

**UNDEF**



The United Nations  
Democracy Fund

**ÉVALUATIONS A POSTERIORI DES PROJETS FINANCÉS PAR LE FONDS  
DES NATIONS UNIES POUR LA DÉMOCRATIE  
Contrat NO.PD:C0110/10**

**RAPPORT D'ÉVALUATION**



**TRANSTEC**  
PROJECT  
MANAGEMENT

**UDF-BDI-08-223 –Appui à la participation politique et citoyenne de la femme  
dans le processus démocratique au Burundi**

**Date: 5 décembre 2012  
Résumé Exécutif en Anglais**

## Remerciements

Madame Florence Burban, Consultante internationale principale et Pierre Claver Ndayicariye, organisateur local, félicitent en particulier Monsieur Jean Barakamfitye, Coordinateur et Monsieur Ernest Nikobahoze, Secrétaire exécutif de l'association TWUNGUBUMWE qui ont pu rester disponibles et en contact régulier avec les consultants pendant la phase cruciale de rédaction du présent rapport. Le Secrétaire exécutif a facilité les principaux contacts dans la Mairie de Bujumbura et à l'intérieur du pays, en particulier à Ngozi.

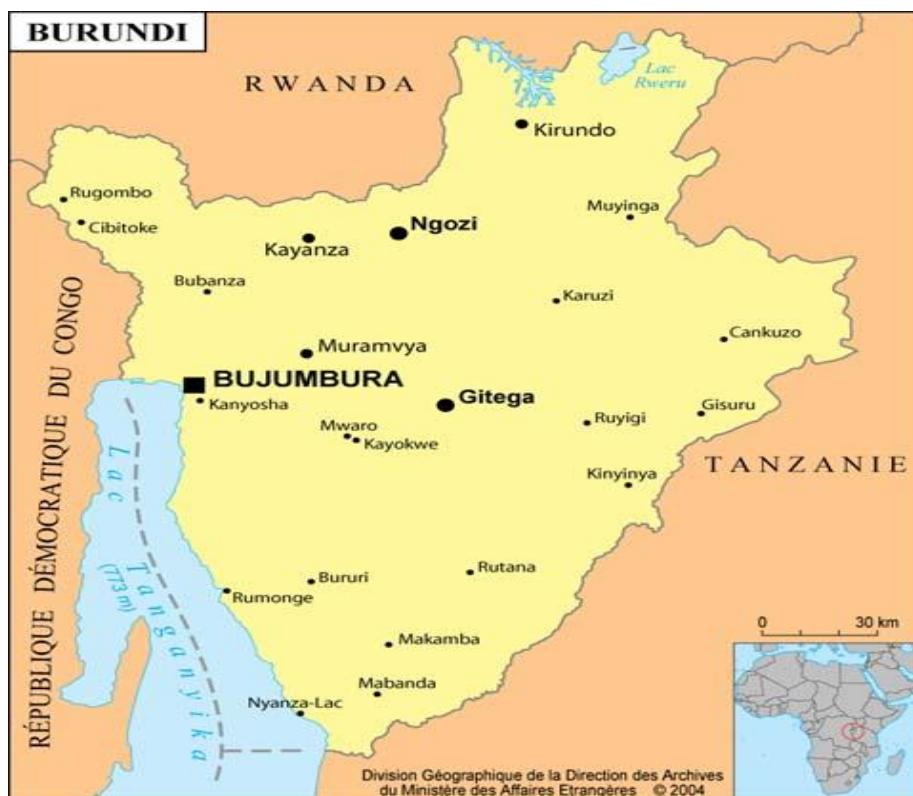
Les évaluateurs souhaitent également remercier tous les acteurs, intervenants et bénéficiaires qui ont participé à ce processus d'évaluation, qui ont accepté d'être disponibles et de partager leurs expériences et réflexions.

## Décharge

Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité des évaluateurs et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis du FNUD, Transtec ou d'autres institutions et/ou personnes mentionnées dans ce rapport.

## Auteurs

Ce rapport est rédigé par Florence Burban avec l'apport de Pierre Claver Ndayicariye sur le chapitre du contexte national. Michel Leblanc a fourni les conseils méthodologiques et éditoriaux et assuré le contrôle qualité avec le support d'Aurélie Ferreira, responsable Evaluation. M. Eric Tourrés, Directeur du projet à Transtec, a aussi apporté son concours lors de cette évaluation.



Carte du Burundi

## Table des Matières

<b>I. EXECUTIVE SUMMARY .....</b>	<b>1</b>
<b>II. RESUME EXECUTIF.....</b>	<b>5</b>
<b>III. INTRODUCTION ET CONTEXTE DU PROJET.....</b>	<b>9</b>
(i) Présentation du projet et objectifs de l'évaluation.....	9
(ii) Méthodologie de l'évaluation.....	9
(iii) Contexte du projet .....	10
<b>IV. STRATEGIE DU PROJET .....</b>	<b>12</b>
(i) Approche et stratégie du projet.....	12
(ii) Cadre logique .....	14
<b>V. QUESTIONS D'EVALUATION.....</b>	<b>16</b>
(i) Pertinence.....	16
(ii) Efficience.....	18
(iii) Efficacité.....	19
(iv) Impact.....	23
(v) Durabilité .....	23
<b>VI. CONCLUSIONS .....</b>	<b>24</b>
<b>VII. RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>26</b>
<b>VIII. ANNEXES.....</b>	<b>28</b>
<b>ANNEXE 1 : QUESTIONS D'EVALUATION.....</b>	<b>28</b>
<b>ANNEXE 2 : DOCUMENTATION CONSULTEE .....</b>	<b>29</b>
<b>ANNEXE 3 : PERSONNES INTERVIEWEES.....</b>	<b>31</b>
<b>ANNEXE 4 : ABREVIATIONS .....</b>	<b>32</b>

## I. Executive Summary

This report presents the results of the evaluation of the project “Supporting political participation and citizenship among women in the democratic process of Burundi”, which was implemented between 1 December 2009 and 30 November 2011 by the association TWUNGUBUMWE. The total budget for this project was US\$225,000.00. The goal of the project was to increase and strengthen political participation and citizenship among women within democratically elected institutions before, during, and after the election process of 2010. The underlying idea was to make use of this election period as a timeframe allowing for public debate in order to raise awareness among influential parties, such as the media and women leaders, of their rights in order to better know and to assert these rights. The project suggested creating a National Forum in order to establish an environment for permanent political dialogue, allowing civil society organizations (CSOs) to engage with women leaders who would be represented from across the board, in order to develop a legal framework and policies benefitting women regardless of their geographic location and beyond political and/or ethnic divides. The project defined “women leaders” as women who have been elected at local and national level, as well as women working in administration and civil society organizations.

