, dans chaque cas, un travail de collaboration et de coordination. Cependant, rien n'est moins évident que de coordonner les activités et les programmes de l'ensemble des acteurs présents dans un pays sortant d'un conflit. Tout d'abord parce qu'ils sont souvent en nombre très important. Mais surtout, parce que leurs intérêts divergent. Les situations post-conflit regroupent des acteurs civils, économiques, politiques et militaires, qui n'ont pas les mêmes raisons de participer à l'effort de reconstruction^{cxii}.

Selon la Banque Mondiale, la reconstruction post-conflit ne concerne pas seulement les infrastructures.

Au début, les acteurs de la coopération au développement faisaient valoir qu'à long terme, la plupart des activités de lutte contre la pauvreté contribueraient en elles-mêmes à promouvoir la paix, parce qu'ils voyaient dans la pauvreté la cause de très nombreux conflits. Vers la fin des années 1990, cependant, il devint toujours plus évident que les mesures de lutte contre la pauvreté n'instaureraient pas automatiquement et à elles seules les conditions favorisant une société pacifique, étant donné que les conflits ont des causes plus complexes^{cxiii}.

L'effort de reconstruction sert aussi à rebâtir des institutions et à encourager la réconciliation. Les activités mises en place lors de cet effort sont très variées. Ce peut être un soutien institutionnel, une assistance technique, l'organisation d'élections ou un soutien à la démocratie, le financement d'ONG locales ou des mesures d'ordre macro-économiques, etc. La coordination de l'aide doit reposer sur ce principe de multi-dimensionnalité afin que la reconstruction post-conflit soit homogène et complète^{cxiiii}.

De nombreux acteurs, aussi bien nationaux qu'internationaux, sont concernés par un processus de paix. L'engagement d'acteurs de la société civile surtout dans les conflits internationaux a été considéré longtemps comme une entrave à l'action des diplomates professionnels.^{cxv} Les acteurs non étatiques actifs dans la promotion de la paix, comme les quakers, étaient alors l'exception.^{cxvi} L'école scientifique qui les inspire est celle dite « de résolution des conflits » : il s'agit d'éliminer les sources de conflit et de rétablir les bonnes relations entre les parties, au niveau non seulement des leaders politiques et des élites, mais bien de la société tout entière.

Les coordinateurs de l'aide et de l'effort de reconstruction doivent développer une approche participative incluant les responsables du gouvernement, les groupes ethniques, les partis politiques, les ONG, le secteur privé et tout autre acteur concerné par le conflit et sa résolution. Selon la Banque mondiale, la mise en pratique cet effort d'intégration est nécessaire, mais difficile, du fait de la relative rapidité de l'évolution des entités politiques et économiques post-conflit et des différences entre les intérêts de chacun^{cxvii}.

2004-2008 : conclusions

Même si le monde se réjouit de la démocratisation du Burundi et de la fin de la guerre, la situation après les élections de 2005 reste problématique à Bujumbura Rural, puisque le FNL continue d'occuper la région. Surtout, les alliances ne sont pas claires, et le FNL se cache parmi la population, entraînant des suspicions de la part de tous contre tous. L'OAP n'aurait pas pu travailler dans ce contexte si elle n'avait pas bénéficié de sa réputation, qui s'est construite dans les dix années précédentes. Encore une fois, cela montre que pour être efficace dans un tel contexte, une ONG ne peut qu'inscrire son action dans le temps long, et doit inspirer confiance aux populations, ce qui exige un investissement durable.

L'OAP a également toujours maintenu des méthodes consistantes qui sont connues des populations : par exemple ne pas payer les rebelles quel qu'ils soient, ne pas prendre parti pour une faction ou une autre, continuer à travailler sur le terrain malgré les violences. En appliquant strictement ces méthodes sans dévier, l'OAP a réussi globalement à faire respecter ses actions par la population et par les rebelles dans la région, qui savaient qu'ils ne pouvaient attendre de soutien économique ou politique de la part de l'OAP.

La période 2004-2008 a vu aussi l'OAP changer de statut. En 2006, l'OAP devient une asbl, c'est-à-dire une organisation locale qui tombe uniquement sous le coup de la loi burundaise. Cette mutation montre une volonté de la part de l'OAP d'inscription de son identité dans le local, dans la société civile burundaise. Cette transformation des statuts était un risque, dans la mesure où cela aurait pu nuire à la réputation d'association apolitique de l'OAP, et aurait pu l'amener à être confondue avec les autres associations issues de la société civile qui explosent dans cette période, mais qui bien souvent ne durent pas dans le temps. Cependant, cela démontre aussi la volonté de l'OAP de s'émanciper de ses bailleurs historiques pour viser une plus grande maîtrise de son action et une plus grande auto-détermination.

Cette démarche s'inscrit dans la volonté historique de l'OAP de conserver le plus possible d'autonomie vis-à-vis des bailleurs et des partenaires.

Un partenaire dit :

« L'OAP est très autonome dans sa structure et sa gestion, de ce fait, ça lui donne une grande indépendance vis-à-vis des bailleurs et des partenaires. Parfois, en tant que partenaire, c'est déroutant puisqu'on ne comprend pas toujours comment les actions sont menées exactement et comment l'argent est alloué. Mais on voit que à la fin, le travail est fait et efficace. Leur autonomie est une grande force pour eux. » (Entretien avec un partenaire, Bruxelles, mars 2018).

L'OAP décide aussi de faire le point sur ses 10 ans d'histoire, et continue son processus d'institutionnalisation. Ce processus réflexif singularise l'OAP, et démontre sa grande capacité à accepter les remises en question et à se maintenir en évolution.

Mais ce n'est pas seulement son statut qui change, ce sont aussi ses programmes. A cette époque, l'OAP offre une très bonne illustration de bonnes pratiques dans un contexte de post-conflit et de reconstruction. En effet, elle a joué un rôle de coordination entre les différents acteurs politiques et de la société civile, elle a participé à restaurer une cohésion dans le tissu social, elle a mis en place des programmes de soutien aux institutions et à la démocratisation, tout en continuant à mener des actions nécessaires dans le contexte de violences toujours présentes à Bujumbura Rural.

D'abord, l'OAP a toujours veillé à créer des partenariats avec tous les acteurs présents sur le terrain susceptibles de pouvoir jouer un rôle dans la poursuite des objectifs d'autopromotion des populations promu par l'OAP. Le premier acteur sur lequel l'OAP s'est toujours appuyé est bien sûr la population elle-même. L'OAP a toujours travaillé en étroite collaboration avec elle, visant la responsabilisation des bénéficiaires et leur implication maximale dans tous les projets. Mais pour pouvoir

établir ses projets, l'OAP a également toujours collaboré avec les associations locales, comme les Églises ou les groupes communautaires, mais aussi avec les représentants du gouvernement. Via cette méthode de travail, l'OAP a mis ensemble des personnes qui ont des backgrounds différents et ont pu être en conflits pendant les périodes de troubles. En les rassemblant autour de projets communs, elle a participé à restaurer des dynamiques sociales positives, et a initié des processus de pacification et de réconciliation.

Ensuite, l'OAP a participé à la stabilisation et à la pacification du pays en renforçant les capacités des acteurs étatiques. Ce point est important compte tenu du travail historique de l'OAP. Il ressort des interviews réalisées avec les responsables politiques des communes et de la province que l'OAP a souvent joué un rôle traditionnellement dévolu à l'État. En prenant soin des populations, elle a remplacé l'État quand celui-ci était affaibli et n'avait pas la capacité de le faire. Il aurait pu en résulter une situation de rivalité entre l'OAP et les représentants de l'État. Cela n'a pas été le cas. Les anciens gouverneurs de la province témoignent de la reconnaissance qu'ils éprouvent à l'égard de l'OAP d'avoir pu jouer ce rôle quand eux-mêmes en étaient empêchés, et reconnaissent le rôle déterminant de l'OAP dans la province dans les périodes de conflits. Cependant, l'OAP a eu l'intelligence de ne pas se substituer à l'État dès lors que la situation s'améliorait progressivement. Au contraire, elle a offert de participer à l'effort de renforcement des capacités étatiques. L'OAP a pu mettre son expérience et sa connaissance très fine du terrain pour aider l'État à se professionnaliser, et à mettre en place des politiques efficaces et ajustées au contexte. Ce faisant, elle a veillé à bien distinguer entre son action comme association d'auto-promotion, et la nécessaire action politique, économique et sociale de l'État. Cette stratégie a porté ses fruits, et a permis à l'OAP de conserver le plus possible de bonnes relations avec les différents représentants de l'État, relations indispensables à la poursuite de son œuvre.

Entre 2004 et 2008, les programmes de l'OAP se diversifient et évoluent. L'OAP se rend compte que son objectif d'autopromotion des populations ne peut plus passer uniquement par un soutien au développement éducationnel et économique, mais qu'il passe aussi par une attention à la promotion de l'égalité des genres, des droits de l'homme, du renforcement des capacités dans des domaines auxquels elle prêtait moins d'attention dans les périodes précédentes. Mais en diversifiant son action, l'OAP prend des risques. Alors que sa neutralité politique n'a jamais été mise en défaut et que c'est en grande partie grâce à elle qu'elle a pu continuer son travail dans un contexte de violences et de présence de différents groupes rebelles, la mise en œuvre d'activités de lobby, de défense des droits et de bonne gouvernance peuvent apporter un soupçon sur son rôle politique, ou bien rompre le nécessaire dialogue que l'OAP s'est efforcé de maintenir depuis sa création entre elle, le gouvernement et les différents protagonistes en conflit.

L'OAP a réglé en partie cette question en s'engageant dans ces activités avec discrétion, professionnalisme et intelligence.

Cependant, ce tournant dans les domaines d'action de l'OAP peut également lui porter préjudice. L'OAP est d'abord connue par la population pour ses réalisations matérielles (des écoles, des hôpitaux, un soutien concret à l'agriculture, etc.). Comme on le verra dans les prochaines périodes, en s'orientant vers des réalisations moins concrètes, moins visibles, l'OAP prend le risque de déconcerter la population et de lui donner l'impression que son action s'affaiblit.

2009-2015

Célébrer la consolidation institutionnelle : L'OAP endure

« En 2010, on sait très bien que le CNDD-FDD remportera les élections. Le parti a passé les cinq années précédentes à préparer ces élections, grâce notamment à la popularité du Président de la république adulé par la population au fin fonds des collines : il aime Dieu, le champ, le sport et les paysans. Mais au-delà de cette technique électoraliste qui s'avère efficace, le parti au pouvoir a du mal à proposer un projet de société qui permette au pays de s'en sortir. Le pays aura encore besoin des organisations comme l'OAP ».

Un partenaire de l'OAP, Bujumbura, août 2017

Des élections problématiques

En 2009, plusieurs rapports montrent que le parti au pouvoir demeure profondément ancré dans la culture combattante qui l'a vu naître et s'épanouir : le parti célèbre une journée annuelle des combattants et organise des manifestations où sont glorifiés les corps armés. Sa ligue des jeunes (les Imbonerakure) défile dans les meetings au pas cadencé des militaires, comme ses démobilisés. Son drapeau emprunte à la symbolique de la puissance, avec un aigle noir barré d'un glaive et d'une feuille de manioc. Il a fait ériger des sculptures représentant des hommes en armes voire des armes elles-mêmes. L'influence de l'héritage maquisard sur la gouvernance de la société burundaise donne aussi au régime une allure farouche, dans la mesure où sa norme n'est pas le compromis mais la soumission, toute désobéissance ou indocilité étant réprouvée par la coercition. Tout ceci établit donc une empreinte sur le parcours du CNDD-FDD au pouvoir : il n'est pas parvenu à mettre à bas cette logique du « commandement » qui prime sur la démocratisation électorale. Un partenaire de l'OAP dit :

« Le parti au pouvoir a mis en place ce qu'on a appelé le « système DD » relatif aux lettres D du CNDD-FDD. Il s'agit à la fois de l'autoritarisme de son noyau dur de militaires qui dirigent de fait le pays avec des réflexes du marquis et on ne peut pas dire que les quinze années passées au pouvoir y ont changé quelque chose. Les rapports de plusieurs ONG des droits de l'homme montrent que ce système fonctionne dans la corruption et les malversations, l'arbitraire et l'oppression, l'arrogance et la grossièreté, la brutalité, la torture ou le meurtre. Il s'agit aussi d'un système clientéliste et populiste. Le populisme est surtout très efficacement articulé par le président de la république [...] adulé par la population aux fins fonds des collines : il aime Dieu, le champ, le sport et les paysans [...]. Mais il ne faut pas être injuste. Beaucoup de partis de l'opposition sont aussi tombés dans des violences au Burundi, en particulier le FNL, le MSD, l'UPD et, entre 2009 et 2010, FRODEBU ». (Entretien avec un partenaire de l'OAP, Bruxelles, février 2018).

C'est dans ce contexte que l'OAP continue de travailler à partir de 2009. Mais elle n'espère pas que la situation soit meilleure car, les élections prévues pour 2010 s'approchent en annonçant déjà des troubles partout dans le pays. En effet, lors des élections de 2010, l'enjeu pour le CNDD-FDD était de se maintenir au pouvoir et de préserver sa majorité absolue afin de ne pas devoir ouvrir son gouvernement à des groupes d'opposition. Une possibilité qui a rendu nerveux le CNDD-FDD à l'approche des élections, car il n'était guère favorable à l'idée de former un gouvernement de coalition. Ainsi, on a assisté à des actes de violence. Parfois ceux-ci ont éclaté entre les membres du CNDD-FDD et ceux des autres partis d'opposition.

Arrestations arbitraires, assassinats, entraves à la liberté de réunion, fraude, non-respect de la loi électorale, affrontements physiques et verbaux, tous ces moyens ont alors été utilisés pour des fins électoralistes et par plusieurs partis politiques et non seulement le CNDD-FDD.

Suite à ces actes et à d'autres manquements relevés, les partis de l'opposition ont boycotté l'élection présidentielle. Il a en effet été reproché au parti au pouvoir de se servir de l'administration publique pour mener campagne à son propre profit, entre autres en embauchant des adhérents dans des ministères et dans l'administration. Ainsi, en 2010, les échéances électorales devaient mettre aux prises le CNDD-FDD avec divers partis d'opposition agencés depuis les plus conventionnels, comme l'UPRONA et le FRODEBU, jusqu'aux plus récents comme l'Union pour la paix et le développement (UPD) et le Mouvement pour la solidarité et le développement (MSD), en passant par le plus menaçant pour le parti au pouvoir, les FNL. Mais à l'issue du scrutin communal tenu en mai, lorsque le CNDD-FDD est crédité de 64 % des voix à l'échelle nationale, les partis d'opposition dénoncent des « fraudes massives » et, désormais regroupés pour la plupart au sein d'une Alliance démocratique pour le changement (ADC-Ikibiri), décident de se retirer du processus. Les scrutins législatif et présidentiel de juillet ont ainsi été largement boycottés, malgré les appels à la raison lancés par les observateurs nationaux et internationaux ayant validé de leur côté la conformité des résultats communaux. Dans ces conditions, pendant que de violents incidents nourrissaient la peur dans le pays et poussaient des leaders à l'exil, dont trois candidats à la présidentielle (Agathon Rwasa du FNL, Alexis Sinduhije du MSD et Pascaline Kampanayo de l'UPD), le CNDD-FDD remporte une écrasante majorité à l'Assemblée nationale et au Sénat. Le président Nkurunziza, seul candidat, est quant à lui reconduit avec un score faramineux de 91 % des voix^{cxvii}.

Le Chef de l'État assigne aux institutions de l'État pendant la législature 2010-2015 un objectif majeur qui est de donner au pays un « souffle nouveau de nature à impulser le développement et renforcer la démocratie si chèrement acquise »^{cxviii}. En d'autres termes, les institutions issues des élections de 2010 devront mettre tout en œuvre pour consolider la paix, la sécurité et la réconciliation « afin que chacun se sente mieux qu'avant, satisfait de vivre au Burundi ». Dans ce même discours, le Chef de l'État souligne : « c'est pour la première fois dans l'histoire du Burundi qu'un pouvoir issu des élections termine son mandat »^{cxix}. Toutefois, depuis le boycott des élections de 2010 par l'opposition, la situation sécuritaire autour de la capitale s'est détériorée. Des inquiétudes persistent quant à la possible résurgence d'une nouvelle rébellion, avec des affrontements entre les forces gouvernementales et les FNL. La loi sur les partis politiques, adoptée le 25 avril 2011, qui durcit les conditions d'agrément et s'applique également aux partis déjà agréés, attise les craintes quant au retour du monopartisme^{cxx}. Un partenaire de l'OAP dit :

« En 2014, Pierre Nkurunziza a tenté une révision constitutionnelle afin de modifier le délicat partage du pouvoir. Cela allait mener au départ du gouvernement du principal parti Tutsi, l'UPRONA. L'objectif du parti au pouvoir depuis 2005 et d'avantage 2008 a été de profiter de sa majorité pour tailler la constitution et toutes les lois à sa mesure. Le parti au pouvoir est aussi accusé d'avoir progressivement renforcé la représentation Hutu dans la police, alors que les accords d'Arusha prévoient une stricte parité entre Hutu et Tutsi. Mais heureusement qu'il n'a pas réussi car toutes ces initiatives ont pour finalité de créer des conflits politiques au pays ». (Entretien avec un partenaire de l'OAP, Bujumbura, novembre 2017).

Les défis restent nombreux à surmonter pour assurer une consolidation de l'ordre politique démocratique au Burundi. En premier lieu, les réticences du CNDD-FDD à partager le pouvoir a conduit à d'importants dysfonctionnements du gouvernement, intensifiant la méfiance et le manque de dialogue entre les principaux partis politiques. En second lieu, la répression de l'opposition politique et de la société civile a bloqué l'émergence d'importants espaces démocratiques. En troisième lieu, la faiblesse persistante des institutions étatiques a généré un sentiment de frustration au sein de la population qui doute de la capacité du gouvernement à tenir ses promesses, entraînant une détérioration de la légitimité populaire du régime. En quatrième lieu, afin d'assurer une paix civile démocratique, il est indispensable de réussir l'intégration du FNL

dans le système politique. Enfin, il existe encore de nombreux obstacles à surmonter pour que les prochaines élections prévues en 2010 soient menées librement, pacifiquement et équitablement^{cxix}.

Le 25 avril 2015 au Burundi, le CNDD-FDD annonce la candidature de Pierre Nkurundiza à sa propre succession. Ce troisième mandat provoque la scission au sein même de son parti et suscite à travers tout le pays des manifestations de l'opposition politique et de la société civile connue sous le nom de « Mouvement Halte au troisième mandat ». Le pays sombre alors dans une nouvelle crise qui dure encore jusqu'aujourd'hui. En effet, ce mandat de plus est considéré comme une violation de l'Accord d'Arusha et de la constitution burundaise. Malgré cette mise en garde et celle de la communauté internationale, les élections présidentielles du 21 juillet 2015 sont remportées par le président sortant Pierre Nkurunziza. Par conséquent, des manifestants anti-troisième mandat se heurtent à travers tout le pays aux forces de l'ordre et aux jeunes « Imbonerakure », considérés désormais comme une milice du parti au pouvoir^{cxix}.

Du point de vue économique, l'économie du Burundi affiche une croissance stable qui, selon les estimations du FMI, atteignait 4% en 2012 et 4,5 % en 2013, notamment grâce au redéploiement des filières clés et au renforcement des investissements privés. La progression de ces derniers permet de maintenir le taux d'investissement national à la hausse à 27,1 % du PIB en 2011 (contre 24,2 % en 2010), dont 14,5 % d'investissements privés. La création de l'Office burundais des recettes (OBR) a permis de collecter 30 % de recettes supplémentaires en 2011 par rapport à 2010 (de 362 à 470 milliards de francs burundais). Les réformes engagées en matière de protection des investisseurs font du Burundi le huitième pays réformateur dans le rapport « Doing Business » 2012 de la Banque mondiale^{cxix}. Mais à côté de cela, le Burundi a du mal à s'intégrer dans l'Est African Community (EAC) où il reste très faible à la fois politiquement et économiquement. Aussi, cette stabilité économique ne durera pas car, en 2015, les prévisions du FMI indiquent que la croissance du PIB au Burundi sera de -7%. Or, le pays s'enferme et s'isole, faisant penser aux années de guerre civile.

Un faible et court répit

Les victoires électorales du CNDD-FDD de 2005 et 2010, respectées ou contestées, doivent beaucoup au renom du parti dans le monde rural, où vivent près de 90 % des Burundais. Une fois de plus, l'histoire du mouvement éclaire cette dimension particulière du régime, qui se présente volontiers comme « populaire » avec toutes les acceptions possibles du terme : légitimité du nombre, majorité ethnique, défense des « petits » (ruraux) contre les « gros » (élites urbaines)^{cxix}. En effet, nous l'avons vu, pendant leurs deux mandats, les dirigeants CNDD-FDD n'ont pas ménagé leurs efforts pour fréquenter la paysannerie et se rendre visibles à ses côtés. Les prières collectives et les matchs de football menés par le président Nkurunziza, qui en est grand amateur, attirent les foules sur les collines. Mais aussi et surtout, les « travaux communautaires », bien que décriés par certains depuis leur instauration en 2006, ont donné l'occasion aux cadres du parti de parcourir régulièrement les collines rurales. Chaque samedi matin les citoyens et les autorités, parfois emmenés par Nkurunziza en personne, participent ainsi côte à côte à des travaux d'intérêt collectif (construction d'écoles, de dispensaires, etc.)^{cxix}.

Sur le plan politique et sécuritaire, le processus de paix connaît un heureux aboutissement en 2009. Il s'agit du dépôt des armes du dernier mouvement rebelle, le FLN, et l'intégration d'une partie de ses combattants dans les structures de défense et de sécurité et sa mutation en parti politique (cet événement est un succès) et un débat sociopolitique est lancé incluant tous les acteurs de la société burundaise (non-participation de certains partis politiques). Ceci est un grand espoir de répit pour Bujumbura Rural où ce mouvement opère jusque-là et pour les actités de l'OAP souvent gênées par l'insécurité. Cependant, on assiste à une dangereuse instrumentalisation des jeunes par les partis politiques, le CNDD et le FNL principalement, ce qui continue à précariser la situation sécuritaire. Un animateur dit :

« J'ai vécu toute ma vie à Bujumbura Rural et je me suis rendu compte d'une chose : tous les groupes rebelles sont pareils. Ils ont tous tués, violés, blessés, etc. Aussi, différents gouvernements qui se sont succédés au pouvoir ont fait la même

chose. Personne ne s'est vraiment occupé de la population. Mais j'ai remarqué aussi quelque chose : tous ces groupes, qu'ils soient des partis politiques ou groupes rebelles, ils survivent grâce aux jeunes qu'ils arrivent à manipuler. Ils détruisent la vie de ces jeunes et ensuite ils les abandonnent. Je pense que ce sont ces jeunes que nous devons sensibiliser pour ne pas qu'ils se laissent faire malgré la pauvreté qui poussent la plupart d'entre eux à céder. C'est cela le combat qu'il faut mener si on veut que la guerre cesse dans cette providence ». (Entretien avec un animateur de l'OAP, Bujumbura, septembre 2017).

Sur le plan social, il existe une absence des mécanismes de rétablissement et de renforcement de la justice de proximité : sièges incomplets, jugements non exécutés, etc. Des revendications sociales multiformes voient le jour dans beaucoup de secteurs sociaux : santé, éducation, administration pénitentiaire, micro finance etc. Les grèves s'imposent pour provoquer le dialogue entre partenaires sociaux. Il existe toujours une grande disparité salariale dans la fonction publique, une défaillance persistante du système éducatif et des problèmes fonciers difficiles à résoudre. Sur le plan économique, beaucoup de cas de malversations économiques doublés de l'impunité continuent d'être enregistrés ; des milliers de citoyens sont abusés par des escrocs sous la couverture de la micro-finance. Des opportunités de développement existent cependant : finalisation et adoption de la politique de la décentralisation, représentation considérable de la femme dans les institutions, même si c'est fait sur base des spéculations politiques, participation de la société civile dans certains organes de suivi de l'Etat, engagement du gouvernement envers la politique de suivi des OMD.

Au niveau de l'OAP, après avoir réussi son passage de l'international au local, l'organisation fait face aux problèmes suivants : défi majeur de l'appropriation de l'association par les membres des nouveaux organes (la majorité des membres a un calendrier très chargé) ; et la gestion financière de l'organisation doit répondre aux exigences de tout le monde (bailleurs et gouvernement). En 2009, elle s'engage dans des activités qui concernent la gouvernance locale (les élus collinaires deviennent des véritables acteurs à la base, ils tiennent des réunions et rendent compte à la communauté, la femme occupe une place de choix dans les instances de décision, les intervenants harmonisent leurs approches dans le sens du respect des principes démocratiques), l'animation conscientisante (les communautés imprégnées des valeurs d'autopromotion s'impliquent progressivement au processus de développement local durable, adhésion des partenaires de terrain aux principes de l'autopromotion), l'aide humanitaire (l'OAP dispose d'un plan de Contingence et est membre du Comité Provincial de Prévention et Gestion des risques), la sécurisation économique (les producteurs adoptent les techniques agricoles améliorées, les producteurs accèdent aux moyens de production, les producteurs appliquent progressivement les pratiques conservatoires des sols, les producteurs écoulent facilement les produits à des prix rémunérateurs) et continue son travail de développement institutionnel (l'OAP augmente sa participation aux activités des réseaux de la société civile, elle dispose des ressources humaines plus compétentes et financières pour son action, elle renforce des activités d'investissement pour la durabilité de son action, elle capitalise son action et améliore sa planification).

En 2010, l'OAP démarre l'année dans un climat politique et sécuritaire préoccupant : démarrage de la campagne électorale de manière évidente pour le parti au pouvoir et timide pour les partis de l'opposition. Les actes de violences se sont accrus, l'opposition et le parti au pouvoir s'entraccusant de déstabilisation, de reconstitution des milices et de réarmement de la population. Les résultats des élections communales contestés par certains partis politiques de l'opposition ont faussé le jeu démocratique. Le parti présidentiel continue tout seul les autres scrutins avec une victoire certaine mais avec une légitimité entachée. Au niveau social, il existe des risques de manipulation des démobilisés par les politiciens à cause de la crise électorale et une non prise en compte des préoccupations socio-politiques et économiques des rapatriés et déplacés. Au niveau économique, la politique nationale ne favorise pas le secteur agricole ; un très faible budget est accordé au secteur agricole (moins de 3%) qui nourrit pourtant plus de 80% de la population. Cela conduit à une faible productivité et à une inaccessibilité de beaucoup de zones agricoles pour l'écoulement des produits. Un plaidoyer naît dans la société civile par des campagnes nationales sur l'augmentation budgétaire en faveur de l'agriculture, et une femme est nommée ministre de l'agriculture à la satisfaction des associations des femmes productrices^{CXXVI}.

Mais l'OAP peut quand même compter sur quelques décisions politiques pour essayer de booster ses activités de développement et de plaidoyer : la décision de gratuité des soins de santé aux enfants de moins de 5 ans et aux accouchements, la gratuité de la scolarisation à l'école primaire, la volonté de monter le budget agricole jusqu'à 7 % en attendant les 10% prévus par l'accords de Maputo, la volonté politique de lutter contre la corruption selon les discours d'investissement du président de la république dans lequel il proclamait « la tolérance zéro à tous les coupables d'actes de corruption, de malversations économiques et d'autres infractions connexes »^{cxvii}. Un animateur dit :

« En 2010, nous avons fait un grand plaidoyer devant les hommes politiques et les bailleurs des fonds pour demander qu'on donne beaucoup plus d'argent au secteurs agricole. A ce moment, nous avons compris très vite que les activités de l'OAP ne suffisaient pas changer la situation de pauvreté dans notre pays. L'OAP doit aussi lutter pour que le gouvernement puisse bien faire son travail dans le sens du bien de la population et non pas pour les intérêts des individus. C'est pour cela que l'OAP travaille depuis un moment à la fois sur des thématiques de développement et celles de gouvernance ». (Entretien avec un animateur de l'OAP, Bujumbura, septembre 2017).

Aussi, 2010 correspond à la quatrième année depuis que l'OAP a obtenu son statut juridique d'asbl, et c'est une année de consolidation de l'organisation en tant que telle. L'OAP organise l'évaluation de cette période et les constats ci-après sont encourageants : une existence et une clarté de la vision, la mission, les buts et les plans pour les activités et un processus de planification ; une capacité technique justifiée par une aptitude à développer et à mettre en œuvre des projets de qualité, le degré d'expertise ; une capacité à collaborer avec la communauté, d'autres organisations, le gouvernement, les autorités et des efforts de faire un plaidoyer pour les bénéficiaires ; une viabilité financière par la diversification des bailleurs ; un système interne fiable caractérisé par l'existence des politiques, des procédures ; une gouvernance qui favorise la participation des bénéficiaires^{cxviii}.

L'OAP poursuit en 2010 et 2011 les mêmes activités qu'en 2009. Elle veut atteindre plusieurs objectifs : une contribution à la stabilité politique pour permettre aux communautés de s'installer dans le milieu rural ; une stratégie de sensibilisation et d'animation qui permette de toucher plus de monde, la promotion de beaucoup d'animateurs à la base (personnes ayant une grande crédibilité car connues du paysan) ; le développement des activités de valorisation de la production: transformation et écoulement ; un appui d'autres bailleurs surtout dans le domaine de micro crédits et de l'alphabétisation afin de rendre les communautés plus autonomes : *l'empowerment* féminin (plus de participation féminine, plus d'implication).

Mais malgré plusieurs raisons d'espérer, en 2012, le Burundi est caractérisé par un manque d'espace pour les partis politiques d'opposition réels, la presse, les organisations de défense des droits de l'homme ; un manque de justice distributive des ressources/revenus ; la pauvreté et la présence des groupes vulnérables ; le non-respect des engagements pris par les politiciens ; l'absence de politiques claires de réconciliation ; et les viols et violences sur les femmes et les enfants. Au niveau de l'OAP, une évaluation externe reconnaît que l'OAP a des très bonnes capacités institutionnelles, mais qu'elle connaît une insuffisance des ressources humaines, et une insuffisance des moyens financiers par rapport aux besoins exprimés par les communautés et à la taille grandissante de l'organisation.

Au cours de cette période, l'OAP travaille principalement autour de deux axes. Il s'agit tout d'abord de la gouvernance locale et la décentralisation : les acteurs locaux sont impliqués dans la planification et la mise en œuvre des initiatives de développement et de consolidation de la paix, la sensibilisation des élus à l'intérêt de faire participer les leaders communautaires aux rencontres collinaires pour des décisions concernant la vie communale, des initiatives de développement sont orientées vers la province de Bujumbura suite aux actions de plaidoyer, identification des acteurs et des problèmes, visibilité de la province à travers les activités de l'OAP, la paix est renforcée suite au rapprochement des communautés, la prévention et la résolution pacifique des conflits, assainissement des rapports des intervenants sur la même thématique et dans la même zone, échanges culturels facteur de consolidation de la paix, accompagnement des

démobilisés et renforcement des capacités des comités de paix, consolidation de la paix. Il s'agit ensuite de l'axe sécurité alimentaire et augmentation du revenu des ménages : 11.375 personnes, soit 2.275 ménages des membres des associations de base et d'agriculteurs/animateurs de Bujumbura Rural, 5.232 hommes et 6.143 femmes, disposent des connaissances et moyens pour exercer pleinement leur droit à une production agricole durable et à des élevages de qualité, 166 associations de base de Bujumbura Rural ont accès à des moyens de stockage et de transformation suivant les nécessités de leurs productions, des systèmes de plaidoyer et de lobbying / incidence appropriés sont mis en place pour promouvoir l'agriculture paysanne et la souveraineté alimentaire, les activités génératrices de revenus initiées par les communautés rurales sont appuyées, la production agricole et l'offre nutritionnelle augmentent durablement en commune Isale suite à la mise en œuvre du projet AMIASZI. L'OAP travaille aussi sur l'accès aux services sociaux de base (les conditions d'apprentissage dans les écoles sont améliorées, les conditions d'hygiène dans les écoles construites par l'OAP et dans 500 ménages de la commune Isale sont améliorées, les communautés accèdent facilement à l'eau potable).

Une crise sur le terrain

En 2013, au niveau politique, les burundais et leurs partenaires étrangers s'efforcent de créer un climat politique apaisé favorable au bon déroulement des élections prévues en 2015. Des actions de rétablissement de confiance entre burundais et d'assainissement des textes réglementaires et de la politique du pays en matière de bonne gouvernance sont réalisées par le gouvernement et ses partenaires nationaux et internationaux. Cependant, les burundais vivent encore une situation de crispation politique et de méfiance entre partisans des partis de l'opposition regroupés au sein de la coalition ADC-IKIBIRI et les partisans du parti au pouvoir, le CNDD-FDD. En matière de liberté d'expression, les partis politiques de l'opposition, ainsi que les organisations de la société civile éprouvent encore des difficultés à organiser des réunions et à s'exprimer librement sur les sujets politiques, économiques et sociaux, surtout quand cela porte sur les manquements des dirigeants. Le Bureau des Nations Unies au Burundi (BNUB) organise trois rencontres de tous les politiciens sur : le processus électoral au Burundi, l'amélioration du code électoral, l'évaluation de l'état de mise en œuvre de la feuille de route. Le travail de l'OAP se poursuit, principalement sur les axes gouvernance locale et décentralisation, et sécurité alimentaire et augmentation des revenus des ménages.

En 2014, au niveau politique et sécuritaire au Burundi, le processus électoral déjà enclenché ne fait que renforcer les polémiques entre l'opposition et le pouvoir. Un doute naît sur le déroulement pacifique, transparent et équitable des élections de 2015. Sur le plan sécuritaire, il existe d'une part un climat d'intolérance politique et de méfiance entre partisans des partis de l'opposition et ceux de la mouvance présidentielle, et d'autre part, des mouvements d'hommes armés sont signalés à travers le pays et provoquent une peur panique au sein de la population burundaise. Au niveau du contexte socio-économique et agricole, le taux de pauvreté est élevé (plus de 60% des familles vivent une pauvreté extrême), l'indice de développement reste très faible. La plupart des conflits familiaux s'expliquent par la pauvreté et les luttes pour l'accès aux moyens de subsistance. 50% des enfants sont mal nourris^{xxix}. L'insuffisance alimentaire est accentuée par la démographie galopante (estimé à près de 10 millions fin 2014 pour un taux de croissance d'environ 3%) et la densité estimée à plus de 600 habitants au km² dans certaines régions comme la zone d'action du projet qui se retrouve en milieu rural.

Cependant, à Bujumbura Rural, le dynamisme économique de la population cible, la transformation progressive de l'agriculture familiale de subsistance à l'agriculture de marché, la proximité de la ville de Bujumbura, les sols gardant encore des potentialités de fertilité qu'il faudrait restaurer et préserver, constituent des atouts par rapport à l'accroissement des moyens de subsistance durables. Mais les inégalités de genre persistent : le non accès des femmes à la propriété foncière et aux moyens de production (crédit, intrants...) ; la faible scolarisation de la femme, la marginalisation de certains groupes marginalisés et/ou vulnérables comme les démobilisés et les orphelins, etc., constituent des contraintes à l'autopromotion et à la participation active au développement local.

L'OAP poursuit son travail autour de plusieurs axes. Pour ce qui est de l'axe gouvernance locale et décentralisation tout d'abord, elle s'implique plusieurs activités dont : informer le staff de l'OAP et les animateurs sur les critères d'évaluation des communes, sensibilisation des populations des communes moins performantes sur leurs droits et devoirs (jeux et concours), collaboration avec les médias et les administrateurs communaux, stimulation de la participation aux réunions d'évaluation semestrielle des réalisations des acteurs de décentralisation, formation des animateurs sur les techniques de plaidoyer, la communication, les principes de bonne gouvernance, organisation de 3 ateliers de formation des leaders communautaires, animateurs, représentants des associations sur les droits de revendication des droits et la mise en œuvre des devoirs dans les communes moins performantes, organisation des activités d'intérêts communautaires comme moyen de cohésion sociale, organisation des séances de redynamisation des comités de paix et de formation en citoyenneté responsable et consolidation de la paix, organisation d'une recherche participative sur les conflits dans la région des Grands Lacs.

Par rapport à l'axe sécurité alimentaire et augmentation des revenus ensuite : 3.721 ménages des membres de 142 associations et de 465 agri-éleveurs/animateurs deviennent de plus en plus conscients de leur métier d'agriculture, acquièrent progressivement des connaissances et des moyens pour exercer pleinement leur droit à une production agricole durable et à des élevages de qualité, et se sont engagés à accompagner leurs voisins, 166 associations de base de Bujumbura Rural ont accès à des moyens de stockage et de transformation suivant les nécessités de leurs productions, 910 ménages des membres des associations de base et des agriculteurs animateurs de Bujumbura Rural développent la commercialisation de leurs productions par l'accès à de nouveaux débouchés et accès au marché, des systèmes de plaidoyer et de lobbying / incidence appropriés sont mis en place pour promouvoir l'agriculture paysanne et la souveraineté alimentaire, les activités génératrices de revenu initiées par les communautés Rurales sont appuyées, la production agricole et l'offre nutritionnelle augmentent durablement en commune Isale suite à la mise en œuvre du projet AMIASZI). Dans le domaine de l'accès aux services sociaux de base : les conditions d'apprentissage dans les écoles sont améliorées, les conditions d'hygiène dans les écoles construites par l'OAP asbl sont améliorées, les communautés accèdent facilement à l'eau potable.

Dans d'autres activités transversales enfin : organisation chaque mois de 4 séances d'animation des communautés pour une émergence des associations dynamiques (valeurs de l'autopromotion, l'organisation, gestion d'une association, élaboration des projets, et autres), appui à la scolarisation de jeunes vulnérables dont des ex-combattants et des filles orphelines, renforcement des capacités des filles chefs de ménages, des Batwa et autres dans divers métiers sur les chantiers de l'OAP, organisation de l'activité d'alphabétisation de la population Rural en général, et plus particulièrement de la femme, organisation des réunions d'échanges et de sensibilisation des néo-alphabètes sur l'auto promotion). Les principaux bailleurs de l'OAP pour cette période sont OXFAM, Entraide et fraternité, 11 11 11, Unicef, UE, Cord, et Protos.

Mais, au cours de cette période, peu avant l'éclatement de la crise de 2015, la situation entre l'OAP et le parti au pouvoir se crispe. L'insécurité règne dans plusieurs communes à cause des brouilles entre le CNDD-FDD et le FNL. Les membres de l'OAP sont souvent considérés comme appartenant à une organisation de l'opposition car, par l'intermédiaire de sa branche chargée des droits de l'homme, l'OAP intervient pour toute personne qui est réprimandée ou emprisonnée à cause de son appartenance politique. Un animateur dit :

« Ces brouilles entre le CNDD-FDD et le FNL a eu des effets négatifs sur notre travail. Par exemple, dans une commune dont je ne cite pas le nom, un seul homme dirigeait tout depuis que le CNDD-FDD a gagné les élections. Rien ne se fait dans la commune sans son aval ; personne n'est nommé sans son accord, et même l'administrateur ne peut rien décider sans son accord préalable. Un jour en 2014, l'OAP avait préparé une émission sur la bonne gouvernance ; j'avais des communiqués à faire passer pour la commune et c'est la radio Isanganiro qui devait les émettre. L'administrateur a donné son accord. Mais lorsque ce parlementaire a eu vent de ce projet, il a tout fait pour arrêter cette émission. L'émission n'a pas été émise contrairement aux autres communes. Dès lors, il y a eu une atmosphère tendue et nous avons dû arrêter nos activités pendant deux ans dans la commune afin de nous protéger des divers dangers que cela aurait pu causer. Dans cette commune, on ne veut pas que les travaux de l'OAP soient connus ; on veut que seul le parti

au pouvoir occupe tout l'espace. C'est comme si l'OAP était devenue le concurrent du parti au pouvoir ; comme si ses réalisations pourraient éclipser celles du parti au pouvoir alors qu'il n'en est rien [...]. Aussi, lors de la distribution du bétail par l'OAP, en principe, ce sont ses membres qui doivent sélectionner les nécessiteux, c'est-à-dire les bénéficiaires du bétail. Mais cela ne plait pas aux autorités qui voudraient eux même désigner les bénéficiaires. Pour moi, c'était une façon pour eux de faire la campagne électorale. L'administration a alors souhaité distribuer ce bétail. Et lorsque l'OAP s'y ait opposé, un conflit entre l'OAP et les autorités communales a éclaté ». (Entretien avec un animateur de l'OAP, Bujumbura, septembre 2017).