The project consisted of six components: (i) promoting women in media coverage (ii) raising awareness among journalists about the importance of their role when it comes to disseminating information on and promoting gender issues (iii) reinforcing the capabilities of women leaders and their civil society organizations when it comes to democratic practices (iv) raising awareness among the members of political parties (v) observing the election process domestically (vi) creating a National Forum for women leaders, allowing for an environment for permanent political dialogue on the question of women in Burundi and shaping the legal framework in favor of women.

The initial project was due to cover all 17 provinces of Burundi.

### *(i) Evaluation questions*

The project which was carried out in Burundi before, during, and after the 2010 elections is part of the political compromise negotiated in Arusha in 2000. This compromise provides not only a minimum quota of 30% women at local and parliamentary levels, but also provides a mechanism of cooption in order to correct possible gender and ethnic imbalances at the outcome of the election. Within this context, the project is **relevant**, since it is closely linked to the 2010 electoral challenges to encourage women to vote and to stand for election. The project also touches upon the critical issue of putting in place a policy benefitting women, made by women for women, regardless of political divide, whilst using the election period as a springboard which would allow crucial issues to be publicly debated. The election process, with a mandatory quota of 30% female representatives within institutions, is an important lever to generate collective awareness among all these leaders and shapers of opinion. This project also goes beyond the elections by suggesting the creation of a National Forum for dialogue, allowing women leaders to overcome political differences and to exchange ideas on priorities to be implemented in order to improve the living conditions of Burundian women.

There are however several factors which reduced the relevance of this project: the project did not take the socio-political situation of women within political parties during these elections into account. It would seem that the TWUNGUBUMWE association was not

aware of the impact the political parties have on the alleged independence of candidates, representatives and leaders in the administration. The interviews which were conducted lead to believe that the true impact of women leaders within the political parties relied mainly on cooption and loyalty to leading figures. The project's approach also did not take into account the reality faced by Burundian civil society actors operating in the same thematic areas. During the elections, these players coordinated among themselves, to make their voice more credible and coherent when dealing with public authorities. TWUNGUBUMWE's approach, which was to isolate itself from the activities being undertaken by the platform of these CSOs, considerably weakened the relevance of the project as a whole. The project also failed to take into account the necessary conditions for developing a legal framework benefitting women and for developing an environment for permanent political dialogue between women leaders, allowing them to define and implement a policy supporting women. The project document also made no mention of the National Gender Policy, which was adopted jointly by CSOs and the government in 2003 and which still appears to be relevant today. Furthermore, the project's approach failed to take into account other civil society actors, who became involved in coordinating their efforts during these elections in order to make the voice of civil society more audible.

In terms of **efficiency**, TWUNGUBUMWE's approach proved to be less than adequate. Although all planned activities were indeed carried out, three unplanned activities were carried out, and the project was able to reach a large number of women, none of the expected goals were achieved. The TWUNGUBUMWE association opted for an all-encompassing approach, rather than a more rigorous approach which would have contributed to the final objective. In light of the interviews that were conducted with the project management team, the execution modalities of this project seemed fairly inefficient. Beneficiaries were identified via a system of suggestions coming from the three regions without there being any kind of control mechanism in place and women leaders could not be efficiently identified. There is no indication of women leaders having been identified in all 17 provinces and thereby covering the whole country. The content and the diversity of the topics which were dealt with during the training and awareness raising sessions had no apparent connection to each other (leadership, election observation, the fight against sexual violence) and show a certain level of improvisation in the planning of activities. The theoretical content of these training sessions, which were carried out almost exclusively in French even though women in rural zones rarely speak anything other than Kirundi, meant that the needs of the beneficiaries could not be efficiently met. All these elements significantly weakened the efficiency of this project and meant that the desired goals could not be reached. The National Forum remains merely a well-intentioned document, and there is no environment for political dialogue between women leaders from across the board. None of the project elements led to the drafting of a policy promoting women. The signing and ratification of a legislative text remain wishful thinking. The report written by female observers was not circulated. Furthermore, the efficiency of additional activities to improve the "communication" and visibility of the project remains to be shown. It is also difficult to gauge the efficiency of the workshop on strengthening staff and Café de Presse capacities, which was organized around the electoral violence, and its contribution to the overall project goal. The documentary that was made in four of the Northern provinces has never been shown and remains to this day in a desk drawer in the association.

Carrying out these various activities lead to a negative cost-benefit ratio, which includes a large portion of spending being used on staff costs. The lack of qualified staff jeopardized the management and **efficiency** of the project as a whole.

The fact that these actions remain incomplete calls into question the **impact** and **durability** of the project. Although it may have highlighted the importance of fostering

exchanges between women from different political, ethnic and social backgrounds, the fact that there were no precise qualitative indicators means that the impact and durability of the project cannot be assessed. Furthermore, the TWUNGUBUMWE association has undertaken no measures to support continued action since the conclusion of the project.

## **(ii) Conclusions**

- The relevance and impact of the project could have been improved by including a ***better analysis of the context and the players involved within the framework of these elections but also within the framework of the priorities defined by the National Gender Policy.*** The project should have better taken the ***sociopolitical reality in Burundi*** into account in order to determine the actual situation of the beneficiary “women leaders” from the administration and the political parties and in order to identify those who are truly independent from the governing bodies.
- ***The project should have coordinated its actions with the CSOs dealing with gender issues and women’s issues during the elections as well as domestic observation*** in order to identify targets more rigorously and to make activities more efficient, credible, coherent and visible at the close of the project.
- ***The project should have identified men supporting the “women’s cause” within political parties or government.*** We should remember that female participation in defining a policy to promote women not only depends on quotas being reached, but relies more heavily on a will for change in favor of women which obviously involves reaching out to male leaders and sensitizing them to this subject.
- ***Considering the large budget awarded to this project,*** it would have been wise for the project managers to think more about the number of planned activities in relation to the total budget whilst taking into account the approximate cost of living.
- ***The unfocused approach did not ensure the overall effectiveness of the action.*** The action would have been more efficient, had a consultation process taken place with a sample of women leaders in order to better understand their needs. The fact that the beneficiaries were not consulted and the desire to hastily carry out activities for the sake of it rather than targeting them towards the overall objective hampered the smooth running of the project.
- ***The partial completion of some of the activities and the lack of continuity within the action call the impact and durability of this action into question.*** Although the project clearly helped raise awareness among a certain number of women on the importance of a policy made by women for women, it is unfortunate that the project surrounding mobilization and the civic participation of women stops mid-way. It merely brandishes the map of planned quotas (at least 30% women), when it was initially meant to go beyond mere numbers and was meant to overcome political differences by advancing closer ties between women leaders from various backgrounds.
- The weaknesses that have been highlighted in the execution of the project are partially linked to weaknesses in the project document and to the extra activities that were carried out and were not directly linked to the project’s goal.