Ce problème est rencontré par d'autres associations actives dans la province de Bujumbura Rural qui ne peuvent plus travailler mais qui ont essayé de régler la question autrement. En effet, certaines organisations travaillent actuellement dans la clandestinité. Elles œuvrent dans les domaines des droits de l'enfant et la santé. D'autres qui œuvrent par exemple dans la distribution du gros et du petit bétail continuent d'être opérationnelles sur deux collines uniquement et elles le font parce qu'elles ont accepté de s'inscrire dans la logique du parti au pouvoir. C'est-à-dire qu'elles acceptent que ce soit l'administration à la base qui désigne les bénéficiaires de ce bétail et qui procède à la distribution. Pour les autres organisations, il est difficile de travailler pour ne pas gêner les intérêts du parti au pouvoir, c'est-à-dire dénoncer ou encore montrer ce qui ne va pas. Ce conflit avec le parti au pouvoir va même plus loin jusqu'à impliquer les bailleurs de l'OAP. Certaines autorités estiment que certains bailleurs qui travaillent avec l'OAP sont ceux qui veulent évincer le CNDD-FDD du pouvoir. Certains animateurs sont invités par les autorités qui leur demandent de cesser de travailler avec certains bailleurs de l'OAP et à se consacrer au parti au pouvoir.

Consolidation institutionnelle ?

Depuis 2008, le Burundi s'est engagé dans un vaste processus de réformes économiques et sociales pour stimuler la croissance et l'intégration régionale, entraînant des progrès, bien qu'à un rythme lent, dans la modernisation de son économie et de son administration. Cependant, en dépit de ces acquis, le pays reste fragile, notamment en matière de sécurité et est caractérisé par un réseau d'infrastructures très pauvre, un faible indice du développement humain, un manque de capacités, une faible gouvernance ainsi qu'une forte vulnérabilité aux chocs externes. Afin de briser le cycle de la fragilité, caractérisée par la vulnérabilité à la pauvreté et la violence, le renforcement de la sécurité et le développement économique et social, sont au cœur de la stratégie^{cxxx}.

Le cadre de développement global et les objectifs de développement social et économique à long terme sont stipulés dans la « Vision Burundi 2025 », adoptée par le Parlement en octobre 2010. La stratégie proposée met l'accent sur la sélectivité et la complémentarité des deux piliers, à savoir la consolidation de l'État et l'amélioration des infrastructures. Le choix de ces piliers repose sur l'avantage comparatif de la Banque dans le secteur des infrastructures, ainsi que sa valeur ajoutée dans l'appui aux réformes, la bonne gouvernance et le renforcement des capacités. Ils permettront de stimuler le développement du secteur privé en mettant à sa disposition un meilleur environnement des affaires et des services d'infrastructures appropriés, et in fine de promouvoir la croissance et le développement inclusif^{cxxxi}.

Dans de nombreux pays en développement, les organisations de la société civile montent en puissance, s'organisent et gagnent en expérience. Les membres du CAD doivent établir des partenariats avec ces OSC et veiller à les financer d'une façon elle aussi « propice » et propre à renforcer les structures démocratiques de ces organisations – selon des modalités inscrites dans le long terme, axées sur les résultats et venant étayer le soutien institutionnel de base. Parallèlement, il est nécessaire que les membres du CAD adoptent des mesures incitant les OSC nationales et internationales à renforcer les capacités de la société civile dans les pays en développement. Ce type de soutien requiert également un contrôle et un suivi permanents afin de garantir que les résultats souhaités sont bien atteints.^{cxxxi}

Les quatre axes stratégiques, identifiés suite à une large concertation entre le gouvernement, la société civile et les partenaires au développement, sont: 1) le renforcement de l'état de droit, la consolidation de la bonne gouvernance et la promotion de l'égalité du genre; 2) la transformation de l'économie pour une croissance soutenue et créatrice d'emplois; 3) l'amélioration du taux d'accessibilité et de la qualité des services de base et le renforcement de la solidarité nationale; 4) la gestion de l'espace et de l'environnement en harmonie avec le développement.

« En 2008, l'Arabie saoudite est classée troisième donateur pour l'aide humanitaire après les États-Unis et la Commission européenne »^{cxviii}. En septembre 2015, les dirigeants du monde se sont réunis au Siège des Nations Unies à New York pour adopter un nouveau programme en matière de développement durable. Ce nouvel agenda pour 2030 comprend 17 nouveaux objectifs de développement durable (ODD), ou objectifs mondiaux, qui guideront la politique et le financement du développement pour les 15 prochaines années, en commençant par un engagement historique pour éradiquer la pauvreté. L'année 2015 est donc celle de la fin des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), qui ont mobilisé le monde entier en septembre 2000 autour d'un programme commun visant à s'affranchir de la pauvreté avant 2015.

Comme pour les autres objectifs de développement, il n'y a pas de modèle type qui ait valeur de référence pour les donateurs qui souhaitent apporter leur soutien au renforcement de la société civile. En revanche, les membres du CAD doivent adopter une démarche stratégique, tenir compte du contexte et gérer soigneusement leur soutien : les gouvernements des pays en développement ne voient pas toujours d'un bon œil le soutien fourni par les donateurs à la société civile, comme en témoignent la législation de certains d'entre eux qui, par exemple, interdit ou limite l'appui financier que les organisations nationales peuvent recevoir des bailleurs internationaux^{cxix}. Les membres du CAD seraient mieux armés pour soutenir la société civile s'ils élaboraient et partageaient un guide de bonnes pratiques pour le renforcement de la société civile et la promotion d'environnements propices.^{cxv}

2009-2015 : conclusions

Le contexte après 2008 se calme à Bujumbura Rural, puisque la situation entre le FNL et le CNDD-FDD se stabilise. L'OAP centre alors beaucoup de ses efforts sur la consolidation de la paix, les réconciliations, le processus de démocratisation et le renforcement des capacités. Mais ce qui n'est pas perçu par les organisations internationales, c'est que la situation est toujours sur le point de basculer, notamment à chaque élection. C'est le cas en 2010, qui voit la réélection du président et le CNDD-FDD rester au pouvoir. Cependant, les élections ont lieu dans un climat de crispation, et des violences éclatent sporadiquement, notamment à Bujumbura Rural.

Alors que dans les périodes précédentes le travail de l'OAP était mis en danger par des situations de conflits ouverts et armés, c'est maintenant sur un plan politique que l'OAP évolue dangereusement. En orientant ses actions dans le champ du plaidoyer, des droits de l'homme, de l'égalité des genres et de la démocratisation, l'OAP se place dans le viseur du gouvernement et risque à tout moment de compromettre son image pourtant bien établie d'association strictement apolitique. L'OAP se retrouve prise dans les dynamiques électoralistes et les stratégies des uns et des autres. Lorsque son action est jugée contraire aux intérêts de tel ou tel groupe politique, certains responsables politiques n'hésitent pas à interrompre le travail de l'OAP ou à l'interdire. De ce fait, l'OAP n'a parfois plus accès à certaines communes.

Alors qu'auparavant l'OAP était considérée comme un partenaire du pouvoir œuvrant pour le bien-être et le développement de la population, elle est de plus en plus considérée malgré elle comme un adversaire, ou un concurrent du parti au pouvoir. Certains responsables politiques ressentent son action comme un défi à la politique menée par le gouvernement.

Le travail de l'OAP est alors menacé par les temporalités électorales, qui ramènent de l'insécurité dans le pays tous les 5 ans. Cela a été le cas lors des élections de 2010, et encore plus lors des élections de 2015 qui ont vu le président rempiler pour un

troisième mandat, malgré les règles constitutionnelles. Le jeu électoraliste fragilise à chaque fois la stabilité du pays, et l'OAP doit travailler de manière à conserver sa neutralité, dans un contexte où le pouvoir en place peut avoir un autre agenda.

Alors, la période post 2009 ouvre de nouveaux enjeux pour l'OAP, d'autant qu'elle est depuis 2006 une association locale qui tombe sous le coup de la loi burundaise : elle doit poursuivre son travail et sa collaboration avec les représentants du gouvernement tout en maintenant sa neutralité politique. Cela exige un jeu d'équilibriste : d'un côté, l'OAP doit conserver de bonnes relations avec les représentants politiques de manière à poursuivre sa mission, de l'autre, elle ne peut accepter d'être instrumentalisée ou de se plier aux logiques politiciennes. Dans ce jeu, il faut spécifier que l'OAP bénéficie de plusieurs avantages : sa longue présence sur le terrain et sa connaissance des enjeux locaux, les réalisations concrètes qui témoignent de l'importance de son travail, et sa bonne réputation acquise depuis des années.

C'est pourquoi notamment, la diversification de ses programmes qui l'amène à s'impliquer moins qu'auparavant dans la réalisation de projets visibles (construction d'infrastructures par exemple) peut fragiliser sa position.

Le contexte international également qui se crispe dès 2015 affecte grandement l'OAP, malgré elle. L'OAP se trouve prise dans le conflit qui oppose le pouvoir en place et les instances internationales, notamment les bailleurs de fonds internationaux.

Un partenaire dit :

« L'OAP intervenait avant pour régler le loyer du local d'une ONG à Bujumbura. Depuis peu, l'OAP a demandé que l'argent du loyer ne passe plus par elle, pour ne pas qu'il y ait une confusion entre cette ONG et elle. » (Entretien avec un partenaire, Bruxelles, mars 2018)

Des suspicions naissent de la part des autorités politiques sur l'identité et le rôle de certains bailleurs de l'OAP. Par contamination, c'est le travail de l'OAP qui en pâtit, et sa réputation. Face à cela, l'OAP ne peut réagir qu'en réinscrivant son action dans le local, et en refusant tant que faire se peut de s'impliquer dans ces dynamiques politiciennes. Encore une fois, c'est le soutien de la population, gagné à travers les années, la construction d'une confiance partagée et les prises de risque des membres de l'OAP dans les périodes de danger, qui continue de porter l'OAP malgré tout, et qui lui permet de poursuivre sa mission.

Madeleine, de l'association Dukomezibikorwa de Rugembe.

L'Organisation OAP a transformé nos vies et nos cœurs. C'est comme si notre association Dukomezibikorwa était elle-même devenue une petite OAP. Quand nous avons commencé l'association en 2002, nous étions un groupe de femmes qui voulaient cultiver des champs ensemble. En cheminant avec l'OAP, nous avons compris que le développement ne se limite pas aux biens matériels. Aujourd'hui tous nos membres ont appris à lire et à écrire, elles ont par après suivi beaucoup de formations sur différents thématiques d'autopromotion. Nous sommes devenus des modèles de développement dans notre zone, les autres femmes viennent chez nous pour apprendre comment organiser leurs champs et gérer leurs récoltes. Nous avons appris aux autres femmes comment préparer des repas complets et les maladies liées à la malnutrition ont disparu dans la zone.

2016-2018

Processus de consolidation de la paix bis : L'OAP incertaine ?

« C'est vrai qu'il a eu des signaux d'autoritarisme, surtout à partir de 2010 auxquels il fallait que la communauté internationale puisse réagir énergiquement. Mais en tout cas personne n'a vu venir ce qui s'est passé après l'échec du putsch en 2015 : le Burundi semblait dans une grosse crise et glissait vers un système de parti-État. Les marges de manœuvre des organisations comme l'OAP doivent être complètement renégociées ».

Un partenaire de l'OAP, Bujumbura, septembre 2017

Vers un parti-Etat

L'année 2016 et davantage l'année 2017 et 2018 ont été les années de renforcement du CNDD-FDD au niveau national et de consolidation de son ancrage au niveau local, ce qui a eu des effets certains sur le travail de l'OAP. En effet, la désignation du Président Nkurunziza comme candidat du CNDD-FDD à la présidentielle en 2015, en dépit de l'opposition ouvertement exprimée par les plus grands ténors de son parti, avait provoqué une crise sans précédent à tel point que d'aucuns ont cru à une implosion progressive de ce parti. Mais deux années plus tard, le président élu est toujours en place et les institutions continuent de fonctionner. Ce maintien a été possible grâce à une triple stratégie du parti : d'abord organiser les élections et les remporter afin d'avoir une base discursive de légitimité face à la contestation de l'opposition et d'une grande partie de la communauté internationale, ensuite stabiliser le pays en mettant fin aux manifestations par tous les moyens et enfin tenter de consolider et de renforcer son ancrage au niveau local. Ainsi, le CNDD-FDD qu'on pensait mort a finalement survécu à la crise et continue de se renforcer plus que jamais.

Dans l'actuelle situation politique du Burundi, il est important de rappeler que l'un des apports majeurs des accords de paix d'Arusha qui avaient mis fin à une guerre civile de près de dix ans a été de pouvoir organiser l'équilibre de la représentation de deux ethnies dans les institutions, dans un pays très majoritairement Hutu. C'est cet équilibre que le parti au pouvoir veut remettre en question, ce qui contribue à renforcer l'actuelle crise politique qui a éclaté en avril 2015, suite à la décision du Président Pierre Nkurunziza, de se représenter pour un troisième mandat aux élections prévues en juin 2015. Les causes de cette crise politique dépassent la question du troisième mandat du Président de la République et trouvent déjà leur origine dans les élections contestées de 2010, marquées notamment par des exécutions extrajudiciaires et des violences de basse intensité restées impunies. Aussi, cette crise ne s'articule cependant pas principalement autour d'une opposition ethnique. Pierre Nkurunziza est contesté jusque dans son propre parti, le CNDD-FDD, et par plusieurs partis Hutu. La contestation semble être beaucoup plus politique qu'ethnique^{cxvii}.

Vers le milieu de l'année 2017, le discours du CNDD-FDD s'est fortement confondu avec celui d'un parti-État, comme si son programme devrait se confondre avec le programme gouvernemental^{cxviii}. De la révision constitutionnelle aux élections, du dialogue politique à la sécurité, le parti au pouvoir affiche une volonté manifeste de tout contrôler et de décider ce que l'État devrait faire sans craindre quelque blocage que ce soit. N'étant pas une nouveauté au niveau du parti, la réapparition du

sentiment de toute puissance – au-delà des discours – a montré une certaine stabilisation relative au sein du CNDD-FDD depuis la crise de 2015. Cette stabilisation marquée par l'élection d'un général à la tête du parti a rappelé la prééminence des anciens leaders de la rébellion armée du CNDD-FDD au sein du parti. Si cette nomination n'est pas un signe d'une volonté de stabilité au niveau national, elle met tout au moins en scène une personne qui a l'expérience de négociation, pour les avoir déjà menées avec les FNL avant 2008 et qui, quand il le souhaite et lorsque les pesanteurs du parti ne sont pas trop fortes, peut savoir discuter avec les partenaires financiers du Burundi. Un partenaire de l'OAP dit :

« Depuis son arrivée au pouvoir en 2005, le parti au pouvoir a toujours eu cette volonté de tout contrôler, de suivre en quelque sorte le modèle rwandais au niveau politique. Il suffit de se rappeler la période où Rajabu était président de ce parti. Mais le problème avec tout cela c'est qu'à force d'essayer de s'imposer on finit par utiliser la force, susciter de l'opposition armée et faire replonger le pays dans la guerre. Ce qui fait actuellement le plus peur ce sont les Imbonerakure qui sont en train d'être utilisés par le parti pour réaliser ce dessein ». (Entretien avec un partenaire de l'OAP, Bruxelles, février 2018).

Aussi, l'un des marqueurs de cette forme de transformation progressive du CNDD-FDD en une forme de parti-État est tout d'abord le « marquage de l'espace » qui consiste en la construction à outrance des permanences et des monuments du parti presque partout sur le territoire du Burundi. Il s'agit des signes ostentatoires d'une volonté de domination politique sans partage, souvent avec des slogans qui font référence aux années de guerres civiles que ce mouvement déclare avoir gagnées. Comme l'indique la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH), au Burundi, « le paysage politique s'est resserré autour d'un parti-unique, le CNDD-FDD, devenu également un parti-État. Un culte du parti et de la personnalité du président a été mis en place.

D'ailleurs, en octobre 2017, le Conseil des ministres burundais a adopté un projet de révision constitutionnelle. Ce projet devrait permettre au président Nkurunziza, une fois adopté par référendum, de briguer un quatrième mandat en 2020. Le projet était dans les tiroirs depuis avril 2017. Il est présenté actuellement comme le résultat du dialogue interne, une sorte de consultation populaire organisée en l'absence de la quasi-totalité des forces d'opposition et de la société civile indépendante, qui ont fui en exil. Cette révision constitutionnelle sera la réforme phare du Gouvernement avec notamment des modifications substantielles par rapport au mandat du président (instauration du septennat, instauration du poste de Premier ministre, suppression des coalitions politiques d'indépendants, suppression de la possibilité d'extradition pour les burundais accusés de crimes graves, changement des modalités de vote au parlement, etc.). Il est prévu que cette révision constitutionnelle soit soumise au référendum^{cxviii} pour lequel une campagne en faveur du « oui » a été lancée à tous les niveaux, en violation des prescriptions de la loi électorale.

L'opposition politiques et armée ainsi qu'une grande partie de la société civile qui étaient opposés au troisième mandat du Président Nkurunziza se sont opposés à cette initiative. Le Conseil National pour le Respect de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi et de la restauration de l'État de droit (le CNARED) continue d'être le principal mouvement d'opposition au CNDD-FDD mais reste très divisé. Réunissant des opposants partis en exil et ceux restés au pays, la création du CNARED, le 1^{er} août 2015 a été un moment fort de réunification d'une force d'opposition diversifiée et réunie autour d'une cause commune : le départ du président Nkurunziza. En novembre 2017, le CNARED s'est doté d'un nouveau directoire dirigé par le Dr Jean Minani au terme d'un conclave à Bruxelles durant lequel il a aussi redéfini sa priorité dans le sens de « la poursuite d'une recherche d'une solution négociée à la crise burundaise »^{cxvix}. Pour le CNARED, le dialogue en cours sur la crise burundaise n'est pas véritable. L'organisation doit « y mettre fin afin d'entreprendre une réelle organisation de véritables pourparlers » (Ibid.). Mais les divergences au sein de cette coalition ont commencé à se faire sentir au point de la fragiliser. Un partenaire de l'OAP dit :

« Nous avons très peur pour la population de Bujumbura Rural. On sait par expérience qu'à chaque fois qu'il y a une rébellion dans le pays, c'est la population locale qui en paie le prix. Aussi, ces rebellions cherchent toujours à s'établir à Bujumbura Rural qui est proche de la capitale pour faire la démonstration de force. Et c'est toujours la population qui paie le prix fort, réprimée aussi bien par les rebelles que l'armée gouvernementale ou encore les jeunes du parti au pouvoir. Aussi, nous avons peur que l'OAP devienne aussi une cible, elle qui travaille désormais sur les droits humains et qui va devoir dénoncer ces violences faites à la fois par les deux parties. Elle doit vraiment réfléchir sur ses diverses stratégies ». (Entretien avec un partenaire de l'OAP, Bruxelles, février 2018).