### **(iii) Recommendations**

- **Take into greater account the context and have a preparation phase at the beginning of the project.** In the context of the 2010 elections, the project should have capitalized and assessed previous initiatives in order to identify problems and to objectively evaluate the steps undertaken by the CSOs and government in the promotion of women since the adoption of the policy in 2003. This would have allowed the project to be more targeted and to respond to identified needs.

- **Search to form synergies and coherent action by coordinating with efforts being undertaken by Burundian CSO platforms which were already present in order to avoid duplications** and redundant training sessions. There are many civil society players in Burundi who work to support the political participation and citizenship of women, especially during election time. The coordination of efforts and the assessment of the impact of previous activities appear essential in order to adapt the intervention strategies of the members to create a true force of civil society players vis-à-vis public authorities and political parties.

- **Identifying and including men who support the “women’s cause” within political parties and government in order to raise awareness and to convince governing bodies of the necessity to consider the quality of elected women and of the necessity to put a policy for the promotion of women in place.** Supporting the political participation of women should first and foremost be an opportunity to support women in playing a central role in party leadership structures.

- **Analyzing the necessary expenditure, i.e. the ratio of estimated costs of a project in order to reach the desired goals** is vital when conducting such a sensitive project. In this respect, taking past experiences into account is an excellent indicator.

- **Ensure that supporting gender promotion during election time becomes part of a strategy supporting democratic development.** Elections are not an end in and of themselves and any support given during elections should be seen in the context of a permanent support to assess the progress made on gender issues outside of election time.

- **Additional information on the geographical scope related to the number of planned activities should have been requested from the TWUNGUBUMWE association when they introduced their proposal.** Additional information should have been requested by UNDEF when the extra activities were being presented. This would have allowed an adaptation of the operational framework of these interventions in line with the overall goal. It would have also made it possible to better apprehend the difficulties that had already been encountered in reaching the desired results.

## II. Résumé Exécutif

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation du projet « Appui à la participation politique et citoyenne de la femme dans le processus démocratique au Burundi », mis en œuvre du 1<sup>er</sup> décembre 2009 au 30 novembre 2011 par l'association TWUNGUBUMWE. Le budget total du projet était de 225 000,00 \$US. L'objectif du projet était d'augmenter et de renforcer la participation politique et citoyenne des femmes au sein des institutions démocratiquement élues avant, pendant et après le processus électoral de 2010. L'idée sous-jacente était d'utiliser cette période électorale en tant que période permettant des débats publics pour sensibiliser les prescripteurs, tels que les médias et les femmes leaders, à une meilleure connaissance de leurs droits afin de les faire valoir. Le projet proposait via la création d'un Forum National d'établir un cadre de dialogue politique permanent permettant de rapprocher les organisations de la société civile (OSC) et les femmes leaders, représentées de la base au sommet, pour faire évoluer le cadre légal et les politiques en faveur des femmes au-delà de leur situation géographique, des clivages politiques et/ou ethniques. Le projet définissait les femmes leaders comme étant les élues locales et nationales, les femmes occupant des postes au sein de l'administration et les femmes issues des organisations de la société civile.

Le projet reposait sur six volets : (i) la promotion des femmes au travers des émissions médiatisées (ii) la sensibilisation des journalistes sur l'importance de leurs rôles en tant que relais d'information de la promotion du genre (iii) le renforcement des capacités des femmes leaders et des organisations de la société civile aux pratiques démocratiques (iv) la sensibilisation des membres des partis politiques (v) l'observation domestique du processus électoral (vi) la création d'un Forum National des femmes leaders permettant de créer un cadre permanent de dialogue politique sur la question de la femme burundaise et de faire évoluer le cadre légal en faveur des femmes.

Le projet initial était censé couvrir les 17 provinces que compte le Burundi.

### *(i) Questions d'évaluation*

Le projet mené avant, pendant et après les élections de 2010 au Burundi s'inscrit dans le compromis politique négocié à Arusha en 2000 qui prévoit non seulement un quota d'un minimum de 30% de femmes au niveau parlementaire et au niveau communal mais aussi un mécanisme de cooptation permettant de corriger les déséquilibres éventuels de genre et d'ethnies à l'issue du scrutin. Dans ce cadre, le projet est **pertinent** car il est particulièrement ancré dans les défis électoraux de 2010 pour motiver les femmes à voter et se faire élire. Le projet aborde aussi la question critique de la mise en place d'une politique en faveur des femmes faite par les femmes et pour les femmes, en dehors des clivages politiques, tout en utilisant le tremplin de la période électorale qui permet de susciter des débats publics sur des questions cruciales. Le scrutin électoral qui imposait un quota de 30% de femmes dans les institutions représente un levier important pour solliciter auprès de tous ces leaders et prescripteurs une prise de conscience collective. Ce projet va en outre au delà du processus électoral en proposant un Forum national de dialogue permettant aux femmes leaders d'échanger, au delà des clivages politiques, sur les priorités à mettre en œuvre pour améliorer les conditions de vie des femmes burundaises.

Toutefois plusieurs facteurs ont conduit à réduire la pertinence du projet : le projet n'a pas pris en compte la situation sociopolitique des femmes au sein des partis politiques lors de



ces élections. Il semble que l'association TWUNGUBUMWE n'a pas pris conscience du poids qu'exercent les partis politiques sur l'indépendance supposée des candidates, des élues ou encore des leaders de l'administration. Au fil des entretiens réalisés, il semble que le poids véritable des femmes leaders issues dans les partis politiques reste principalement le résultat de la cooptation et de la fidélité aux organes dirigeants. La logique d'intervention du projet n'a pas non plus pris en compte la réalité des acteurs de la société civile burundaise intervenant sur les mêmes thématiques qui lors de ces élections, se sont coordonnés pour rendre plus cohérente et crédible la voix des acteurs de la société civile vis-à-vis des pouvoirs publics. L'approche de l'association TWUNGUBUMWE, qui a isolé ses actions de celles menées par les plateformes des OSC, a réduit considérablement la pertinence de l'ensemble du projet. Le projet n'a non plus pris en compte les conditions pour faire évoluer le cadre légal en faveur des femmes et créer un cadre de dialogue permanent entre les femmes leaders permettant de définir et de mettre en œuvre une politique en faveur des femmes. Le document de projet n'a d'ailleurs jamais mentionné la Politique Nationale Genre adoptée conjointement par les OSC et le gouvernement depuis 2003, et qui semble toujours d'actualité. La logique d'intervention du projet n'a pas non plus pris en compte les autres acteurs de la société civile qui se sont mobilisés pour coordonner les efforts lors de ces élections pour mieux faire entendre la société civile.

En terme d'**efficacité**, la logique d'intervention utilisée par l'association TWUNGUBUMWE s'est avérée peu adéquate. Bien que toutes les activités programmées aient été exécutées, que trois activités non prévues aient été réalisées ; et que le projet ait permis de toucher un grand nombre de femmes, aucun des résultats escomptés n'a été réalisé. L'Association TWUNGUBUMWE a privilégié une approche « fourre tout » au détriment d'une approche rigoureuse permettant de parvenir à l'objectif final. A la lumière des entretiens réalisés avec l'équipe de gestion du projet, les modalités d'exécution du projet semblent peu efficaces. L'identification des bénéficiaires a été réalisée en fonction des propositions faites par les trois régions représentatives sans aucun mécanisme de contrôle, et n'a pas permis d'identifier efficacement les femmes leaders. Rien n'indique que des femmes leaders aient été identifiées dans les 17 provinces permettant ainsi de couvrir tout le pays. Le contenu et la diversité des thèmes abordés lors des sessions de formations / sensibilisation sans lien apparent les uns avec les autres (leadership, observation électorale, lutte contre les violences sexuelles), révèlent une certaine improvisation dans la programmation des activités. Le contenu théorique de ces formations, majoritairement réalisées en français alors même que les femmes dans les zones rurales ne parlent presque exclusivement que le Kirundi, n'a pas permis de répondre efficacement aux besoins des bénéficiaires. Tous ces éléments ont considérablement nui à l'efficacité du projet et n'ont pas permis d'atteindre les résultats escomptés. Le Forum national reste un document de bonne intention et le cadre de dialogue politique entre les femmes leaders allant de la base au sommet n'existe pas. Aucun élément n'a permis d'ébaucher une politique en faveur des femmes. La signature et approbation d'un texte de lois reste un vœu pieu. Le rapport des observatrices n'a pas été diffusé. L'efficacité des activités additionnelles, réalisées pour renforcer la « communication » et la visibilité du projet, reste par ailleurs à démontrer. Il est également difficile d'appréhender l'efficacité de l'atelier de renforcement des capacités du personnel et du Café de Presse, organisés autour des violences électorales vis-à-vis de l'objectif général du projet. Le documentaire réalisé dans quatre provinces du Nord, n'a jamais été diffusé et, est à ce jour dans les tiroirs de l'association.

La réalisation de ces différentes activités a mis en lumière un rapport coût-bénéfice négatif, dans lequel on relève une forte proportion des dépenses en faveur des coûts de personnel. La carence en personnel qualifié a finalement pâti à la gestion et à l'**efficience** du projet dans son ensemble.

Le caractère inachevé des actions remet en cause l'**impact** et la **durabilité** de ce projet. Bien qu'il a démontré l'importance de la création des échanges entre femmes issues de divers horizons politiques, ethniques, ou sociaux ; l'absence d'indicateur qualitatif précis, ne permet pas de définir l'impact et la durabilité de ce projet. L'association TWUNGUBUMWE n'a par ailleurs pris aucune mesure, depuis l'exécution du projet pour appuyer la continuité de l'action.

### **(ii) Conclusions**

- La pertinence et l'impact du projet auraient été meilleurs si le projet avait pris en considération **une meilleure analyse du contexte et des acteurs intervenant dans le cadre de ces élections mais aussi dans le cadre des priorités définies dans la Politique Nationale Genre**. Le projet aurait dû aussi mieux appréhender la **réalité sociopolitique burundaise** pour déterminer la véritable situation des bénéficiaires dites « femmes leaders » issues de l'administration, des partis politiques et identifier celles qui disposent d'une véritable indépendance vis-à-vis des organes dirigeants.

- **Le projet aurait dû coordonner son action avec les OSC rompues à la question du genre, à la question des femmes dans les élections et à l'observation domestique** afin d'identifier de façon plus rigoureuse les cibles et rendre ses activités plus efficaces, crédibles, cohérentes et visibles à l'issue du projet.

- **Le projet aurait aussi dû identifier les hommes favorables à « la cause des femmes » au sein des partis politiques ou de l'administration**. Rappelons que la participation des femmes pour définir une politique en faveur des femmes n'est pas simplement liée au respect des quotas mais bien plus à une volonté de changement en faveur des femmes qui implique évidemment d'éveiller les hommes leaders sur ce sujet.

- **Considérant le budget conséquent alloué au projet**, il eut été sage aux gestionnaires du projet de s'interroger sur le nombre d'activités prévues vis-à-vis du budget total en considérant peu ou prou le coût de la vie.

- **L'approche « fourre tout » n'a pas permis d'assurer l'efficacité globale de l'action**. L'efficacité de l'action aurait gagné à définir un processus de consultation auprès d'un échantillon des femmes leaders afin de mieux comprendre la réalité de leurs besoins. L'absence de consultation des bénéficiaires et une volonté précipitée de réaliser des activités pour les activités, plutôt que de les utiliser comme des moyens pour parvenir à l'objectif final, ont pâti à la bonne conduite du projet.

- **L'achèvement partiel des activités et le manque de continuité dans l'action remettent en cause l'impact et la durabilité de cette action**. Bien que ce projet ait clairement servi à sensibiliser de nombreuses femmes à l'importance d'une politique pour les femmes et faites par les femmes, il est regrettable de constater que ce projet concernant la mobilisation et la participation citoyenne féminine s'arrête à mi-chemin en brandissant seulement la carte des quotas prévus (30% de femmes au moins) alors que ce projet allait initialement au-delà de la politique des chiffres et des clivages politiques en proposant un rapprochement des femmes leaders issues de divers horizons.