La galaxie des oppositions politiques armées qui s'étaient déclarées au cours de la période 2015 et 2016 s'est progressivement réduite au cours de la période 2016-2018, sans doute rattrapé par le réalisme et le manque des moyens politiques, diplomatiques, financiers et matériels qu'exige une telle entreprise. Certains groupes font rarement parler d'eux actuellement. Parmi ceux qui sont restés actifs, on peut relever le FNL du Colonel Nzabampema qui a continué à faire parler de lui, à travers les revendications des attaques sporadiques notamment autour de la plaine de la Rusizi, à la frontière avec la RDC. Ces actes perturbent sans doute la sécurité au niveau local mais n'ont pas encore une ampleur de nature à inquiéter le pouvoir de Bujumbura et son appareil sécuritaire. Les autres groupes armés se sont aussi heurtés à l'hostilité des gouvernements de la sous-région, qui visiblement, ne veulent plus laisser évoluer sur leurs territoires des groupes armés ayant l'intention de déstabiliser les autres pays et encore moins leur prêter main forte d'une quelconque manière. Ces groupes sont très hétérogène : certains sont des branches armées de partis politiques burundais de l'opposition (comme le FNL ou encore les RED-FRONABU Tabara) alors que d'autres, comme le FOREBU, regroupent principalement des déserteurs de l'armée burundaise^{cxl}.

Encore de la violence

La crise qu'a connue le Burundi en 2015 a été à la base de la dégradation de la situation sécuritaire qui s'est poursuivie jusqu'en 2018. Elle a été amplifiée par une répression souvent jugée excessive^{cxli}, des manifestations par la police. Il s'en est alors suivi des attaques contre les forces de l'ordre, des opérations policières meurtrières, des exécutions extrajudiciaires, arrestations arbitraires et tortures, ce qui a donné l'impression de début d'une guerre civile^{cxlii}. Un partenaire de l'OAP dit :

« Dès le jour de l'annonce de la candidature du président, les manifestations contre ce nouveau mandat ont commencé sous différentes formes à Bujumbura Rural. C'est comme par exemple lors de sports collectifs inhabituels, les opposants chantaient des slogans hostiles au Président. Ils allaient dans des écoles et chassaient les élèves ; la récolte de thé ne se faisait plus. Il y avait encore de l'insécurité. On est même arrivé au point d'inviter d'autres communes comme Mugamba et Mugongomanga, Gisozi, Rusaka. On a même brûlé le matériel de 96 centres de vote de Kanyosha à la colline Kanyunya de Mukike. C'est ainsi que nous sommes entrés dans une zone rouge. A partir de ce moment on a envoyé 80 militaires pour sécuriser la commune mais en juin 2015, deux manifestants ont été tués. C'est à partir de ce moment que la situation s'est envenimée. L'administrateur était accusé d'avoir commandé ces assassinats. Un jour, la police a tiré sur les manifestants et deux jeunes sont morts. C'est ainsi que les manifestants ont pris les cadavres et les ont amenés dans le bureau de l'administrateur. C'était terrible ! Par la suite, le domicile de l'administrateur a été attaqué et deux policiers ont été tués sur le champ. Mais l'administrateur et sa famille n'ont pas été atteints. Comment les armes étaient-elles entrées ? Je pense que certaines hautes personnalités de la commune amenaient des armes et de l'argent. Certains commerçants étaient aussi impliqués. Ils ont été arrêtés et interrogés. D'autres ont fui. La fréquence des manifestations a diminué lorsqu'on a commencé à dénoncer les jeunes armés et à les arrêter. C'est ainsi que des armes ont été attrapées. Ce n'était pas facile ». (Entretien avec un partenaire de l'OAP, Bruxelles, février 2018).

Dans cette crise, les jeunes ont joué un rôle majeur. Les jeunes des quartiers de la capitale en étaient les principaux protagonistes ; ce sont eux qui se sont mobilisés, qui ont réprimés ou encore qui ont été réprimés. Dès avril 2015,

l'insurrection a évolué en plusieurs phases, à savoir les manifestations violentes d'avril 2015, la tentative de coup d'État du 13 mai 2015 ; les tirs d'armes à feu et explosion de grenades dans certaines zones de la capitale, l'attaque du 18 juillet à partir de l'extérieur, la distribution massive d'armes à la population, les attaques à la grenade sur les forces de l'ordre, les assassinats sélectifs des hauts cadres et d'autres acteurs politiques nationaux, la déstabilisation des forces de l'ordre (provocation des mutineries et des massacres internes), l'attaque des camps militaires, l'enlèvement des personnes, etc. Toutes ces phases étaient animées et soutenues par des campagnes de rumeurs pour terroriser la population, désinformer et manipuler l'opinion tant nationale qu'internationale, de calomnies et de diabolisation des forces de l'ordre pour saper leur moral et diviser leurs membres. Elles étaient organisées dans l'esprit de perturber le processus électoral^{cxliii}. Un partenaire de l'OAP dit :

« L'un des grands problèmes de la répression des manifestations a été s'attaquer aux gens, non pas pour punir ceux qui avaient commis des délits mais pour intimider et faire peur à la population. Ceux qui réprimaient les manifestations ne se préoccupaient pas de savoir qui avait commis le délit ou non. Tout assassinat, torture, viol, etc. était bon pour créer la terreur et dissuader toute opposition. Il y a alors eu beaucoup de victimes et la peur s'est installée dans la population. Et jusqu'aujourd'hui, cette peur est restée visible ». (Entretien avec un partenaire de l'OAP, Bruxelles, février 2018).

La volonté de stabiliser définitivement le pays en mettant fin aux manifestations et aux différents groupes rebelles a favorisé la chasse aux sorcières, ce qui a créé une situation d'anarchie et de peur dans le pays. Mais depuis le début de 2016, on a assisté à une diminution sensible de l'insécurité et notamment des exécutions extrajudiciaires^{cxliv} ainsi que celle des affrontements armés et des attaques à la grenade^{cxlv}. Mais plusieurs sources ont continué à dénoncer de multiples cas de disparitions forcées, d'arrestations arbitraires et de tortures, et font état d'un climat de terreur^{cxlvi}. A partir de septembre 2016, plusieurs sources ont attribué cette diminution de « la violence à une répression devenue plus discrète mais plus systématique, ciblant toute forme de dissidence ».

Ainsi, dès la fin de l'année 2016 et début 2017, plusieurs sources ont rapporté la recrudescence des tensions politiques, des arrestations et des disparitions^{cxlvii}. Par exemple, en décembre 2016, le HCDH dénombre 593 morts alors que ACLED et d'autres ONG burundaises comptent plus de 1.000 victimes ainsi que des centaines de disparitions forcées, de nombreux cas de tortures et de violence sexuelle, et des milliers d'arrestations. Cette recrudescence des violences a été à la base de la fuite de beaucoup d'habitants des quartiers contestataires, en particulier les jeunes, même s'ils n'étaient pas politiquement actifs. Ces violences étaient souvent composées des exécutions extrajudiciaires, disparitions et arrestations visant principalement les opposants ainsi que « toute forme de dissidence [...] réelle ou imaginaire »^{cxlviii}. Il en a été de même des activistes de la société civile et des journalistes ainsi que leurs proches, et des ressortissants rwandais. Mais de l'autre côté, des membres et représentants du parti au pouvoir ont eux aussi été la cible de violences. Cette violence qui au départ était située principalement dans les quartiers contestataires de la capitale s'est ensuite répandue à l'intérieur du pays^{cxlix}. Elle a aussi été à la base des déplacements massifs dans les pays voisins ou encore des déplacements intérieurs.

D'après les estimations de la CPI qui a ouvert une enquête, les violences liées à la crise politique auraient causé la mort d'au moins 1 200 personnes, ainsi que la détention illégale et la torture de milliers d'autres.

Certaines ONG ont parlé de plus de 2000 morts^{cl} et d'autres enfin de 500 morts seulement pour l'année 2017^{cli}. Toujours en 2017, le conseiller spécial d'Antonio Guterres pour la prévention des génocides appelait, lors d'une réunion au Conseil de sécurité de l'ONG, à des mesures énergiques, craignant que des « atrocités de masse » ne soient commises entre temps. Mais cet appel a été très fortement critiqué par le représentant du gouvernement burundais à l'ONU. Pour lui, « il s'agit tout simplement d'une mise en scène théâtrale pour influencer le briefing du Conseil de sécurité ». C'est aussi, ajoutait-il « une manière de donner un coup d'accélérateur à l'agenda caché de certains partenaires qui visent depuis 2014 un changement de régime au Burundi », un « complot international ». Or, à la veille de cette réunion aux Nations unies, une vingtaine d'ONG internationales ainsi que des organisations burundaises avaient sorti un communiqué conjoint en dénonçant des graves violations des droits

humains qui continuaient à être commises au Burundi et en appelaient à des sanctions ciblées contre les responsables. Ces organisations accusaient principalement la police, l'armée, les services secrets burundais et la ligue des jeunes du parti au pouvoir, les *Imbonerakure*, désormais qualifiée de milice par l'ONU.

Alors que le rapport des experts des Nations unies susmentionné avait relevé les dysfonctionnements de la justice nationale burundaise^{clii} comme étant un des obstacles majeurs à la poursuite des crimes commis au Burundi, en fustigeant notamment son manque d'indépendance par rapport au pouvoir exécutif^{cliii}, le Burundi a annoncé en octobre 2016 sa décision de se retirer du Statut de Rome de la CPI. A titre de rappel, la situation du Burundi avait retenu l'attention de cette Cour dont la Procureure avait déjà exprimé à deux reprises ses préoccupations face à la violence prévalant au Burundi depuis 2015^{cliv}. En date du 25 avril 2016, elle avait annoncé l'ouverture d'un examen préliminaire sur la situation prévalant au Burundi depuis avril 2015, portant notamment sur des « exécutions extra judiciaires, d'emprisonnements, d'actes de torture, de viols et autres formes de violence sexuelle, ainsi que des cas de disparitions forcées^{clv} ». Cet intérêt du Bureau du Procureur par rapport à la situation du pays a sans doute précipité la décision du Burundi de quitter la CPI. Celui-ci a entamé la procédure prévue par l'art. 127 du Statut de Rome de la CPI, passant d'une délibération du Parlement en date du 12 octobre 2016 à la promulgation d'une loi portant retrait de la République du Burundi du statut de Rome de la CPI^{clvi}, formalisé par une notification officielle au Secrétaire Général des Nations Unies en date du 27 octobre 2016.

Offensive contre la société civile

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

« Mais le problème se pose depuis 2015, selon le CNDD-FDD, les bailleurs des fonds ont pris l'argent destiné au gouvernement et l'ont affecté aux ONG. Même si cela était vrai, l'OAP n'y est pour rien. Pour le CNDD-FDD, cet argent devrait être versé à l'État qui a des plans à long terme et des capacités pour faire ce travail. Aussi, on nous reproche que les organisations de la société civile deviennent de plus en plus politisées, ce qui a donné le résultat que tout le monde connaît en 2015 : une partie de la société civile a participé à la tentative de coup l'État. Mais on sait très bien que l'OAP n'a pas été politisée. Mais tout cela fait à ce que beaucoup de nos activités sont bloquées sur le terrain, les membres du parti au pouvoir ne voulant pas faire la part des choses. (Entretien avec un animateur de l'OAP, Bujumbura, septembre 2017).

La modification du cadre légal régissant les organisations de la société civile est aussi venue après plusieurs mois de dénigrement et de harcèlement judiciaire; bref d'une véritable « chasse aux sorcières » contre certaines organisations, notamment celles qui sont accusées d'avoir été les instigateurs des manifestations de 2015. En octobre 2016, le Ministère de l'intérieur a définitivement radié 5 organisations de la société civile burundaise, en les accusant de s'être « écartées de

leurs objectifs consignés dans leurs statuts et s'activent plutôt à ternir l'image du pays et à semer la haine et la division au sein de la population burundaise »^{clxi}. Une semaine plus tard, le même ministère a procédé à la suspension de cinq autres organisations au motif que leurs activités « ne sont pas en conformité avec leurs objectifs consignés dans leurs statuts mais sont plutôt de nature à perturber l'ordre et la sûreté de l'État »^{clxii}. Notons que la Ligue burundaise des Droits de l'Homme « Iteka », la plus ancienne organisation de défense des droits de l'homme au Burundi, a été définitivement radiée en janvier 2017, après avoir co-publié avec le FIDH un rapport accablant sur la situation des droits de l'homme au Burundi^{clxiii}. Toutes ces mesures ont suscité de vives protestations aussi bien au Burundi qu'à l'extérieur^{clxiv}, sans pour autant amener le gouvernement à les revoir ou à reconsidérer la nécessité de respecter et de promouvoir le droit d'association en dehors de toute intimidation ou menaces d'arrêt^{clxv}. Un animateur de l'OAP dit :

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

La période 2016-2018 a également été marquée par la poursuite, par le gouvernement, des efforts de division de la société civile. Cela a été marqué par l'émergence, avec l'encouragement et/ou la complaisance du gouvernement, des organisations de la société civile dite « pro-gouvernementale » et engagées de plus en plus dans des activités de soutien au gouvernement. Les mêmes organisations s'investissent – et c'est là où des questionnements sérieux par rapport à leur nature et leur futur émergent – dans de véritables campagnes de dénigrement et de diabolisation des autres acteurs de la société civile en échange d'une grande liberté d'action sur terrain. Ces démarches en faveur de la mise en place d'une société civile acquise à la cause du gouvernement datent d'avant la crise de 2015. Certains observateurs avaient même commencé à parler d'une véritable « nyakurisation » de la société civile^{clxvi}, à l'image du phénomène de division et d'atomisation des partis politiques de l'opposition, qui ont éclaté en des ailes concurrentes et partant trop faibles pour constituer un véritable contre-pouvoir face au parti majoritaire.

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

Pour ce qui concerne les médias plus particulièrement, la crise de 2015 a fortement compromis les acquis en matière de la liberté de la presse au Burundi et la situation a du mal à redevenir normale notamment à cause de la destruction des radios privées à l'ombre du putsch manqué de mai 2015. Au cours de la période 2016-2018, des évolutions en faveur de la presse ont été observées notamment avec la réouverture de certaines stations ainsi que la poursuite des activités des journaux écrits indépendants à l'instar du journal IWACU. Mais cela évolue aussi à côté d'autres contraintes de droit et de fait peu favorables à une presse indépendante, dont des risques sérieux de sécurité, aggravés par l'enlèvement puis la disparition en

juillet 2016 du journaliste Jean Bigirimana du groupe de presse Iwacu^{clxix}. L'auto-censure s'est progressivement installée auprès des journalistes et de leurs rédactions, soumis de plus en plus à des menaces de suspension chaque fois qu'ils diffusent des informations qui ne sont pas du goût du pouvoir. Des situations de ce genre sont d'ailleurs déjà arrivées notamment avec la suspension de la radio CCIB FM+, suivie de la révocation et du départ en exil de son directeur et rédacteur en chef suite à la diffusion d'un éditorial sur le massacre des réfugiés burundais à Kamanyola, en République démocratique du Congo^{clxx}.

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

Crise économique

D'un point de vue économique, le Burundi est 180^e sur 187 en termes d'Indice de Développement Humain.^{clxxii} Les défis socio-économiques, les conflits fonciers et le niveau de corruption élevé nourrissent le manque d'opportunités et les frustrations d'importantes franges de la population, en particulier les jeunes et les populations urbaines.

Les guerres civiles ont mis l'économie burundaise par terre. Pour ses détracteurs, Pierre Nkurunziza a échoué à la relancer. Avec un revenu national brut d'à peine 260 dollars par habitant et une malnutrition chronique touchant plus de 58 % de la population, ce petit pays d'Afrique des Grands Lacs est l'un des plus pauvres de la planète. Il exporte très peu, manque régulièrement de devises étrangères pour acheter son essence et ne produit pas assez pour arriver à l'autosuffisance alimentaire. Une grande partie des manifestants des derniers jours sont de jeunes chômeurs ou des étudiants qui peinent à boucler leurs fins de mois dans une capitale où les prix des denrées de base ne cessent d'augmenter. Le président Nkurunziza se félicite d'avoir construit des milliers d'écoles et rendu l'école gratuite. Mais ses détracteurs soulignent que le niveau du système éducatif n'a jamais été aussi bas : les ressources, notamment humaines, n'ont jamais suivi la considérable hausse du nombre d'élèves. La corruption est endémique au Burundi, classé 159^e sur 175 dans l'index 2014 de perception de la corruption de l'ONG Transparency international. Les dirigeants sont accusés de se remplir les poches, quand la population a à peine de quoi manger une fois par jour.

Au niveau macroéconomique, la crise a entraîné une récession en 2015, qui semble se poursuivre au début de 2016. L'économie formelle, concentrée à Bujumbura, a été la première touchée, et la population rurale dépendant de l'économie informelle de subsistance est principalement affectée par la réduction des dépenses et des investissements publics. Les effets de la crise à moyen terme sur le niveau de pauvreté global restent encore difficiles à mesurer^{clxxiii}. Les prévisions de croissance sont restées sombres ; d'après les estimations du FMI, le taux de croissance et celui de l'inflation pour le Burundi devraient être respectivement de 0% et 12,4 % en 2017 ; cela à la suite d'une année 2016 où la croissance n'a pas non plus atteint plus de 1%^{clxxiv}. Le taux d'inflation devait aussi grimper et atteindre plus de 15% en 2017 alors qu'elle semblait avoir été stabilisée à environ 5,5% pour l'année 2016^{clxxv}. Le tableau dressé par la Banque Africaine pour le développement (BAD) n'est pas non plus reluisant pour une véritable sortie de crise^{clxxvi}. Le produit intérieur brut par habitant est l'un des plus faibles au monde, environ 325 \$ US par habitant. La crise politique qui ne finit pas, l'absence d'une reprise de la coopération internationale, tout cela combiné avec les faiblesses structurelles d'une économie peu diversifiée et fortement vulnérables aux chocs extérieurs exposent le pays à des difficultés économiques qui risquent de s'aggraver.

Et dans ce contexte, le gouvernement a continué à tourner sur base des budgets d'austérité^{clxxvii} permettant de couvrir au mieux les dépenses de fonctionnement sans pouvoir dégager des moyens pour le moindre investissement. Selon le PNUD, plus de 46,6% du budget total ont été consacrés aux dépenses générales (sécuritaires et non sécuritaires) et les services

économiques n'ont bénéficié que de 15% au moment où c'est justement ce secteur qui devrait être le moteur de la croissance (agriculture, infrastructures de base telles que l'énergie et le transport, etc.)^{clxxxviii}. La production agricole a chuté en 2017 de 25 % par rapport à 2016, et les tarifs alimentaires ont augmenté de 30 à 50 %. Dans les régions les plus gravement touchées, certaines familles doivent vendre leurs biens ou abandonner leur maison. La province de Bujumbura Rural est particulièrement touchée par la crise de 2015. Un animateur de l'OAP dit :

« Il y avait eu des manifestations et la tentative de coup d'État donc il fallait faire preuve de plus de neutralité. Il y a quelqu'un, un jeune homme, qui a été assassiné car à Isale il y a eu des jeunes qui avaient des fusils et qui voulaient fonder la rébellion mais ils ont été vite neutralisés. Et on les a désormais arrêtés, grâce aux comités mixtes de sécurité. Par la suite la situation a été maîtrisée. C'étaient des jeunes qui étaient au FNL il y a eu fusillade et certains sont morts d'autres ont été arrêtés et certains ont été réintégrés dans la société. A ce moment, certains imbonerakure au sang chaud voulaient parfois la provocation mais on les conseillait personnellement et ils ont été calmés ». (Entretien avec un animateur de l'OAP, Bujumbura, septembre 2017).

Depuis le début de la crise, alors que des efforts de médiation sont menés par la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), les principaux bailleurs de fonds ont suspendu leur aide budgétaire directe et parallèlement, le Burundi a annoncé son retrait de la Cour pénale internationale et la fin de sa coopération avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme^{clxxxix}. L'Union européenne, principal partenaire qui a pris des sanctions contre le Burundi depuis le début de l'année 2016, continue à conditionner le dégel de l'aide directe au gouvernement à des « garanties sur le respect des droits de l'homme, le renforcement de l'État de droit, l'élargissement de l'espace politique et la liberté de la presse »^{clxxx}. Les alternatives envisagées par le gouvernement, notamment le recours à d'autres potentiels bailleurs de fonds peu regardant en matière des droits de l'homme ou l'exploitation des minerais à l'instar du Nickel de Musongati ou des terres rares de Gakara, tardent à générer des ressources telles que cela avait été annoncé en grande fanfare par les autorités^{clxxxi}, et cela en dépit de ces difficultés économiques et financières notoires auxquelles le pays fait face.