- Les faiblesses identifiées dans l'exécution du projet sont en partie liées aux faiblesses qui existent dans le document de projet, et les activités additionnelles qui ont été réalisées n'étaient pas directement liées à l'objectif du projet ;

### **(iii) Recommandations**

▪ **Mieux prendre en considération le contexte et avoir une phase préparatoire au début du projet.** Dans le contexte des élections de 2010, le projet aurait dû capitaliser et évaluer les initiatives antérieures, afin d'identifier tout blocage et d'évaluer objectivement les pas franchis par les OSC et le gouvernement dans la politique de la promotion de la femme adoptée depuis 2003. Cela aurait permis d'orienter plus spécifiquement l'action du projet tout comme sa réponse aux besoins identifiés.

▪ **Rechercher la création de synergies et la cohérence de l'action en coordonnant les efforts avec les plateformes des OSC burundaises présentes sur le terrain et éviter ainsi les duplications** et les formations redondantes. Les acteurs de la société civile intervenant dans le domaine de l'appui à la participation politique et citoyenne de la femme sont très nombreux au Burundi notamment en période électorale. La coordination des efforts et l'évaluation de l'impact des actions précédentes pour ajuster les stratégies d'intervention des membres et pour créer une véritable force des acteurs de la société civile vis-à-vis des pouvoirs publics et des partis politiques paraît donc essentielle.

▪ **Identifier et associer des hommes favorables à « la cause des femmes » au sein des partis politiques et de l'administration afin de sensibiliser les cadres dirigeants à la nécessité de considérer la qualité des femmes élues, et la nécessité de la mise en œuvre d'une politique en faveur des femmes.** Appuyer la participation politiques des femmes devrait d'abord et surtout être une opportunité d'appuyer les femmes à jouer un rôle de premier plan dans les organes dirigeants des partis.

▪ **Analyser la nécessité de la dépense, le ratio des coûts estimés d'un projet pour parvenir aux résultats escomptés** s'avère important pour piloter un projet aussi délicat. A cet égard, la prise en compte des expériences passées est un excellent indicateur.

▪ **S'assurer que l'appui à la promotion du genre lors des périodes électorales s'inscrit dans une stratégie d'appui au développement démocratique.** Les élections ne sont pas une fin en soi et l'appui électoral donné doit être avant tout considéré dans le cadre d'un appui permettant d'évaluer entre deux rencontres électorales, les progrès réalisés en matière de genre.

▪ **Un complément d'information à l'association TWUNGUBUMWE sur la couverture géographique vis-à-vis du nombre d'activités planifiées aurait du être requis lors de la présentation de la proposition.** Un complément d'information aurait aussi du être demandé par le FNUD lors de la présentation des activités additionnelles. Cela aura permis de réajuster le cadre opérationnel de ces interventions en fonction de l'objectif général et de mieux appréhender les difficultés d'ores et déjà rencontrées pour parvenir aux résultats escomptés.

### III. Introduction et contexte du projet

#### **(i) Présentation du projet et objectifs de l'évaluation**

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation du projet « Appui à la participation politique et citoyenne de la femme dans le processus démocratique au Burundi » mis en œuvre du 1<sup>er</sup> décembre 2009 au 30 novembre 2011 par l'Association TWUNGUBUMWE. Le projet devait initialement couvrir tout le pays, c'est-à-dire les 17 provinces du pays. Le budget total du projet était de 225.000,00 \$US et le montant de la subvention accordée par le FNUD s'élevait à 225.000,00 \$US incluant 25.000\$US pour les activités de suivi et d'évaluation.

L'objectif du projet était d'augmenter et de renforcer la participation politique et citoyenne des femmes au sein des institutions démocratiquement élues lors du processus électoral de 2010. L'idée sous jacente était d'utiliser cette période électorale pour sensibiliser les prescripteurs tels que les médias et les femmes leaders à la création d'un cadre de dialogue politique permanent, permettant de rapprocher les organisations de la société civile (OSC) et les femmes leaders représentées de la base au sommet, afin de faire évoluer le cadre légal et les politiques en faveur des femmes en dehors des clivages politiques. Le projet définissait les femmes leaders comme étant les élues locales et nationales, les femmes occupant des postes au sein de l'administration et les femmes issues des organisations de la société civile.

Le projet reposait sur six volets : (i) la promotion des femmes au travers des émissions médiatisées ; (ii) la sensibilisation des journalistes sur l'importance de leurs rôles en tant que relais d'information de la promotion du genre ; (iii) le renforcement des capacités des femmes leaders et des organisations de la société civile (OSC) aux pratiques démocratiques ; (iv) la sensibilisation des membres des partis politiques ; (v) l'observation domestique du processus électoral ; (vi) la création d'un Forum national des femmes leaders permettant de créer un cadre permanent de dialogue politique sur la question de la femme burundaise et de faire évoluer le cadre légal en faveur des femmes.

La mission d'évaluation s'inscrit dans le cadre des évaluations a posteriori des projets financés par le Fonds des Nations Unies pour la Démocratie (FNUD) et a pour objectif « d'entreprendre en profondeur l'analyse des projets financés par le FNUD en vue d'acquérir une meilleure connaissance des éléments constituant un projet réussi. En contrepartie, cela aidera le FNUD à élaborer ses stratégies futures. Les évaluations permettent également d'aider les parties prenantes à déterminer si leurs projets ont été mis en œuvre en accord avec le document du projet et si les résultats attendus ont été atteints ».

#### **(ii) Méthodologie de l'évaluation**

L'évaluation a été réalisée par une experte internationale et un expert national, engagés selon le contrat cadre signé entre le FNUD et Transtec. La méthodologie d'évaluation est présentée dans le Manuel Opérationnel régissant ce contrat et accompagnée des précisions spécifiques de la note de démarrage. Selon les dispositions établies, les documents relatifs au projet ont été transmis aux évaluateurs en août 2012 (voir Annexe 2, Documentation consultée). Sur base d'une première analyse documentaire, l'équipe d'évaluateurs a préparé la note de démarrage (UDF-BDI-08-223) précisant les méthodes,

les techniques et les instruments d'analyse utilisés lors de la mission d'évaluation. La mission d'évaluation s'est déroulée au Burundi du 15 au 19 septembre 2012.

Les évaluateurs ont réalisé des entretiens individuels et des concertations de groupe avec les responsables du projet, les intervenants du projet, les bénéficiaires, les autorités, les médias, les membres des partis politiques, les femmes élues, les membres d'organisations féminines issues de la société civile, les observatrices électorales et les partenaires internationaux. La mission s'est déroulée principalement à Bujumbura, et une visite de terrain a été organisée à Ngozi où l'équipe d'évaluation a eu l'occasion de rencontrer les bénéficiaires et les parties prenantes ayant participé aux activités du projet. Lors de son périple, l'équipe d'évaluateurs a rencontré les personnes suivantes :

- L'équipe de gestion de l'Association TWUNGUBUMWE responsable de la gestion, coordination et de l'exécution du projet ;
- Le partenaire, Forum pour le Renforcement de la Société Civile (FORSC), ayant participé à la réalisation des activités ;
- Les consultants ayant réalisé les modules de formation/ sensibilisation ayant trait à la (i) mobilisation des médias (ii) ; mobilisation des femmes leaders ; (iii) mobilisation des partis politiques ; (iv) formation des observateurs ; (v) formation aux droits humain ;
- Un échantillon de journalistes ayant participé aux sessions de sensibilisations ;
- Les participants du « Café de Presse » ;
- Le producteur et le réalisateur « Tournage d'un film documentaire » ;
- Les membres des partis politiques ;
- Les femmes leaders, c'est-à-dire les élues locales et les membres des OSC, les femmes issues de l'administration ayant participé aux ateliers d'échanges et de dialogue pour la création d'un cadre permanent de dialogue politique ;
- Les observatrices électorales domestiques

La liste complète des personnes rencontrées est présentée à l' Annexe 3.

### ***(iii) Contexte du projet***

Le projet s'inscrit dans le cadre de la seconde élection organisée à la suite de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, signé à Arusha en août 2000. Après deux gouvernements de transition, le Burundi a franchi une étape historique en 2005, avec l'adoption d'une nouvelle Constitution<sup>1</sup>, et l'organisation d'élections présidentielles, législatives, communales et dans les conseils des collines. Cette élection comme celle de 2005, a été régie principalement par le compromis politique de l'Accord d'Arusha dans lequel la Constitution prévoit un quota d'un minimum de 30% de femmes élues au Parlement<sup>2</sup> et pour la première fois au niveau communal. Le Code électoral en vigueur<sup>3</sup> promulgué le 18 septembre 2009, a repris les dispositions constitutionnelles et précisé (Article 108) l'entrée

« L'Assemblée Nationale compte au moins 100 députés à raison de 60% de hutu et 40% de tutsi, y compris un minimum de 30% de femmes élues au suffrage universel direct sur base de listes bloquées à représentation proportionnelle constituées de manière que pour trois candidats inscrits à la suite sur une liste, deux seulement appartiennent au même groupe ethnique et au moins un sur quatre soit une femme ».

#### **L'Article 108 du code électoral**

<sup>1</sup>Adoption de la nouvelle Constitution par référendum le 28 février 2005 et sa promulgation par la loi N°1/010 du 18 mars 2005.

<sup>2</sup> L'article 127 du Code électoral stipule que pour trois candidats inscrits sur les listes un sur quatre doit être une femme.

<sup>3</sup> Le Code électoral en vigueur a été promulgué le 18 septembre 2009 ; c'est le principal instrument juridique utilisé par la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) lors des élections générales de 2010.

progressive des femmes dans les institutions. Il revenait d'ailleurs à la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) de corriger les déséquilibres éventuels ethniques et de genre au cas où, à l'issue du scrutin, le taux minimal de 30% ne serait pas atteint. Aucun quota de représentation des femmes n'a été prévu pour le niveau collinaire.

Contrairement aux élections de 2005, où la CENI<sup>4</sup> avait dû recourir à la cooptation pour redresser les déséquilibres en matière de genre, les résultats de 2010 ont montré que le Burundi s'est attaché à respecter la règle des quotas. Les femmes ont massivement participé à ces élections.

**Tableau 1 : Nombre et pourcentage de femmes dans les institutions burundaises à l'issue des élections de 2010**

	Gouvernement	Assemblée Nationale	Sénat	Communes	Collines
<b>Femmes</b>	9	35	19	41	136
<b>Hommes</b>	12	71	22	88	2 771
<b>Total</b>	21	106	41	129	2 907
<b>% des Femmes</b>	42,8%	33,01%	46,3%	31,7%	4,7%

Source : Commission Electorale Nationale Indépendante du Burundi

Ce résultat très positif est lié à divers facteurs:

- Les partenaires techniques et financiers du Burundi ont été particulièrement actifs pour soutenir les femmes à voter et à se faire élire. Les bailleurs de fonds<sup>5</sup> ont contribué par le biais du Projet d'Appui au Processus Electoral<sup>6</sup> (PACE) à appuyer la CENI et ont mis un accent particulier pour la promotion du genre. Cet appui a d'ailleurs permis de disposer de statistiques électorales permettant d'analyser la participation des femmes dans le processus électoral et de situer la proportion des femmes dans les instances démocratiquement élues.

- La CENI a élaboré et validé en collaboration avec les organisations de la société civile (OSC) le Plan d'Action National d'Education Civique permettant à la société civile de mieux coordonner ses activités en utilisant les mêmes outils pédagogiques.

- Les OSC y compris les organisations féminines se sont mobilisées lors de ces élections et ont mis en commun leurs efforts pour améliorer l'efficacité et la cohérence des actions en matière d'éducation civique, d'observation domestique et de promotion du genre. On peut citer entre autres, le Collectif des Associations et des ONG Féminines du Burundi (CAFOB), la Maison de Paix pour Femmes, la Coalition de la Société Civile pour le Monitoring Electoral (COSOME), l'Association des Femmes Journalistes (AFJO), et l'Association des Femmes Juristes. Le Collectif des Associations et ONG féminines (CAFOB) a par exemple sensibilisé les partis politiques pour qu'ils placent des femmes sur leurs listes électorales dans le cadre de son programme « Les femmes sont capables ». L'Association burundaise des Elus locaux (ABELO) a développé des stratégies de communication et de sensibilisation importantes en direction des femmes du monde rural.