Il faut néanmoins noter que ces difficultés financières n'ont pas encore provoqué un effondrement de l'appareil administratif du pays ; les fonctionnaires ont continué à être payés, parfois avec des retards. Certains observateurs attribuent cette apparente résilience notamment aux ressources qui sont générées par la participation du Burundi aux opérations de maintien de la paix, dont l'AMISOM, constitue une véritable manne financière pour le Gouvernement burundais^{clxxxii}. Mais cette crise économique a des graves conséquences sur la vie de la population. À côté des burundais de l'intérieur qui vivent dans des conditions de paupérisation progressive, le Burundi compte encore des centaines de milliers de réfugiés encore à l'extérieur du pays et qui font face à des conditions de vie très dures (pénurie de nourriture et des produits de première nécessité comme les médicaments, maladies, insécurité, etc.). Les récentes estimations du HCR font état d'environ 428,351 burundais encore réfugiés dans les pays limitrophes^{clxxxiii}. Les appels du Gouvernement du Burundi et même les pressions des gouvernements des pays voisins n'ont pas suffi pour encourager un mouvement de retour massif de ces réfugiés^{clxxxiv}. Le HCR et d'autres organisations humanitaires parlent même d'un mouvement inverse des rapatriés qui sont retournés en exil suite notamment à la dégradation de leurs conditions de vie une fois de retour au pays. Il faut aussi noter que le Burundi compte encore des déplacés intérieurs, avec un nombre total estimé à environ 198,000 personnes, soit environ 2% de la population^{clxxxv}, pour des raisons diverses (socio-politiques, catastrophes naturelles, etc.) et qui pour la plupart vivent dans des conditions extrêmement difficiles^{clxxxvi}.

Au cours de la période 2016-2017, le pays a fait face à une grave épidémie de paludisme, les estimations de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) ont indiqué plus de 7 millions de cas, ayant entraîné plus de 3000 décès. C'est aussi l'une des crises sanitaires les plus mal gérées vu que le gouvernement a pris un retard considérable avant de reconnaître le caractère épidémique de la situation et de pouvoir mobiliser une réponse efficace de la part des partenaires^{clxxxvii}. Le Burundi reste, selon l'ONG CARE international, l'une des crises humanitaires oubliées mais graves de l'année 2017, avec environ 2,6 millions personnes, soit environ 27% de la population, qui ne savent pas comment nourrir leurs familles^{clxxxviii}.

Le malaise social se nourrit aussi de certaines mesures prises par le gouvernement du Burundi dans un véritable élan d'autoritarisme. Nous pouvons à titre d'exemple citer les mesures fortes controversées de redéploiement du personnel enseignant sur tout le territoire national. Ceux qui ont osé formuler des revendications ont été menacés de voir leurs contrats résiliés. Également, suite sans doute à la mauvaise santé financière des caisses l'État, les fonctionnaires ont vu l'indexation de leurs salaires ainsi que les primes gelées, entraînant pour un grand nombre une perte de revenus considérable dans un contexte d'accroissement exponentiel du coût de la vie^{clxxxix}.

A ces différentes mesures sont venues s'ajouter très récemment les cotisations « volontaires » imposées à toute la population burundaise pour financer les élections de 2020; une mesure fortement décriée par plus de 36 syndicats et des parlementaires de la coalition Amizero y'Abarundi^{cx}. La mesure a été contestée aussi bien quant à son caractère jugé illégal, vu qu'il s'agit des cotisations fixées par ordonnance conjointe des Ministres de l'Intérieur et des Finances^{cxci} en dehors de la loi budgétaire; mais aussi et surtout car elle impose des ponctions importantes, allant jusqu'à l'équivalent d'un mois de salaire pour les fonctionnaires; alors que ces derniers étaient déjà soumis – au même titre que d'autres catégories professionnelles œuvrant dans le secteur informel, à toute une série de cotisations ponctuelles obligatoires. Malgré toutes ces oppositions, le gouvernement persiste et signe que cet argent sera collecté et profère des menaces à peine voilées à tous ceux qui ne voudront pas s'en acquitter.

L'OAP continue

Suite à un tel contexte crise, pas mal d'opérateurs économiques quittent le pays, la plupart des partenaires financiers ont annoncé la suspension de leurs appuis budgétaires et aux projets, la monnaie burundaise se déprécie et les prix des produits essentiels grimpent au jour le jour. La communauté internationale s'active pour pousser les uns et les autres au dialogue en vue de trouver une issue consensuelle menant au rétablissement d'un système politique inclusif et démocratique. Au niveau économique et social, la population burundaise vit des conditions socio-économiques encore très difficiles sur tous les plans. Plus de 70% des familles ont du mal à satisfaire les besoins fondamentaux : alimentation, logement, soins de santé, éducation etc. Les mesures de suspension des appuis financiers prises par bon nombre de partenaires pour contraindre les burundais à dialoguer ne font qu'empirer la situation. Comme premières conséquences, on observe une chute de croissance économique, l'augmentation du taux de chômage, et la valeur de la monnaie burundaise qui se déprécie vis-à-vis des devises.

L'OAP poursuit son travail dans ce contexte difficile. Au niveau de l'axe gouvernance et décentralisation, l'OAP travaille pour réhabiliter des ex-combattants et des jeunes vulnérables dans 3 communes de Bujumbura Rural, renforcer les performances des communes et consolider la paix au niveau régional. L'OAP œuvre toujours dans le domaine de la sécurité alimentaire et l'augmentation de revenus des ménages (3.721 familles agricoles ont renforcé leur sécurité alimentaire en augmentant leur production et les revenus qu'elles en tirent grâce à l'approche agro-écologique, 3.721 membres des organisations de base ont contribué à une amélioration de l'environnement à travers une approche agro-écologique, 15 organisations de base paysannes et autres ont consolidé leur rôle au sein de la société civile locale et nationale en matière de défense du droit à la souveraineté alimentaire, des synergies entre les partenaires sont opérationnelles autour des actions de plaidoyer et du renforcement des capacités, de l'accès aux services sociaux de base de qualité (les conditions d'apprentissage dans les écoles sont améliorées, les communautés accèdent facilement à l'eau potable), et de l'animation conscientisant- alphabétisation et équité genre (animation alphabétisation et post alphabétisation, scolarisation des enfants vulnérable).

En 2016, au niveau politique et sécuritaire, malgré l'apparence d'accalmie au pays, la crise éclatée en 2015 perdure. Des emprisonnements arbitraires, des enlèvements et des tueries ciblées, des attaques sporadiques non revendiquées mais attribuées aux groupes armés non identifiés constituent des éléments observables d'insécurité. Au niveau politique et social, bon nombre de leaders politiques et de la société civile, et plus de 300.000 burundais sont restés en exil, tandis que l'espace

politique et médiatique est resté réduit. Les deux tentatives de rapprochement des protagonistes burundais à Arusha avaient suscité l'espoir d'une rapide résolution pacifique de la crise burundaise, malheureusement, ce processus est depuis au point mort suite à l'absence de volonté politique. La communauté internationale fortement préoccupée par la situation du Burundi ne cesse d'appeler les burundais au dialogue inclusif, en témoignent les nombreuses résolutions en veilleuse votées, tant par les Nations Unies que l'Union Africaine. Au niveau socio-économique, le contexte s'est progressivement détérioré depuis le début de la crise. Les décisions de suspension des financements par bon nombre de partenaires de l'Etat ont produit comme premier impact la dévaluation de la monnaie burundaise et par voie de conséquence l'augmentation des prix de tous les produits (y compris les intrants et outils de production) et services. Les communautés rurales sont sans marché pour leurs rares productions, sans emplois autres que l'agriculture et accèdent de plus en plus difficilement aux moyens d'existence et de production. Les conditions socio-économiques de plus de 80% des burundais deviennent de plus en plus difficiles. Le programme de l'OAP s'étend pour cette année 2016 sur deux provinces : la province de Bujumbura Rural qui garde 9 communes sur les 11 d'avant : Mubimbi, Isale, Mutimbuzi, Kanyosha, Nyabiraba, Mugongomanga, Mukike, Mutambu et Kabezi et la province de Rumonge qui a pris les deux communes de Muhuta et Bugarama, qui, auparavant appartenaient à la province de Bujumbura Rural.

Au niveau politico-sécuritaire, la zone d'action du programme est caractérisée par une faible activité politique, la seule organisation politique observée sur terrain étant le parti au pouvoir et a connu progressivement une accalmie dans la quasi-totalité des communes, sauf des cas d'enlèvements, d'arrestations arbitraires et de passages d'hommes armés signalés surtout dans les communes de Mutimbuzi, Mukike, Kanyosha, et Kabezi. Au niveau économique et social, la situation comme partout ailleurs dans le pays, s'est progressivement détériorée depuis le début de la crise. Les prix des produits de première nécessité y compris ceux des intrants et outils de production n'ont cessé d'augmenter. Malgré leur proximité à la ville de Bujumbura et l'inflation, les producteurs de la zone du programme ont vu le marché de leurs productions se réduire à cause de la perte de pouvoir d'achat des communautés locales et citadines sans emplois et à ressources limitées. Toutefois, grâce aux actions du programme de sécurité alimentaire et d'augmentation des revenus des ménages, le changement progressif de mentalité en faveur de l'autopromotion, le souci d'améliorer et d'adopter les techniques agropastorales adaptées permettent aux communautés rurales de résister à la situation difficile imposée par les aléas climatiques et l'instabilité politico-sécuritaire. Face à cette situation, l'OAP a choisi de promouvoir une agriculture familiale agro-écologique visant la transformation de l'agriculture de subsistance en une agriculture d'auto-développement garante de la sécurité alimentaire et du progrès familial. Les principaux bailleurs de l'OAP pour cette période sont : IUED, 11 11 11, et Acord.

Mais du fait de la situation, elle ne peut pas effectuer l'entièreté du programme prévu pour 2016. En effet, suite au contexte d'incompréhension entre les organisations de la société civile et les pouvoirs publics, les autres activités prévues telles : le renforcement des capacités des organisations paysannes de base en techniques de lobby et de plaidoyer, l'appui à l'organisation d'une action de plaidoyer en faveur de la promotion du secteur agricole et le suivi/accompagnement de 15 organisations paysannes de base ont été reportées. Malgré cela, l'OAP travaille toujours à la consolidation de la paix à Bujumbura Rural. Un animateur dit :

« Après les manifestations, l'OAP a rassemblé 100 jeunes de Mugongo et 100 jeunes chômeurs de toutes ethnies et de toutes appartenances politiques entre 18 et 30 ans et on leur enseignait à comment résoudre les conflits et comment former des associations. Après formation à Mukike ils ont tracé des routes et on leur donnait une motivation de 5000F /jour et à Mugongo, ils ont fait des pépinières après avoir formé des associations on leur a donné des chèvres et des semences de pomme de terre. Mais ils l'ont cultivé dans une mauvaise saison, la saison B et la récolte n'a pas été bonne. Mais ça a œuvré pour la réconciliation car lorsque vous travaillez avec une personne pendant deux mois, même si vous avez des différends vous finissez par vous entendre ». (Entretien avec un animateur de l'OAP, Bujumbura, septembre 2017).

L'OAP arrive à travailler toujours grâce au soutien de la population de la province et à sa bonne réputation. L'OAP n'a pas peur d'intervenir, malgré l'insécurité. Mais la situation est plus incertaine actuellement qu'auparavant. Avant, l'OAP était connue et appréciée par tous les acteurs politiques armés ou non-armés ; il y avait des animateurs sur chaque colline qui faisaient leur travail et c'est ainsi que l'OAP continuait à travailler. Aujourd'hui, l'OAP se trouve dans une situation qui ressemble à celle des années 1990 mais dans laquelle elle doit encore pouvoir renégocier sa légitimité auprès du parti au pouvoir. Mais aussi, l'OAP est très touchée par la crise économique et financière du pays. Un animateur dit :

« Le travail de l'OAP risque d'être de moins en moins visible à Bujumbura Rural au cours des prochaines périodes. Cela peut être dû à la situation depuis 2015 qui ralentit sa contribution. Par exemple, les problèmes que nous rencontrons actuellement c'est que la population est pauvre. Avant, l'OAP intervenait souvent à défaut de l'État : elle donnait à la population des crédits, le bétail, etc. mais aujourd'hui tout s'est arrêté. La population a tendance à faire des projets en pensant que l'OAP peut encore les appuyer mais tout cela s'est maintenant arrêté. Dans ce cas, la population se décourage et n'est plus entreprenante comme dans le temps. Tout cela est lié à la situation actuelle du pays. D'une part, l'accent est de plus en plus placé sur les questions de gouvernance et décentralisation, ce qui diminue le nombre d'actions visibles et palpables sur un court-terme réalisées par l'organisation. Cela a pour conséquence l'arrêt de la distribution du bétail alors que ce n'était encore le moment d'arrêter. C'est aussi le cas de la distribution des crédits, il fallait plutôt ouvrir une petite micro-finance pour octroyer des crédits aux agriculteurs. D'autre part, l'OAP est concernée par le retrait des bailleurs de fonds du Burundi ». (Entretien avec un animateur de l'OAP, Bujumbura, septembre 2017).

Depuis 2015, l'UE et d'autres bailleurs de fonds bilatéraux ont suspendu 40% de l'aide budgétaire directe destinée au Burundi. Avec une aide globale de quelque 430 millions d'euros pour la période 2015-2020, l'UE est le premier donateur du Burundi^{cxcii}. Dans cette situation, le gouvernement tente de s'approprier des biens des opposants et des organisations non gouvernementales locales. En l'occurrence, en novembre 2015, par le décret 530/1597 émis par le ministère burundais de l'Intérieur, une dizaine d'organisations non gouvernementales nationales ont été suspendues et leurs comptes bancaires ont été gelés sous prétexte que ces organisations ont participé, durant ces mois, à un mouvement insurrectionnel.^{cxci}

2016-2018 : conclusions

La situation post-2015 est paradoxale pour l'OAP : d'une part, les conflits sont moins ouverts et les violences moins présentes, d'autre part, le pouvoir se durcit et rend le travail de l'OAP très difficile. Le problème est complexe car cela touche au cœur de l'identité et de l'activité de l'OAP.

De son identité d'abord, puisque la neutralité politique de l'OAP, qu'elle a défendu chèrement à travers son histoire, est remise en question par le gouvernement, qui voit comme un opposant politique toute personne ou association remettant en cause certaines de ses actions. La situation politique se durcit au Burundi, le gouvernement se veut seul décisionnaire et seul dirigeant, quitte à museler l'opposition, à remettre en question les relations entretenues avec les instances internationales, notamment concernant l'aide au développement, et à imposer son programme et ses réformes par la force. L'OAP se retrouve dans la tourmente, et sa neutralité politique remise en question, pour plusieurs raisons : elle est soutenue par des bailleurs internationaux vis-à-vis desquels le pouvoir est suspicieux ; elle est impliquée dans des activités de défense des libertés et des droits de l'homme qui peuvent aller directement à l'encontre des intérêts du pouvoir ; du fait du soutien de la population qui plaide pour elle et pour la laisser travailler, l'OAP a commencé après 2015 à être perçue comme un concurrent par le pouvoir qui veut régner en seul maître sur la population.

Ces différents éléments peuvent remettre en question l'action de l'OAP, et surtout mettre en difficulté l'un de ses principes de base, sa neutralité politique.

De son activité ensuite, puisque depuis 10 ans, à travers un travail réflexif nourri par le terrain, l'OAP a considéré que son objectif premier, à savoir l'autopromotion des populations, ne passait pas simplement par un renforcement des conditions socio-économiques des bénéficiaires, mais aussi par un travail plus large portant sur la cohésion des communautés, le renforcement des droits et de l'égalité entre tous, et la liberté. Dans le contexte post 2015, travailler sur ces questions devient extrêmement compliqué. Dès lors, comment l'OAP peut-elle rester fidèle à sa mission ? Finalement, l'association a dû restreindre ces activités depuis 2016 et se recentrer sur une aide plus matérielle aux populations, comme le soutien à l'agriculture. Au départ de sa création, la question qui se posait à l'OAP était celle des méthodes à appliquer pour promouvoir l'autopromotion dans un contexte de grande instabilité, violences et conflits. L'OAP y a répondu à travers une méthode inspirée d'un double focus (aide humanitaire et aide au développement), et via la construction d'une relation de confiance mutuelle entre l'association et la population, encourageant de ce fait la population à prendre confiance en elle et à s'impliquer dans les projets promus par l'OAP.

Mais 20 ans après sa création, le contexte a changé. Les violences sont toujours présentes, mais c'est surtout la situation politique qui devient problématique. Dès lors, la question change et devient celle des méthodes à appliquer pour promouvoir l'autopromotion dans un contexte où les libertés individuelles et collectives sont menacées par une organisation politique de plus en plus totalitaire. Dans ce contexte, la liberté d'action de l'OAP n'est plus vraiment limitée par un contexte local dangereux et explosif, mais plus encore par la nécessité de négocier avec le pouvoir en place. Alors qu'avant, le soutien de la population permettait à l'OAP de poursuivre son travail malgré les violences, aujourd'hui, ce même soutien ne suffit plus, puisque la population est surveillée et muselée au même titre que l'OAP.

Dans ce contexte, un deuxième défi attend l'OAP. Les relations entre le pouvoir et l'OAP ont beaucoup bénéficié de l'action et de la personnalité de Pascasie Kana, Secrétaire Exécutive de l'OAP, qui, grâce à son investissement total et son charisme, a su personifier l'OAP. Les entretiens ont fait ressortir l'importance du rôle de Pascasie, même s'ils ont aussi souligné la synergie et l'importance du travail d'équipe au sein de l'OAP, et la complémentarité de ses membres. En plaisantant, un ancien gouverneur nous a rapporté que l'OAP était en réalité l'acronyme pour « Organisation des Amis de Pascasie ». A l'heure où la situation est politiquement extrêmement délicate, et où il s'agit pour l'OAP de jongler intelligemment entre les différents intérêts, le départ à plus ou moins court terme de Pascasie risque de mettre en péril, non pas la dynamique au sein de l'OAP elle-même qui bénéficie du travail d'égale importance de tous les membres, mais surtout, le statut et l'image de l'OAP qui restent fortement associés à la personne et à la personnalité de Pascasie.

Conclusion générale

« L'OAP est né dans une période tourmentée de guerre civile mais aussi un moment d'espoir liée à l'ouverture démocratique [...]. On pourrait croire, à juste titre, que cet entre-deux a à jamais marqué son destin, que cette ambiguïté contextuelle n'a plus jamais lâché l'OAP. Reste à savoir comment elle a pu y survivre ».

Partenaire de l'OAP, Bujumbura 2017

Entre autonomie et nécessité de s'adapter : les forces de l'OAP

Force est de constater aujourd'hui que peu de personnes aurait parié que l'OAP serait toujours debout 25 ans après sa naissance. Pourtant, l'organisation a traversé toutes les crises et les désastres et continue son travail d'autopromotion des populations.

Comme le dit un membre de l'IUED :

« L'OAP à la fin c'est une success story qui montre que des acteurs locaux peuvent faire un travail important et contribuer à changer le pays. » (Entretien avec un membre de l'IUED, Bruxelles, juin 2018)

Cela ressort du miracle pour certains qui ne comprennent pas comment l'OAP a pu survivre au contexte. Cependant, au vu de tout ce que nous avons relevé plus haut, voici des éléments qui l'expliquent.

Bien sûr, lorsqu'on parle des réalisations et des forces de l'OAP, il faut toujours garder à l'esprit qu'il est impossible de comprendre comment l'OAP peut être exemplaire sans considérer la situation contextuelle dans laquelle elle est née et s'est développée. L'OAP a concentré son action dans la province de Bujumbura Rural. Ce choix a très certainement participé grandement à forger ses particularités, car la situation géographique et sécuritaire particulière de la province, marquée par l'incertitude et l'insécurité, a forcé l'OAP à adapter ses méthodes au contexte.