Les médias ont aussi été sensibilisés à la question féminine au travers du Plan d'Action Commun d'Appui aux Media (PACAM) qui a facilité la synergie des médias et a permis de

<sup>4</sup> En 2005, La CENI a dû coopter 12 femmes pour l'Assemblée Nationale et 9 pour le Sénat.

<sup>5</sup> Les bailleurs de fond ayant contribué au panier commun du projet PACE sont

L'Australie la Belgique, le Canada, la Commission de Consolidation de la Paix des Nations Unies l'Egypte, la France, le Japon, le Luxembourg, La Norvège, les Pays Bas, la Suède, la Suisse, Union Européenne, UK, , PNUD.

<sup>6</sup> Le PACE est issue d'un accord officiellement signé le 18 septembre 2009 entre le Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération du Burundi et le Directeur Pays du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

relayer les mêmes messages au même moment en faveur de la promotion du genre lors du processus électoral. Les OSC et les partenaires techniques et financiers ont déployé de nombreux observateurs internationaux<sup>7</sup>. L'appui à la participation des femmes dans l'observation électorale domestique a permis de mobiliser plus de 10,000 femmes<sup>8</sup> représentant plus de 50% de l'observation domestique lors des cinq scrutins. De nombreuses initiatives<sup>9</sup> ont aussi été menées auprès des partis politiques pour qu'ils placent les femmes dans des situations éligibles.

A l'issue des élections de 2010, le Burundi est devenu le premier pays en Afrique et le deuxième au monde avec 46 % de femmes au Sénat et plus de 30% de femmes au Parlement. La représentation des femmes au Parlement et dans les communes a connu une augmentation de 11 % par rapport à 2005. Toutefois, 2 ans après les élections, la cause de la femme burundaise n'a pas évolué et les élues restent les obligées des partis politiques dirigés majoritairement par les hommes.

## IV. Stratégie du projet

### *(i) Approche et stratégie du projet*

Dans ses principales articulations, le projet, qui a été mis en œuvre avant, pendant et après les élections, s'est efforcé de maximiser la participation des femmes et de diversifier les profils des femmes leaders et des prescripteurs dans les activités de sensibilisation, de formation et de dialogues. Ces actions visaient essentiellement à sensibiliser les prescripteurs tels que les journalistes, les femmes leaders issues des partis politiques, de l'administration, les élues nationales et locales et les OSC aux problématiques qui les concernent, afin qu'elle connaissent mieux leurs droits et qu'elles les fassent valoir. Le scrutin électoral qui imposait un quota de 30% de femmes dans les institutions représentait un levier important pour solliciter auprès de tous ces leaders et prescripteurs une prise de conscience collective. La stratégie de l'association TWUNGUBUMWE s'est aussi efforcée de diversifier les thèmes traités au sein d'une même activité pour éveiller les consciences.

Compte tenu de la réalité à laquelle est confrontée l'Association TWUNGUBUMWE qui ne dispose ni de ressources humaines et financières, ni d'une expérience avérée et d'une compétence particulière pour la promotion du genre, celle-ci s'est appuyée sur deux partenaires : le contenu des sessions de formation/sensibilisation a été défini avec son partenaire, le Forum pour le Renforcement de la Société Civile (FORSC), et les bénéficiaires ont été identifiées en collaboration avec les autorités régionales de Ngozi, Gitega et Bujumbura. Contrairement à ce qui était prévu au départ, le

«Nous avons appris à conduire et à gérer un projet sans en référer aux autres»  
**Secrétaire Exécutif de  
l'association TWUNGUBUMWE**

<sup>8</sup>Données statistiques du PACE

<sup>9</sup>Le Ministère des droits de la personne et du genre soutenu par UNIFEM et la Fondation Intahe ont remis une enveloppe de 20 millions de Francs burundais aux CNDD-FDD, Uprona, Frodebu Nyakuri, Kaze- FDD, PTD, CELAT- Humura et Déogratias Hakizimana pour encourager leurs efforts en matière de respect des dispositions légales quant au genre

projet a été réalisé uniquement dans les trois régions principales du Burundi à savoir le Nord (à Ngozi), le Centre-Est (à Gitega) et le Sud-Ouest (à Bujumbura) pour couvrir les 17 provinces.

L'Association TWUNGUBUMWE et le FORSC ont ainsi identifié de façon conjointe les thèmes de formation et de sensibilisation ainsi que les consultants en charge de l'élaboration des modules pédagogiques. Il convient de souligner qu'aucune information dans le document de projet n'indique comment le FORSC devait être associé au projet. Pendant l'exécution du projet, il semble que FORSC n'a d'ailleurs pas été informé d'une façon ou d'une autre de l'avancée des travaux et n'a pas eu droit de regard sur le rapport final qu'il a reçu en Août 2012, après la clôture du projet en fin d'année 2011.

L'Association TWUNGUBUMWE s'est d'autre part appuyée sur les autorités administratives régionales pour identifier les bénéficiaires potentiels. En d'autre termes, l'Association TWUNGUBUMWE s'est adressé directement aux autorités régionales de Ngozi, Gitega et Bujumbura pour obtenir une liste de femmes leaders pouvant participer aux sessions de formation/sensibilisations et à l'atelier visant à créer le Forum national.

Ce projet est la première initiative initiée par l'Association TWUNGUBUMWE avec un partenaire extérieur. L'association TWUNGUBUMWE a recruté l'équipe du projet, composée de cinq personnes y compris le coordinateur, deux personnes de suivi, et deux personnes de gestion basées à Bujumbura. A l'issue des entretiens menés avec l'équipe du gestion du projet, il reste difficile de déterminer les modalités d'exécution qui ont prévalu au sein de l'Association TWUNGUBUMWE pour mettre en œuvre ce projet et pour en valider les résultats.



**Equipe de gestion du Projet et l'expert local (Photo F. Burban 2012)**

Le projet a globalement réussi à réaliser les activités prévues mais l'enveloppe financière n'a pas été complètement dépensée et le reliquat a été utilisé pour organiser (i) un atelier sur le renforcement des capacités du personnel du projet et des membres de l'organisation, (ii) un « Café de Presse » sur les violence électorales en période d'élection, et un (iii) « Tournage de film documentaire ». Le café de presse visait à faire un point sur la situation politico sécuritaire 160 jours après l'annonce des résultats des élections communales, qui a entraîné le boycott des élections à l'issue des résultats des élections communales. Le documentaire visait à témoigner des activités de l'association et à préparer de futures actions d'accompagnement en tenant compte des recommandations et suggestions des personnes interviewées ayant participé aux diverses sessions de sensibilisation/formation et aux ateliers pour la création du Forum National de dialogue politique.