En effet, la province a toujours été particulièrement marquée par des rivalités politiques, et elle a été le lieu de repli des rebelles à travers les différentes périodes. Pour pouvoir y travailler, l'OAP a donc sans cesse dû s'adapter aux événements, et négocier avec la population, les rebelles, et le gouvernement et ses représentants, et les bailleurs de fonds eux-mêmes. Ses forces proviennent de cette capacité d'adaptation, et plus spécifiquement, de ces différents éléments.

Entre l'indépendance et la coopération : entretenir des relations justes avec les acteurs en présence

Depuis sa création, l'OAP a établi des relations particulières avec les différents acteurs, que ce soient les groupes politiques et les rebelles burundais, la population bénéficiaire, les intermédiaires entre l'OAP et la population, ou les bailleurs de l'OAP.

Concernant le climat politique dans lequel l'OAP a évolué, il faut dire que l'OAP a toujours dû naviguer entre les différents partis politiques et les groupes rebelles. Dès sa création, l'OAP est confrontée aux rebelles qui s'abritent à Bujumbura Rural. Même alors que le processus de paix qui s'annonce et qui verra sa finalité dans l'Accord d'Arusha est amorcé, Bujumbura Rural reste déconnectée du processus, et voit des troubles graves éclater du fait de la présence dans la province du CNDD-FDD. Mais même quand le CNDD-FDD s'intègre aux dynamiques qui tentent de régler les problèmes de guerre civile au Burundi, le FNL reste à Bujumbura Rural jusqu'en 2008. La province reste donc un lieu d'affrontements ouverts jusqu'en 2008, et même par la suite, du fait de sa proximité avec la capitale, elle est une des premières régions touchées en cas de crise politique. Bien sûr, c'est la population civile qui est la première victime du statut spécial de la province, et pour accomplir sa mission d'autopromotion, l'OAP doit accepter de travailler dans ce contexte instable et violent. L'OAP se voit parfois contrainte de rencontrer et de négocier avec les rebelles, pour les engager à respecter les infrastructures utiles à la population. Depuis sa création, l'OAP a donc côtoyé notamment le CNDD-FDD et le FNL, deux groupes politiques dont l'importance grandit avec le temps, notamment le rôle du CNDD-FDD qui est le parti actuellement au pouvoir. L'OAP connaît donc ces partis depuis longtemps, quand ils étaient encore considérés comme des groupes rebelles.

D'un côté, cette connaissance mutuelle va permettre à l'OAP de conserver un certain accès au parti. En effet, ceux qui étaient autrefois les rebelles accèdent au pouvoir après les élections de 2005. L'OAP les connaît bien pour les avoir rencontrés sur le terrain, et le CNDD-FDD connaît l'OAP de par ses actions pour la population. De plus, le CNDD-FDD sait que la population a protégé l'OAP à de nombreuses reprises, et qu'il existe un attachement de la part de la population de Bujumbura Rural pour l'OAP. Le CNDD-FDD sait donc qu'il n'a pas intérêt à empêcher l'action de l'OAP. C'est comme cela que l'OAP échappera à la vague de suspicion qui entoure les associations de la société civile qui œuvrent à Bujumbura Rural autour des élections de 2005, qui sont soupçonnées d'appuyer la rébellion. De l'autre côté, cette proximité avec le pouvoir va parfois jeter un soupçon sur l'apolitisme de l'OAP. Le CNDD-FDD va notamment reprocher à l'OAP d'avoir comploté avec le FNL en 2005 pour que FRODEBU gagne les élections à Bujumbura Rural.

Mais dans l'ensemble, les relations que l'OAP entretient avec le parti au pouvoir lui permettent de continuer son travail dans la province entre 2005 et 2015. Les efforts qu'elle fournit pour appuyer les processus de démocratisation et de professionnalisation de l'État sont perçus positivement par le pouvoir. Cette collaboration est soulignée par les gouverneurs de la province interviewés en exercice entre 2005 et 2015. Le gouvernement est conscient de l'importance du travail de l'OAP et pense que l'OAP et lui vont dans la même direction, à savoir le maintien de la paix et le développement des populations.

Cependant, la situation change à partir de 2015, sur fond de crise internationale. La question de l'argent des bailleurs de fonds qui transite directement par les ONG et non par l'État burundais crispe les relations entre le monde associatif et le gouvernement. Le gouvernement fait planer le doute sur les intentions et le rôle de l'OAP, d'autant que ses activités de défense des droits est interprété comme une activité d'opposition au gouvernement en place. Les relations entre l'OAP et le gouvernement se tendent, alors que paradoxalement, certains responsables aujourd'hui au pouvoir ont bénéficié plus jeunes de l'action de l'OAP, par exemple lorsqu'ils ont étudié dans une école construite grâce au soutien de l'OAP.

La légitimité de l'OAP trouve sans doute son fondement dans la relation qu'elle a tissé avec les bénéficiaires de son action via son investissement réel et quotidien auprès de la population de Bujumbura Rural. Cela est revenu dans beaucoup d'entretiens, l'OAP est considérée comme une organisation proche des gens, et surtout, une des rares organisations qui a mis en œuvre des pratiques réellement participatives. Ses méthodes ont porté leurs fruits. En établissant un réseau d'informateurs et de collaborateurs faisant un lien régulier entre l'organisation et les bénéficiaires des projets, l'OAP a réussi à se visibiliser, et à impliquer la population, qui a fini par se sentir propriétaire des projets, et responsable de leur réussite. Ces pratiques de participation ont beaucoup bénéficié de l'expérience de Pascasie, qui avait déjà travaillé au Congo avec des populations vulnérables. Mais cette relation particulière entre la population et l'OAP n'aurait pu aboutir sans une implication profonde et réelle des membres de l'OAP, qui sont restés constamment auprès de la population par tous les temps, en guerre

comme en paix. Cela a construit une confiance mutuelle et une assurance pour la population que l'OAP ne les abandonnera pas. La composition des membres de l'OAP et leur histoire a joué pour beaucoup dans cette relation. Beaucoup de membres de l'OAP proviennent eux-mêmes de Bujumbura Rural, et ont vécu des histoires auxquelles la population de Bujumbura Rural peut s'identifier. Les membres de l'OAP eux aussi ont connu des déplacements forcés, des violences, l'instabilité et la guerre.

Un des facteurs de l'investissement des membres de l'OAP auprès de la population est à rechercher dans leur foi. La plupart partage une foi chrétienne qui les pousse à s'engager auprès des plus humbles et des plus souffrants. Ainsi, leur travail est perçu plus comme une mission, et les membres de l'OAP eux-mêmes ont pu être perçus par la population comme des « martyrs » prêts à se sacrifier s'il le fallait. En tous cas, ils sont restés travailler dans la province alors que toutes les autres associations quittaient les lieux.

Cependant, le climat de suspicion qui règne dans la province autour des élections de 2005 et après la prise de pouvoir du CNDD-FDD commence progressivement à entacher la relation de confiance si forte auparavant entre l'OAP et la population. L'espace de dialogue se rétrécit. La situation se dégrade un peu plus avec la diversification des programmes de l'OAP, qui investissent plus des domaines liés au plaidoyer et au renforcement des capacités, et qui diminue ses interventions liées à l'aide humanitaire, réalisations qui sont plus immédiatement perceptibles par la population. De ce fait, les actions de l'OAP sur le terrain sont moins visibles, ou en tout cas leur bénéfice est moins perceptible à court-terme, ce qui peut entamer quelque peu la légitimité de l'OAP auprès de la population locale.

Enfin, les relations de l'OAP avec ses bailleurs et partenaires sont également importantes.

Il faut spécifier ici que l'OAP a souvent été considérée par ses partenaires comme une des seules associations fiables et durables à Bujumbura Rural.

Un partenaire dit :

« L'OAP a été notre seule ancre, notre seule porte d'entrée pour continuer à travailler au Burundi. Elle est restée alors que toutes les autres associations ont quitté la région quand les violences étaient trop fortes. Sans l'OAP, nous n'aurions pas pu continuer notre travail dans le pays. » (Entretien avec un partenaire, Bruxelles, mars 2018)

Selon la plupart des partenaires, la force de l'OAP réside dans plusieurs facteurs : d'abord, c'est une association très ancrée sur le terrain. Son succès est perçu comme provenant des liens forts qu'elle a réussi à créer avec les bénéficiaires directs de son action. Mais cette force peut être aussi perçue comme problématique, quand l'OAP, se basant sur son expérience du terrain, se lance dans ce qui peut être interprété comme de « l'improvisation », c'est-à-dire que les partenaires et les bailleurs n'arrivent pas toujours à suivre les actions de l'OAP, qui doit toujours s'adapter aux réalités changeantes du terrain. Cependant, même quand de l'incompréhension peut naître des pratiques très ancrées de l'OAP, les partenaires et les bailleurs reconnaissent que finalement, son travail est toujours pertinent, et surtout, très efficace.

L'autonomie de l'OAP vis-à-vis de ses bailleurs et partenaires peut être interprétée comme une arme à double tranchant. D'un côté, cela lui permet d'ajuster son action à la réalité sans se soucier des manuels et des modes d'emploi élaborés le plus souvent au Nord, mais d'un autre côté, cela peut entraîner des inquiétudes dans le chef des partenaires.

En définitive, ce qui règle la situation, ce sont les résultats du travail de l'OAP, qui sont jugés très bons, et sa structure stable.

Le deuxième facteur réside dans la personne même de la Secrétaire Exécutive de l'OAP et son leadership. Les partenariats ont souvent commencé grâce à des liens forts créés entre les partenaires de l'OAP et Pascasie elle-même. Les partenaires reconnaissent aussi l'importance de la figure de Pascasie, qui a toujours donné de sa personne pour mener à bien les combats de l'organisation, et qui a su faire connaître et respecter l'OAP, notamment en entretenant des liens personnels avec des responsables politiques, ce qui a permis souvent à l'organisation de continuer à travailler malgré les contextes compliqués. Mais ici encore, le rôle de Pascasie est à double tranchant, puisque sa personnalité forte peut parfois aussi être considérée comme problématique, notamment quand il s'agit de mettre en discussion les programmes ou pratiques de l'OAP.

Un partenaire dit :

« Parfois, c'est compliqué de travailler avec Pascasie, parce qu'elle valorise l'expérience et la connaissance du terrain par-dessus tout, et à ce niveau, il est certain que nous sommes moins bon qu'elle. Mais on peut apporter d'autres atouts, et parfois, c'est compliqué d'envisager cette complémentarité. » (Entretien avec un partenaire, Bruxelles, mars 2018)

Enfin, l'OAP est considérée par les bailleurs et les partenaires comme une association qui a su conserver des liens avec les politiques sans s'impliquer en tant que tel dans la politique. Cela est très apprécié par les bailleurs et partenaires, qui peuvent, grâce à l'intermédiaire de l'OAP, continuer à travailler dans le pays sans en être empêchés par les instances politiques.

Cependant, cette situation a changé depuis 2015. Les tensions qui existent entre le gouvernement burundais et les institutions et ONG internationales jettent la suspicion sur les partenaires de l'OAP, et par effet boule de neige, sur le travail de l'OAP lui-même.

L'OAP doit rester prudente par rapport au pouvoir quant à ses partenariats, et la relation entre les bailleurs et partenaires et l'OAP pourrait en pâtir.

Conserver une neutralité politique dans un contexte non-neutre

Une des grandes forces de l'OAP a été sa capacité à conserver une neutralité politique, ce qu'il faut considérer comme un exploit vu le contexte dans lequel l'OAP évolue. L'OAP voit le jour à un moment où naît la conscience de la population burundaise de constituer une société civile, c'est-à-dire une force avec une capacité d'action. Cependant, très vite, des dérives voient le jour. D'abord, les vagues successives de retour des réfugiés dans les périodes d'accalmie mènent au retour de personnes engagées politiquement, qui profitent de la naissance en masse d'organisations issues de la société civile pour se cacher et œuvrer à partir de ces associations. Quand l'OAP naît, elle naît donc dans un contexte de suspicion à l'égard de ces nouvelles associations qui voient le jour partout au Burundi. De cet état de fait est issue la confusion qui règnera longtemps entre l'engagement politique de quelques-uns qui œuvrent à travers des associations, et les actions en faveur du développement et de la démocratie que mènent des associations comme l'OAP.

Dès le départ donc, l'OAP a dû être claire sur sa mission, et prouver son engagement envers ses objectifs à travers un strict apolitisme. La période qui suit le cessez-le feu après les Accords d'Arusha voit un second réveil de la société civile burundaise, suivie de la même manière par une prolifération d'associations issues de cette société. Mais elles sont souvent très politisées, ou bien elles acceptent de se plier aux exigences des rebelles ou du gouvernement pour pouvoir travailler, par exemple en acceptant de verser de l'argent quand c'était demandé, ou bien en laissant certains aspects de leur mission aux soins du pouvoir en place. Mais l'OAP est désormais connue et respectée, autant par la population que par le pouvoir. Chacun connaît ses méthodes, notamment qu'elle n'accepte jamais de payer pour pouvoir travailler. Son apolitisme strict des premières années a porté ses fruits, et les différents acteurs l'acceptent comme un état de fait. L'ambiguïté des associations nées de la société civile ne cesse pas, et beaucoup d'associations sans aucune vision ou durabilité, ou bien nées avec l'objectif d'évincer ou de gêner le travail des autres associations, ou des associations partisans qui n'œuvrent qu'en faveur de ceux qui appartiennent à tel ou tel parti, continuent à voir le jour. L'OAP parvient à échapper à une identification de son travail avec celui de ces associations. Elle continue à travailler selon les mêmes principes. Mais depuis 2015 et alors que l'OAP continue à observer une neutralité politique, le pouvoir cherche à discréditer cette neutralité dans le but de discréditer l'OAP elle-même qu'elle perçoit parfois comme faisant opposition à son ambition.

La force de l'OAP ici réside sans doute dans sa réputation très bien établie, sa capacité à la réflexivité, et son attention constante à s'institutionnaliser. L'OAP a pu demeurer stable et développer une identité forte et reconnue par les acteurs nationaux et internationaux, notamment sa neutralité politique, avant tout parce qu'elle a toujours veillé à ajuster ses pratiques, à se recentrer sur sa mission première d'autopromotion sans s'égarer dans des partis pris, et à veiller à la cohésion interne de l'équipe elle-même, de manière à ce qu'elle puisse se présenter comme une entité structurée et cohérente qui présente un front uni.

S'adapter au contexte : faire de l'humanitaire et du développement en même temps

L'une des particularités de l'OAP est d'avoir associé des activités d'aide au développement via l'autopromotion avec de l'aide humanitaire. C'est très peu courant dans le monde des ONG, puisque la plupart des ONG se concentrent et se spécialisent soit dans l'un, soit dans l'autre. Cette double activité, menée même quand le pays est considéré par les instances internationales comme en paix, est due à la situation particulière de Bujumbura Rural, qui peut différer de la situation du reste du pays. Cette particularité de l'OAP provient de la nécessité dans de tels contextes de s'adapter aux exigences du terrain, et d'aider dans les communes en besoin d'aide humanitaire quand elle fait du développement dans les communes qui ne sont pas touchées par l'urgence. Par exemple, alors qu'au Burundi la situation se calme avec l'élection du CNDD-FDD en 2005, les résultats des élections font du parti FRODEBU le premier parti à Bujumbura Rural, et de ce fait, la province reste en proie à des violences qui ne touchent pas de la même manière le reste du pays. Alors que le pays est considéré en paix, et les aides humanitaires réduites, l'OAP continue à apporter ce genre de soutien à Bujumbura Rural quand la situation l'exige.

Cette pratique double est conduite par une réelle volonté de la part de l'OAP d'aider concrètement sur le terrain. Dans ce cas, l'OAP a adapté ses pratiques à la réalité du terrain, mais sans pour autant changer sa mission et ses objectifs. Elle a considéré qu'il était impossible de promouvoir l'autopromotion parmi la population si celle-ci ne disposait pas de conditions de vie décentes et dignes. En effet, comment encourager la population à se prendre en main et à envisager le futur lorsqu'elle ne peut pas être certaine d'être toujours vivante le lendemain, ou de ne pas devoir fuir pour protéger sa vie ? L'aide humanitaire a été rendue possible par une très bonne connaissance du terrain, des conditions de vie de la population, et une écoute de leurs besoins. L'OAP l'a considéré comme faisant partie de sa mission, comme un préalable nécessaire au travail d'autopromotion qu'elle effectue dès que le contexte la rend possible.

Il ne faut donc pas voir dans cette double orientation un écart de l'OAP de sa mission de départ, mais plutôt une adaptation pragmatique à un contexte instable, changeant et difficile. Ici, on reconnaît une des forces principales de l'OAP, qui est son inscription et sa très bonne connaissance du terrain. L'OAP se revendique comme inscrite dans le local, elle ne cherche pas à faire de la théorie, mais elle veut apporter une aide concrète.

Cependant, cette approche a entraîné quelques dangers. La population a été habituée à voir l'OAP apporter des changements immédiats et visibles dans ses conditions de vie. Dès lors que l'OAP a repris ses travaux de développement, passant par la conscientisation et l'empowerment des populations, l'éducation, le renforcement des capacités etc., certains parmi la population ont été déçus de voir que l'organisation réalisait moins d'actions immédiates et concrètes (construction d'écoles, de maternités, d'infrastructures solides, etc...) et ont interprété cela comme un désinvestissement et un recul de la part de l'OAP.

Finalement, œuvrer dans l'aide humanitaire a permis à l'OAP de s'attacher rapidement la population qui a reconnu que l'action de l'OAP était utile et nécessaire. Mais maintenant que l'aide humanitaire a laissé la place à des pratiques de développement via l'autopromotion, certaines parties de la population ne sont plus aussi soudées qu'avant autour de l'OAP. Dans ces situations, il faut donc veiller à ce que la population puisse s'investir autant dans les pratiques de développement que dans les pratiques d'aide humanitaire, et communiquer sur l'importance et la nécessité de ces pratiques.

S'adapter sans se renier : résistance et négociations avec les bailleurs de fonds

L'exemple de l'articulation entre aide au développement et aide humanitaire est un bon exemple de la manière dont l'OAP a toujours été capable de négocier avec les bailleurs de fonds pour qu'ils puissent adapter leurs méthodes au contexte décrit par l'OAP. Ainsi, l'organisation a commencé par faire du développement, mais très vite, en 1993, avec l'assassinat de Melchior Ndadaye, le nombre de déplacés dans les camps à Bujumbura Rural a augmenté, et l'OAP a jugé bon de faire de l'humanitaire.

Ceci étant, en 1995, les déplacés proposèrent à l'OAP de retourner au travail. Ils n'étaient pas satisfaits de recevoir de l'aide humanitaire sans produire aucun travail. Ils disaient : « nous n'avons pas l'habitude de quémander, remettez-nous au travail s'il vous plaît... ». L'OAP a dès lors commencé à donner des semences aux femmes, à distribuer des équipements à des fins artisanales aux jeunes, à leur octroyer de crédits remboursables à des intérêts très abordables, etc., tout en leur donnant des non vivres en même temps. Pour les travaux de constructions des écoles, de menuiserie (pupitres) et autres, l'OAP engageait directement les jeunes des camps. Ceci pour qu'il y ait une bonne pérennisation de ces infrastructures et une appropriation par les communautés. L'OAP a pu faire valoir l'importance de ces pratiques auprès des bailleurs de fonds, qui ont accordé une grande liberté à l'organisation, qui a su exploiter sa bonne connaissance des réalités locales et la nécessité de s'y adapter.

Parfois, l'identité de l'OAP, basée en partie sur une inscription forte dans les pratiques et la culture locale, et l'impact de la foi chrétienne de ses membres sur les projets, la pousse à négocier ou à refuser les injonctions des bailleurs de fonds internationaux, et les tendances théoriques de l'aide au développement.

Plusieurs exemples peuvent être cités :

Le premier cas concerne une proposition de l'UNICEF faite à l'OAP de construire des écoles en bâches pour les filles en âge de scolarité (et non pas pour les garçons) de la première primaire jusqu'en 3ème primaire. L'OAP a catégoriquement refusé le financement du bailleur pour ce projet, puisque selon sa politique, éduquer uniquement les filles dans un ménage pauvre, incapable de prendre en charge l'éducation des garçons est une preuve d'injustice sociale. De plus, construire les écoles en sheeting pour les uns dans une zone où la même organisation, l'OAP elle-même, a déjà construit en dur pour les autres est un manque du respect à la dignité humaine. L'OAP prône la construction d'infrastructures durables. Par ailleurs, il fallait que l'UNICEF donne le planning de la poursuite (plan de continuité) des études après la 3ème année, ce qui n'a pas été fait, puisque selon elle, cela n'a pas été prévu dans le programme de l'ONU.

Le deuxième cas concerne un projet porté par l'UNICEF d'adduction d'eau dans les écoles afin d'éviter la propagation des maladies des mains sales. Sur ce point, l'OAP voulait que l'eau passe d'abord par les points d'eau de la communauté. La simple raison avancée était que les enfants devraient avoir de l'eau potable aussi bien à l'école qu'à la maison, et non pas à l'école seulement. Cette idée provenait du fait qu'une fois, la REGIDESO avait fait l'adduction d'eau à Musaga (en ville), et les tuyaux provenaient des collines. Les communautés, en colère, les détruisaient à chaque fois. Ainsi, pour éviter de subir le même sort, l'OAP avait proposé à l'UNICEF de commencer à donner de l'eau d'abord à la population, puis aux écoles par après, afin que la communauté et les élèves en prennent bon soin.

Des discussions avec les membres de l'OAP révèlent en outre qu'ils ne souhaitent pas adopter certaines tendances du développement les yeux fermés, simplement pour bénéficier de subsides. C'est le cas notamment de l'approche genre, qui est très à la mode dans le milieu du développement depuis le début du millénaire. Reconnaisant l'importance de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, l'OAP émet cependant des critiques vis-à-vis de la manière dont l'approche genre est implémentée dans la plupart des projets, souvent sans tenir compte des dynamiques culturelles locales.

L'OAP souhaite tenir compte des particularités culturelles de la société burundaise à cet égard, et n'hésite donc pas à remettre en question et à adapter les recettes proposées par les développementalistes pour renforcer l'égalité des genres.

Cette capacité de remettre en question les injonctions des bailleurs de fonds renforce la légitimité locale de l'OAP, en même temps, son statut bien établi d'association reconnue et efficace ne la prive pas des aides internationales malgré les refus qu'elle peut opposer à certains projets.

De cette manière, l'OAP parvient à continuer à travailler sans renier son identité.

S'adapter et coopérer : ajustement et renforcement des principes du développement

Mais on peut remarquer globalement, même quand l'OAP négocie et adapte les prescriptions des bailleurs aux réalités du terrain, que son action s'est toujours inscrite à travers le temps dans les préoccupations internationales et les programmes de développement.

Entre 1993 et 1998, quand le Burundi est plongé dans la guerre civile, l'OAP s'inscrit dans la mouvance et accentue son action humanitaire. Entre 1999 et 2003, le Burundi est plongé dans une crise politique et économique, les instances internationales se concentrent sur les négociations politiques et les processus de paix. L'OAP ajuste son action à la réalité, et alors que les processus de reconstruction post-conflit commencent, elle adapte les prescriptions des développementalistes en conservant une double activité humanitaire et de développement. Après 2004, et surtout 2005, l'OAP s'inscrit dans la mouvance post-conflit et participe à l'effort de réconciliation nationale en promouvant le dialogue et les rencontres. Les théories de la consolidation de la paix, qui s'appliquent au Burundi à cette époque, prévoient que les bailleurs de fonds s'appuient sur les organisations de la société civile pour restaurer le pays. L'OAP profite beaucoup de cette période, puisqu'elle est déjà une association établie et reconnue sur le terrain, mais aussi à l'international. Elle trouve assez facilement des bailleurs de fonds qui peuvent financer ses programmes. C'est d'ailleurs à cette période que l'OAP se constitue en asbl et fait un long travail d'institutionnalisation et de réflexion sur son identité et son travail.

Entre 2009 et 2015, l'OAP travaille à la consolidation de la paix et au renforcement des institutions et de la société civile. Elle axe beaucoup ses activités sur la décentralisation, la formation et le plaidoyer. A cette époque, l'OAP bénéficie de financements qui s'inscrivent dans les préoccupations internationales, autour de l'égalité des genres, des droits de l'homme, du développement durable, du renforcement des capacités et de la bonne gouvernance.

La période qui suit 2015 est plus complexe puisque les bailleurs de fonds retirent leur soutien au gouvernement et décident de passer directement par les associations de la société civile. Cela complique le travail de l'OAP qui doit ménager le pouvoir en place avec intelligence.

Comme nous l'avons dit, il arrive à l'OAP de faire de la résistance concernant tel ou tel projet qu'on lui demande de mettre en œuvre, ou bien de négocier la mise en pratique de programmes qu'elle juge peu adaptée. En ce sens, son expérience et son statut lui permettent de questionner les projets des instances et ONG internationales.

Cependant, l'OAP ne déborde pas réellement des grandes lignes des théories de l'aide au développement. Elle n'oppose pas de résistance aux principes théoriques qui sous-tendent les programmes d'aide au développement, plutôt, elle s'oppose à certains de leurs aspects quand elle juge qu'ils peuvent heurter ses principes moraux ou les habitudes culturelles du milieu dans lequel elle travaille.

Leçons apprises

Finalement, l'expérience de l'OAP nous offre plusieurs bonnes pratiques qui peuvent être reproductibles dans des contextes similaires, c'est-à-dire des contextes de grande instabilité politique et économique, et de violences ponctuelles.

Faire des bénéficiaires directs ses premiers alliés :

Construire dans le temps et la proximité une relation de confiance mutuelle entre l'association et la population. Cela passe par un engagement réel de la part des membres de l'association dans la vie et les préoccupations des populations. L'histoire de l'OAP montre que c'est grâce à la protection de la population que l'organisation a échappé aux violences et à la destruction de ses projets.

Conserver une stricte neutralité politique :

Cela passe par un travail de fond sur les objectifs et la mission de l'organisation, qui doit être au clair sur ses priorités. Dans ce cadre, un travail d'institutionnalisation est nécessaire, ainsi qu'un travail sur la cohésion interne de l'organisation. Tous les membres doivent partager une même vision. Ce travail a pour mérite de renforcer l'identité de l'organisation, qui peut alors afficher clairement cette identité et la mission qu'elle poursuit auprès de la population et des acteurs des violences. En plus du travail d'institutionnalisation, le travail d'autonomisation financière réalisé par l'OAP lui permet également de n'être pas trop dépendante de pressions extérieures, qu'elles proviennent du pouvoir local, des partenaires ou des bailleurs. Cela leur assure de pouvoir rester fidèles à leur ligne directrice et à leurs principes.

Négocier sans se compromettre :

Le contexte de violence n'a pas laissé à l'OAP d'autre choix que de se voir parfois obligée de parlementer et de négocier avec les rebelles pour qu'ils préservent les acquis obtenus grâce au travail de l'OAP. Grâce aux relations que l'organisation entretient avec la population, et à son identité et sa mission clairement identifiés et délimités, il a été possible pour l'OAP d'approcher les rebelles sans que l'organisation ne soit par la suite confondue avec eux, ou qu'il lui soit reproché une activité politique.

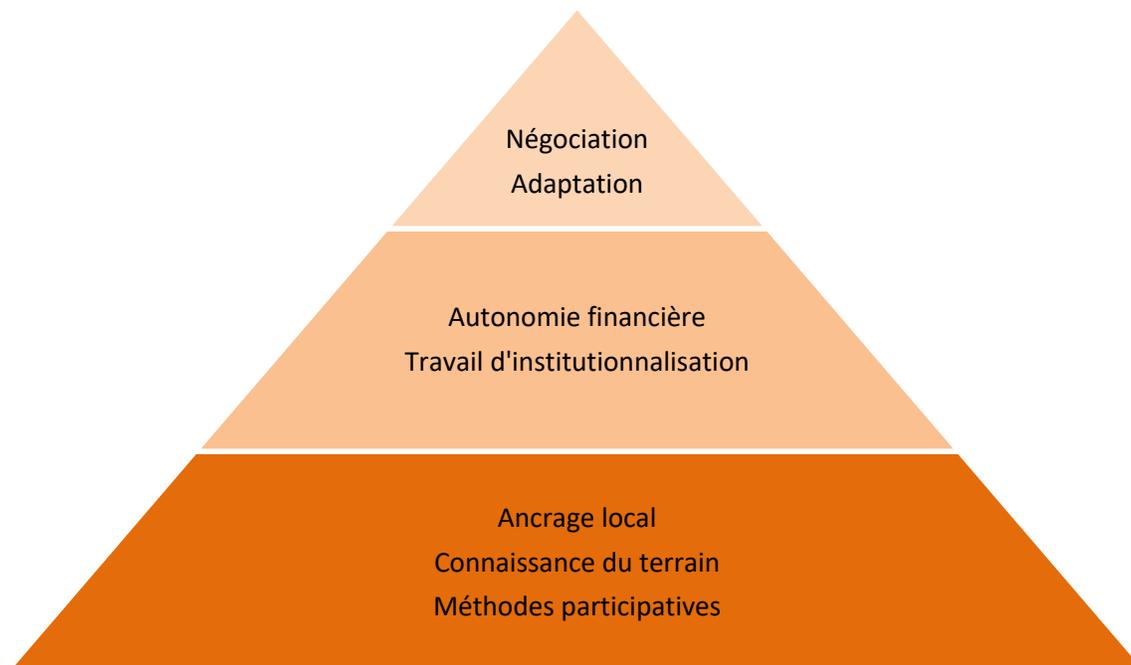
Travailler en collaboration avec le gouvernement :

L'OAP a toujours veillé à travailler avec les représentants du pouvoir quand leur présence était nécessaire. En intégrant l'Etat dans son action, l'OAP a permis la pérennisation de son action, et surtout, elle n'a pas cherché à entrer en concurrence avec l'Etat. De ce fait, l'organisation a maintenu longtemps de bonnes relations avec le pouvoir qui a considéré que l'OAP travaillait au développement du pays, c'est-à-dire poursuivait les mêmes objectifs que lui. La plupart du temps, grâce à ces pratiques, son travail n'a pas été freiné ou empêché par les autorités.

Adapter ses méthodes au terrain :

L'OAP nous montre que dans des contextes instables, c'est la bonne connaissance du terrain et des enjeux locaux qui doivent prévaloir sur les désirs et les programmes des bailleurs de fonds. Au risque de provoquer l'incompréhension de ses partenaires, l'OAP a toujours privilégié l'adéquation de son action aux réalités locales et au contexte. Cela a constitué sa force, puisque l'OAP est connue avant tout pour sa durabilité, sa persistance et son efficacité.

Voici sous forme de schéma les principaux éléments qui peuvent expliquer la durabilité et la réussite de l'OAP :



Les défis qui attendent l'OAP

L'OAP après Pascasie :

On l'a dit, Pascasie Kana, la Secrétaire Exécutive de l'OAP, est une figure centrale de l'organisation. Elle personnifie l'OAP, elle l'incarne, et une confusion peut s'installer entre la personne de Pascasie et l'association. Pourtant, nous avons constaté que l'OAP est très bien structurée, et que ses cadres sont très performants et efficaces. L'OAP fonctionne véritablement en équipe. Le problème ici réside dans le fait que les bailleurs de fonds et les politiques ont souvent eu affaire exclusivement à Pascasie. Il faudrait probablement qu'un membre de l'OAP se détache du lot et puisse reprendre ce travail d'incarnation de l'OAP après le départ de Pascasie, et assurer la représentation de l'organisation.

L'OAP après 2015 :

Alors que l'OAP est une des seules associations qui a toujours su conserver des relations avec le pouvoir burundais, ce qui lui a permis de traverser les crises et de survivre aux changements, il semble que cette fois-ci, depuis 2015, l'OAP a du mal à faire l'exception. L'organisation semble avoir des difficultés à convaincre le CNDD-FDD de sa neutralité et de sa légitimité. Le gouvernement veut régner seul sur la population, et peut vouloir diminuer le rôle et le travail de l'OAP. L'OAP devrait probablement continuer à travailler en clarifiant le mieux possible auprès du pouvoir son rôle et son statut, qui est celui d'une organisation d'aide à l'autopromotion, et non une organisation concurrente de l'Etat.

L'OAP et la diversification de ses programmes :

Face au pouvoir et à ses variations, l'OAP a pu compter sur la population qui l'a toujours protégée, parce qu'elle comprenait l'utilité du travail de l'association, un travail qui changeait leur vie au quotidien. Alors que l'OAP fait face à des relations tendues avec le pouvoir en place, elle doit pouvoir légitimer son travail à travers le soutien des bénéficiaires directs de son action. Cependant, en diminuant l'aide humanitaire et en axant ses programmes sur des activités liées au renforcement des capacités, au plaidoyer, etc., l'OAP prend le risque de déstabiliser la population, qui ne perçoit plus l'action de l'OAP aussi directement ou 'matériellement' qu'avant. Le travail de l'OAP a toujours été précédé d'une grande insertion de sa part dans les communautés rurales, d'un partage de la vie quotidienne de ses membres avec la population. Il serait probablement important de renforcer cet aspect, en investissant du temps et de l'attention sur le terrain pour renforcer les liens sociaux et humains entre les nouvelles générations des bénéficiaires directs et l'association. Et à partir de ces liens, expliquer et faire comprendre l'importance du travail d'autopromotion qui, bien que ses retombées ne soient pas immédiates, est très profitable sur le court et moyen terme.

Références

Notes de bas de page:

- ⁱ Van Campenhoudt, L., Chaumont, J.-M., Franssen A.,. *La Méthode d'analyse en groupe. Applications aux phénomènes sociaux*. Paris, Dunod, 2005.
- ⁱⁱ J.-P. Chrétien, *Le défi de l'ethnisme : Rwanda et Burundi, 1990-1996*, Paris, Karthala, 1997.
- ⁱⁱⁱ J.-P. Chrétien, « Les années 1960 et 1970. Des luttes de factions à l'obsession du massacre », in J.-P. Chrétien, *Burundi, l'histoire retrouvée. 25 ans de métier d'historien en Afrique*, Paris, Karthala, 1993, p. 452.
- ^{iv} Hirschy, J. et Lafont, C., *Esprit d'Arusha, es-tu là ? La démocratie burundaise au risque des élections de 2015*, <http://polaf.hypotheses.org/>, mai 2015.
- ^v Hong, K. K. (1991). Jeux et enjeux de l'auto-promotion, Genève : Cahiers de l'IUED, 20.
- ^{vi} Moore, S.F., "Law and social change: The semi-autonomous social field as an appropriate subject of study", *Law and Society Review* 7, 4, 1973, pp. 719-746.
- ^{vii} Constitution burundaise de 1992, article 26.
- ^{viii} Laroque, A. *Historiographie et enjeux de mémoires au Burundi. Histoire*. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2013.
- ^{ix} Balencie, J.-M., et De La Grange, A., *Mondes rebelles : L'encyclopédie des acteurs, conflits & violences politiques*, Paris, Editions Michalon, 2001, 167 p. 796-809.
- ^x Laroque A., *Historiographie et enjeux de mémoires au Burundi*, Université Panthéon-Sorbonne, Paris, 2013.
- ^{xi} Filip Reyntjens, Stef Vandeginste, « Burundi, Evolution politique en 1996-1997 » dans Marysse (Stefaan) & Reyntjens (Filip), éd., *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1996-1997*. Anvers : Centre d'études de la région des Grands Lacs, L'Harmattan, Paris, 1997.
- ^{xii} Chrétien, J.-P., Mukuri, M. (dir.), *Burundi. la fracture identitaire. Logiques de violence et certitudes ethniques (1993-1996)*. Paris : Karthala.
- ^{xiii} John Farmer et Chris Talbot, *Escalade de la guerre civile au Burundi*, avril 2001, disponible : https://www.wsws.org/francais/News/2001/maio1/17avrilo1_burundi.shtml.
- ^{xiv} Burundi: Post-election killings and civil war, Posted on August 7, 2015 by World Peace Foundation, disponible: <https://sites.tufts.edu/atrocityendings/2015/08/07/burundi-post-election-killings-and-civil-war/>
- ^{xv} République du Burundi (2000). *Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi*, 28 août 2000, Agence Burundaise de Presse n° 6835, 29 mars 2011, p. 119. RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, Commission Nationale des Terres et autres Biens (2010). *Organisation et activité 2006-2010*, Bujumbura, CNTB, pp. 1-3.
- ^{xvi} Sentamba, E., 2001. *Représentations, pouvoirs et développement local : le projet agro-sylvo-pastoral de Rutana. Burundi*, Pau, Univ. de Pau. (Thèse de Sciences Politiques).
- ^{xvii} World Hunger, 2003 – World Food Program, 29 août : <http://www.wfp.org>
- ^{xviii} Voir à ce sujet : UNHCR (2002), Statistiques sur la situation des réfugiés burundais au 29 juin 2009, UNHCR.
- ^{xix} André, C., *Burundi Evolution Economique* in Afrique des Grands Lacs, annuaire 1996-1997, Paris, L'Harmattan, pp.31-41
- ^{xx} André, C., *Embargo et Insécurité au Burundi: les effets économiques*, disponible : <http://www.ucsia.org/objjs/iob/gralac/1997/EMBARGO%20ET%20INSECURITE%20AU%20BURUNDI.pdf>
- ^{xxi} Rapport du FMI n° 06/307, 2006, page 5
- ^{xxii} Chrétien, J.P., « Le Burundi après la signature de l'accord d'Arusha », *Politique africaine* 2000/4 (N° 80), p. 136-151.
- ^{xxiii} Rapport du FMI n° 06/307, août 2006, page 5.
- ^{xxiv} International Bank for Reconstruction, Country briefs. Volume 1. Europe and Central Asia Region, Washington, 1996, p.25.
- ^{xxv} République du Burundi. Ministère de l'agriculture et de l'élevage, Plan de relance du secteur agricole (1998-2000), décembre 1997, p.5.
- ^{xxvi} République du Burundi. Ministère de l'agriculture et de l'élevage, Plan de relance du secteur agricole (1998-2000), décembre 1997.

- ^{xxvii} Rapport du FMI n°07/46, Burundi : Document de stratégie de réduction de la pauvreté — Rapport d'avancement, janvier 2007, page 32
- ^{xxviii} Palmans, E. « L'évolution de la société civile au Burundi », in Reyntjens, Filip (édit), *L'Afrique des Grands Lacs, annuaire 2005-2006 : dix ans de transitions conflictuelles*, Paris : Harmattan, 2006, p.8.
- ^{xxix} Quermonne, J.L. *Les régimes politiques occidentaux*. Paris, Éditions du Seuil, 1986, P. 187.
- ^{xxx} Palmans, E., op.cit.
- ^{xxxi} Ntakarutimana, E. et Ntsimbiyabandi, L., *Le phénomène de la société civile au Burundi*, Bujumbura, Presses Lavigerie, février 2004.
- ^{xxxii} Palmans, E., op.cit.
- ^{xxxiii} Sebudandi, Ch., Nduwayo, G., *Étude sur la stratégie et le programme d'appui à la société civile burundaise*, Bujumbura, Programme des Nations unies pour le développement, Projet d'appui à la gouvernance démocratique, janvier 2002.
- .
- .
- ^{xxxvi} Nsimirimana, D.-F., et Sabushamike, E., Rapport final, Projet de réforme du cadre juridique des associations sans but lucratif (ASBL), Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique, Bujumbura, octobre 2003.
- ^{xxxvii} Article 81, décret-loi n° 1/35 du 20 décembre 1988.
- ^{xxxviii} Article 81, décret-loi n° 1/35 du 20 décembre 1988.
- ^{xxxix} La moyenne des effectifs pour chaque groupement est de 15 à 20 personnes et pour chaque commune le taux moyen des « associés » tourne autour de 3 à 5% de toute la population. Voir : Sebudandi, Ch., Nduwayo, G., op.cit.
- ^{xl} Besson, I. (dir.). *Enjeux, défis et actualité de la formation agricole et rurale en Afrique francophone : quelques pistes de réflexion et de travail*, Document de travail, ADEA, 2012.
- ^{xli} Ibid.
- ^{xlii} Negri, T., *Revolution Retrieved. Selected Writings on Marx, Keynes, Capitalist Crisis & New Socialist Subjects 1967-1983*. Red Notes, London, 1998.
- ^{xliii} Norton, R.D. (2005). *Politiques de développement agricole. Concepts et expériences, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)*. Rome.
- ^{xliv} Ndayiragije, E., *Impact socio-économique de la théiculture en milieu rural : le cas de la Société Théicole de Tora dans la commune Mugamba*, Mémoire de licence, FLSH, Bujumbura, Université du Burundi, 1985.
- ^{xliv} Ibid.
- ^{xlvi} Direction unique et pérenne de vulgarisation qui est devenue la Direction Générale de la Vulgarisation Agricole aux termes du décret 100/17 du 30 Janvier 1989.
- ^{xlvii} Ibid. : p. 9
- ^{xlviii} Pérouse de Montclos, M-A., « De l'impartialité des humanitaires et de leur perception par les bénéficiaires : les enjeux politiques de l'aide internationale au Burundi », *Autrepart* 2006/3 (n° 39), p. 39-57. DOI 10.3917/autr.039.0039
- ^{xlix} Fisher, J., *The road from Rio: sustainable development and the nongovernmental movement in the Third World*, Westport (Conn.), Praeger, 1993.
- ^l ICG, *L'Effet Mandela. Évaluation et perspective du processus de paix burundais*, avril 2000.
- ^{li} Évaluation faite par Inadès-Formation Burundi sur « la compréhension de l'autopromotion par la population » sous la demande de l'OAP.
- ^{lii} GABAS, J.J., les enjeux de l'aide dans un contexte de mondialisation, 1996.
- ^{liii} Uwizeyimana, E., « La transition humanitaire dans le camp des réfugiés burundais de Mahama : réalité et nécessité », Fonds Croix-Rouge française, Les Papiers du Fonds, n° 11, février 2017, 28 p.
- ^{liv} Thania PAFFENHOLZ pg 19-45, Promotion de la paix et coopération internationale : histoire, concept et pratique, Annuaire suisse de politique de développement, 2006.
- ^{lv} Voir: Bond, dans « *imposing Aid, Emergency Assistance to Refugees* » et ; HARRELL-BOND B. [1986], *Imposing Aid. Emergency Assistance to Refugees*, Oxford, Oxford University Press, 440 p
- ^{lvi} PÉROUSE DE MONTCLOS M.-A. (2001), *L'aide humanitaire, aide à la guerre ?*, Bruxelles, Complexe

- lvii Thania PAFFENHOLZ (2006), "Promotion de la paix et coopération internationale : histoire, concept et pratique", *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 25-2
- lviii Larissa Fast, *Aid in Danger: The Perils and Promise of Humanitarianism*, Hardcover, 2014
- lix Ibid.
- lx Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « De l'impartialité des humanitaires et de leur perception par les bénéficiaires : les enjeux politiques de l'aide internationale au Burundi », *Autrepart* 2006/3 (n° 39), p. 39-57. DOI 10.3917/autr.039.0039
- lxi Marc-Antoine Pérouse de Montclos dans son article : « L'aide humanitaire dans les pays en développement : qui évalue qui ? »,
- lxii Une des spécificités de l'OAP, bien mise en évidence par Beuret et Fino (2009), *Aide au développement et conflit armé au Burundi*, Karthala, Paris.
- lxiii Hara, 1997.
- lxiv Curtis, 2013.
- lxv Ndayisaba, Leonidas (2015) "Accord de paix et processus de transformation des conflits au Burundi", *Journal of African Conflicts and Peace Studies*, Vol. 2: 2, 1-36.
- lxvi Buyoya, 2011.
- lxvii Nimpagaritse, 2004.
- lxviii Ndayisaba, Leonidas (2015) "Accord de paix et processus de transformation des conflits au Burundi," *Journal of African Conflicts and Peace Studies*, Vol. 2: 2, 1-36.
- lxix Burundi, constitution de transition du 28 octobre 2001
- lxx Palmans, E. op.cit.
- lxxi Ces adversaires Tutsi ont signé un accord appelé « Accord Cadre », et ont formé un front de refus des négociations. OUSMANE, A., "Les médias burundais pour un appui au processus de paix", Bujumbura, Décembre 2003, pp.8-10
- lxxii Van Eck, J. (2001): Polarization of parties into 'win power' and 'keep power' camps, threatens the collapse of peace process, Burundi Report N° 2001/1, p.1.
- lxxiii Proxy Targets Civilians in the War in Burundi, Human Rights Watch, 19987. Disponible : www.hrw.org
- lxxiv Bureau des Nations Unies pour la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA), février 2000.
- lxxv Palmans, E., op.cit.
- lxxvi Ntakarutimana, E. et Ntsimbiyabandi, L., Le phénomène de la société civile au Burundi, Bujumbura, Presses Lavigerie, février 2004, p.62.
- lxxvii Rapport de la situation humanitaire au Burundi, décembre 2001
- lxxviii Ibid.
- lxxix Colson Aurélien, Pekar Lempereur Alain, « Un pont vers une paix durable. Réconciliation et médiation post-conflit au Burundi et en République démocratique du Congo », *Négociations*, 2008/1 (n° 9), p. 13-28.
- lxxx Charles-Philippe David, *Genèse et développement de la consolidation de la paix : dimensions conceptuelles et empiriques*, 1998, disponible : <https://www.institutidrp.org/contributionsidrp/consolidation%20de%20la%20paix%20ch%20p%20david%201998.pdf>
- lxxxi David Reiff, *Slaughterhouse : Bosnia and the Failure of the West*, New York, Simon and Schuster, 1995 et *Slaughterhouse : Bosnia and the Failure of the West*, New York, Simon and Schuster, 1995.
- lxxxii Rapports de Human Rights Watch et d'Amnesty International
- lxxxiii Amnesty International, Urgent Action (Torture/Illicit-treatment/Unlawful detention), 7 janvier 2004.
- lxxxiv Amnesty International, *Burundi. A critical time...*, op. cit., pp.17-21.
- lxxxv <http://www.jeuneafrique.com/351717/politique/jour-28-aout-2000-accords-darusha-donnent-espoir-de-paix-burundi/>, visité le 9/8/17
- lxxxvi Chronique politique du Burundi 2005-2006.
- lxxxvii Fonds monétaire international, Burundi : Document de stratégie de réduction de la pauvreté — Rapport d'avancement, Rapport du FMI no 07/46, janv 2007.
- lxxxviii Lemarchand, 2006, Burundi's Endangered Transition : <http://www.burundirealite.org/PDFs/13.pdf>
- lxxxix Rapport final, Evaluation conjointe de la coopération de l'Allemagne, de la Belgique, de la Commission européenne, de la France, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède avec le BURUNDI, févr 2014
- xc Groupe de la Banque Africaine de Développement, Burundi : document relatif à l'approbation de l'initiative ppte – point de décision au titre de l'initiative ppte renforcée, Nov 2008

- ^{xc}i Rapport FMI 2007
- ^{xcii} Rapport final, Evaluation conjointe de la coopération de l'Allemagne, de la Belgique, de la Commission européenne, de la France, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède avec le BURUNDI, févr 2014
- ^{xciii} Janvier 2007 Rapport du FMI no 07/46
- ^{xciv} MASPF, Plan d'Action National de Mise en Application du Programme d'Action de Beijing (2004-2006), février 2004, p34
- ^{xcv} Voir avec l'OAP.
- ^{xcvi} Rapport FMI 2007
- ^{xcvii} Rapport FMI 2007
- ^{xcviii} Ntibantunganya Sylvestre, LE BURUNDI POST-ELECTORAL Des défis à la portée des burundais, déc 2010
- ^{xcix} Aude Laroque. Historiographie et enjeux de mémoires au Burundi. Histoire. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2013. Français. ; NNT : 2013PA010538
- ^c Palmans, E. op.cit.
- ^{ci} Selon le rapport de l'ONUB fin décembre 2005.
- ^{cii} <http://www.bi.undp.org/content/burundi/fr/home/library/poverty/cslp-ii-2012-report.html>
- ^{ciii} Voir les références avec l'OAP.
- .
- ^{cv} Une étude du centre Ubuntu.
- ^{cvi} Palmans, E., op.cit.
- ^{cvi} http://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-923_fr.html
- ^{cvi} Ashild Falch, Vers une démocratie durable au Burundi ? Une évaluation des promesses et écueils du processus de démocratisation au Burundi, 2009
- ^{cix} Florence Croidieu, La construction de la paix selon la Banque mondiale : principes, pratiques, résultats, Paris, 2002
- ^{cx} Selon Christophe Garda, « Les missions d'assistance internationale à la reconstruction : l'exemple de l'intervention américaine à Haïti » dans http://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-923_fr.html
- ^{cx} http://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-12_fr.html, visité le 22/ 8/17
- ^{cxii} Thania PAFFENHOLZ p. 19-45, Promotion de la paix et coopération internationale : histoire, concept et pratique, op cit 2006.
- ^{cxiii} La construction de la paix selon la Banque mondiale : principes, pratiques, résultats, Florence Croidieu, Paris, 2002.
- ^{cxiv} M.R. Berman, J.E. Johnson, *Unofficial Diplomats*, New York, Columbia University Press, 1977
- ^{cxv} A. Curle, *Making Peace*, London, Tavistock Publications, 1971
- ^{cxvi} La construction de la paix selon la Banque mondiale : principes, pratiques, résultats, Florence Croidieu, Paris, 2002.
- ^{cxvii} Justine Hirschy et Camille Lafont, Esprit d'Arusha, es-tu là ? La démocratie burundaise au risque des élections de 2015, <http://polaf.hypotheses.org/>, mai 2015
- ^{cxviii} Discours du Président Pierre Nkurunziza à l'occasion de son investiture le 26 août 2010.
- ^{cxix} NTIBANTUNGANYA Sylvestre, LE BURUNDI POST-ELECTORAL Des défis à la portée des burundais, déc 2010
- ^{cx} Burundi, Document de stratégie pays 2012-2016
- ^{cx} Alshid Falch, vers une démocratie durable au Burundi, Mai 2009
- ^{cx} UWIZEYIMANA Emeline « La transition humanitaire dans le camp des réfugiés burundais de Mahama : réalité et nécessité », Fonds Croix-Rouge française, Les Papiers du Fonds, n° 11, février 2017, 28 p
- ^{cx} Rapport final, Evaluation conjointe de la coopération de l'Allemagne, de la Belgique, de la Commission européenne, de la France, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède avec le BURUNDI, pag28, févr 2014
- ^{cx} Justine Hirschy et Camille Lafont, Esprit d'Arusha, es-tu là ? La démocratie burundaise au risque des élections de 2015, <http://polaf.hypotheses.org/>, mai 2015
- m
- ^{cx} Voir rapport 11.11.11
- ^{cx} Le rapport de l'IRC produit en avril 2010 sur l'évaluation des capacités organisationnelles et institutionnelles de l'OAP relève des indicateurs de performance.
- ^{cx} Voir apport d'enquête UNICEF & MINISANTE, 2014 sur l'état nutritionnel au Burundi e
- ^{cx} Burundi, document de stratégie pays 2012-2016
- ^{cx} Burundi, document de stratégie pays, op cit page 9
- ^{cx} OCDE, Partenariat avec la société civile 12 leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD, 2012
- ^{cx} Geoffroy V. et Robins, A., « Les bailleurs émergents de l'aide humanitaire : le cas des pays du Golfe, humanitaire en mouvement », *lettre n°3* sept. 2009.

-
- ^{cxixiv} International Centre for Not-for-Profit Law et World Movement for Democracy, 2012
- ^{cxixv} OCDE, partenariat avec la société civile : 12 leçons tirées des examens par les pairs, 2012, op cit p.14
- ^{cxixvi} http://www.lepoint.fr/monde/les-cles-pour-comprendre-la-crise-au-burundi-13-05-2015-1928314_24.php
- ^{cxixvii} Communiqué sanctionnant le congrès extra-ordinaire tenu à Gitega, 22 août 2016
- ^{cxixviii} Voir : <http://www.afriquinfos.com/2017/12/13/burundi-la-campagne-pour-le-referendum-constitutionnel-demarre-chez-le-president-nkurunziza13122017.php>
- ^{cxixix} Voir : <http://www.iwacu-burundi.org/jean-minani-revient-a-la-tete-du-cnared/>
- ^{cxl} Rapport d'information au Président du Conseil de sécurité, *S/2017/672/Rev*1*, 16 août 2017.
- ^{cxliii} Voir : <http://www.burundiembassy-germany.de>. Note d'information sur la Gestion de la Crise Electorale de 2015 au Burundi.
- ^{cxliiv} HCDH
- ^{cxliv} VOA
- ^{cxlvi} Rapport FIDH. Voir : <https://www.fidh.org/fr/regions/afrique/burundi/le-burundi-au-bord-du-gouffre-retour-sur-deux-annees-de-terreur>
- ^{cxlvii} Nations unies et Iwacu, HRW et AI.
- ^{cxlii} Op. cit., Rapport n° A/HRC/36/CRP.1/Rev.1; p. 13,
- ^{cxliii} Pour ce qui est de la question de l'indépendance de la justice au Burundi, voir : <http://www.iwacu-burundi.org/etats-generaux-justice-gitega-des-reformes-des-semblants-de-consensus-des-menaces/>
- ^{cxliv} Voir : <https://www.icc-cpi.int//Pages/item.aspx?name=otp-stat-06-11-2015&ln=fr>; <https://www.icc-cpi.int//Pages/item.aspx?name=OTP-STAT-150508&ln=fr>
- ^{cxlv} Voir : <https://www.icc-cpi.int//Pages/item.aspx?name=otp-stat-25-04-2016&ln=fr>
- ^{cxlvi} Loi n° 1/14 du 18 octobre 2016 portant retrait de la République du Burundi du Statut de la Cour Pénale internationale adopté à Rome le 17 juillet 1998.
- ^{cxlvii} Voir : <http://www.jeuneafrique.com/368403/societe/burundi-dix-organisations-de-societe-civile-radiees-suspendues-deux-medias-sanctionnes/>
- ^{cxlviii} Loi n° 1/02 du 27 janvier 2017 portant cadre organique des associations sans but lucratif
- ^{cxlix} Op. cit. Art. 74,
- ^{cxl} Loi n° 1/01/ du 23 janvier 2017 portant modification de la loi n°1/011 du 2^e juin 1999 portant modification du décret-loi n°1/033 du 22 août 1990 portant cadre général de la coopération entre la République du Burundi et les organisations non gouvernementales étrangères.
- ^{cxli} Ordonnance ministérielle n° 530/1922, actant la radiation définitive de cinq organisations de la société civile (FORSC, FOCODE, ACAT, APRODH, RCP).
- ^{cxlii} Ordonnance ministérielle N° 530/1960 portant suspension provisoire de certaines asbl (SOS-Torture/Burundi, la Ligue Burundaise des Droits de l'Homme « ITEKA », COSOME, CPI et UBJ).
- ^{cxliiii} Voir : <https://www.fidh.org/fr/regions/afrique/burundi/le-burundi-au-bord-du-gouffre-retour-sur-deux-annees-de-terreur>
- ^{cxliiv} Voir : <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=38910#.WnNM4ogFxPa>
- ^{cxlv} Voir : <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/burundi>
- ^{cxlvi} Voir : <http://www.iwacu-burundi.org/socit-civile-la-nyakurisation-aux-portes-2/>
- ^{cxlvii} Voir : <https://www.yaga-burundi.com/2017/12/05/societe-civile-burundaise-deperdition/>
- ^{cxlviii} Rapport IFRI : <https://www.ifri.org/fr/publications/notes-de-lifri/lopposition-burundaise-exil>
- ^{cxlix} Voir : <http://www.jeuneafrique.com/459753/societe/burundi-toujours-aucune-trace-journaliste-jean-bigirimana-disparu-y-a-an/>
-

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

clxxi Rapport de Recherche Burundi : La citoyenneté en crise Great Lakes Dispatches | Numéro 1 | Août 2015

clxxii Classement IDH 2014, PNUD.

clxxiii Nations unies, commission économique pour l'Afrique, Profil de pays : Burundi 2016

clxxiv IMF, Economic Outlook, April 2017

clxxvi Voir : <https://www.afdb.org/fr/countries/east-africa/burundi/burundi-economic-outlook/>

clxxvii Voir : <http://www.iwacu-burundi.org/parcem-les-budgets-dausterite-jusque-quand/>

clxxviii Voir :

Nations unies, commission économique pour l'Afrique, Profil de pays : Burundi 2016

clxxx Voir : <https://medium.com/@1509105160699/pas-daide-directe-mais-un-soutien-a-la-population-d34013bcbood>

clxxxi Voir : <http://www.iwacu-burundi.org/musongati-le-nickel-se-fait-toujours-attendre/>

clxxxii Les estimations antérieures à 2016-2017 évaluaient à plus de 11,6 millions d'euros la somme générée par la participation du Burundi à l'AMISOM par an.

clxxxiii Voir : <https://data2.unhcr.org/en/situations/burundi>

clxxxiv Voir : <https://bujumburanewsblog.wordpress.com/2017/08/27/la-tanzanie-demande-au-hcr-de-rapatrier-les-refugies-burundais/>

clxxxv Voir : <https://www.iom.int/fr/news/loim-suit-les-deplacements-au-burundi>

clxxxvi Voir : <https://medium.com/@1509105160699/le-calvaire-des-d%C3%A9plac%C3%A9s-de-guerre-183231c5c172>

clxxxvii Voir : <https://www.yaga-burundi.com/2017/03/06/malaria-deni-dune-crise-gouvernement-burundais/n>

clxxxviii Voir : <https://www.care-international.org/suffering-in-silence/>

clxxxix Voir : <http://www.iwacu-burundi.org/suppression-des-annales-et-primas-mise-en-place-dune-equipe-interministerielle-de-reflexion-et-de-propositions/>

cxcc Voir : <http://www.iwacu-burundi.org/contre-la-cotisation-aux-elections-de-2020/>; <http://www.iwacu-burundi.org/amizero-yabarundi-la-contribution-aux-elections-est-illegale/>

cxci Ordonnance ministérielle conjointe n° 530/540/1772 du 11 décembre 2017 portant modalités de collecte de la contribution de la population aux élections de 2020

cxcii Voir : <http://www.rfi.fr/afrique/20160215-burundi-aide-financiere-ue-toujours-suspens>

cxciil L'ordonnance du Ministère de l'intérieur et de la formation patriotique n° 530/1597 du 23/11/2015

Documents de l'OAP consultés :

Rapport annuel d'activités 2016: Axe Animation Conscientisant et Promotion de l'Équité Genre
Rapport annuel d'activités 2016: Axe Gouvernance Locale et Décentralisation"
Rapport annuel d'activités 2016: Axe Sécurité Alimentaire et Augmentation des Revenus des Ménages Ruraux
Rapport annuel d'activités 2015
Rapport annuel d'activités 2014
Rapport d'évaluation externe du plan stratégique 2012-2014
Conclusions et recommandations d'évaluation externe du plan stratégique 2012-2014
Rapport annuel d'activités 2013
Rapport annuel d'activités 2012
Rapport annuel d'activités 2011
Rapport annuel d'activités 2010
Rapport annuel d'activités 2009
Rapport opérationnel triennal (2006 - 2008)
Rapport annuel d'activités 2006
L'OAP de 1993 à 2005 : rapport de capitalisation
Plannification stratégique 2009-2011
Évaluation plan stratégique 2009-2011