### (ii) Cadre logique

Le tableau présente la logique d'intervention du projet déclinée en cinq résultats et six objectifs à long terme. Ce cadre logique se base sur le document du projet.

Activités du Projet	Impact à Moyen Terme	Résultats Escomptés	Objectifs de développement à Long Terme
<ul style="list-style-type: none"> <li>Réalisation de 7 émissions radio télévisées durant toute la durée du projet</li> </ul>	R1 : La femme burundaise est informée du déroulement des élections de 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les moyens financiers destinés à la communication sont disponibles</li> </ul>	Accroître la participation politique des femmes dans les fonctions électives
<ul style="list-style-type: none"> <li>Identification des participants à la formation</li> <li>Deux activités de sensibilisation de 100 professionnels des médias ont été organisées avant le début des inscriptions des électeurs afin de donner aux professionnels un code de conduite et une neutralité</li> </ul>	R2 Les medias ont joué un rôle dans la diffusion du processus électoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les professionnels des médias multiplient des émissions visant les femmes et un plan de formation a été planifié pour les inciter à jouer un rôle considérable lors de ces élections</li> <li>La population burundaise et la communauté sont informées du déroulement du scrutin par les médias et des émissions sur l'égalité de genre sont diffusées.</li> </ul>	Les medias ont un rôle important dans le processus démocratique et à l'amélioration de la démocratie ; les femmes doivent collaborer avec ces derniers
<ul style="list-style-type: none"> <li>Réalisation d'un atelier de sensibilisation de 120 femmes leaders et des OSC pour entrer dans les partis politiques et se faire élire.</li> <li>Réalisation d'un atelier de sensibilisation des représentants des partis politiques pour mettre les femmes sur les listes électorales en position utile</li> </ul>	R3 Les femmes participent plus activement aux pratiques démocratiques et le taux de participation de la femme comme candidate et électeur a augmenté	43 représentants de partis politiques sont sensibilisés pour mettre les femmes sur les listes de candidats jusqu'à au moins 30%	La représentativité au niveau local et national a fortement augmenté
<ul style="list-style-type: none"> <li>Identification des observateurs</li> <li>Organisation d'un atelier de formation des observateurs des élections dans 3 endroits différents (nord centre et mairie)</li> <li>Envoi des 130 observateurs dans tout le pays</li> <li>Evaluation des activités à mi parcours</li> </ul>	R4 L'observation des élections par 130 observateurs fournit une série d'observations et de recommandations sur la tenue des élections	<ul style="list-style-type: none"> <li>Une équipe de 130 observateurs des OSC est mise en place</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La femme suit de près le processus électoral</li> <li>L'observation sert à la crédibilité du processus électoral</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Organisation d'un Atelier d'échanges d'expériences entre les OSC féminines</li> <li>2 formations des élues locales</li> <li>1 formation des femmes des OSC</li> <li>1 formation des élues nationales</li> <li>1 atelier de validation de textes de lois visant à l'amélioration des conditions de vie de la femme</li> </ul>	R5 Le cadre de dialogue politique constitue un système d'information pour les unes et de formation pour les autres, et aide à la formation des droits humains pour donner aux femmes les compétences pratiques nécessaires.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mise en place d'un cadre de dialogue politique entre les femmes élues et les partis politiques</li> <li>Signature et approbation d'un texte de loi visant à l'amélioration des conditions de vie de la femme</li> </ul>	La femme possède des compétences suffisantes pour contribuer et donner des orientations aux structures de pouvoir en place et à la prise de décisions.

Le cadre logique démontre que l'ensemble du projet a été principalement orienté vers un public très divers (journalistes, femmes leaders, partis politiques, etc.) dont le seul point commun est d'être considéré comme des personnes clés pouvant faire évoluer le comportement des femmes lors de ces élections et après ces élections pour définir des politiques en faveur du genre.

Le cadre logique démontre aussi la diversification des thématiques allant de la sensibilisation des journalistes (R2), l'observation électorale domestique (R4), à la création d'un cadre légal en faveur du genre (R5). Le cadre logique reste toutefois assez vague quant au contexte et aux thèmes précis qui devaient être évoqués au sein des sessions de renforcement des capacités des femmes leaders, des OSC et des membres des partis politiques. Il est à cet égard intéressant de souligner que le document de projet ne fait jamais référence à la Politique National Genre adoptée par le gouvernement et les OSC en faveur des femmes en 2003, ni au cadre légal qui discrimine les femmes, Le cadre logique met aussi en évidence le faible nombre d'activités programmées vis-à-vis des résultats attendus. A l'exception des émissions radio télévisées, 11 sessions de formation/sensibilisation en ateliers ont été programmées initialement sur deux ans.

## V. Questions d'Évaluation

Les questions analysées durant la mission d'évaluation du projet portent sur les critères-clés d'évaluation à savoir la pertinence, l'efficacité, l'impact et la durabilité. La valeur ajoutée par le FNUD a été également étudiée. L'annexe 1 présente en détail les questions et sous-questions traitées dans l'évaluation.

### (i) *Pertinence*

Le projet, visant à promouvoir et à renforcer la capacité des femmes dans des institutions démocratiquement élues, s'inscrit parfaitement dans le contexte électoral du Burundi qui imposait un quota de 30% de femmes conformément à l'accord pour la Paix et la Réconciliation, à la Constitution burundaise, et à la loi électorale promulguée en 2009. Les femmes étaient un élément important du bon déroulement du processus électoral dans la mesure où elles représentaient la majorité des électeurs. Il convient ainsi de rappeler que le taux d'enregistrement des femmes (52%) a été supérieur à celui des hommes (51,4%) et s'est situé bien au dessus de la moyenne nationale<sup>10</sup> (44%).

Le projet a été mis en œuvre avant, pendant et après les élections constitue en soi un excellent tremplin pour éveiller les consciences des femmes quelque soit leur appartenance politique. Il permet de mobiliser les femmes à voter et à se faire élire mais aussi de les mobiliser sur l'introduction d'une véritable politique en faveur des femmes allant au-delà de la cooptation et de la politique des chiffres menée par les partis politiques.

« Dès que les femmes veulent être représentées, elles sont menacées d'être remplacées »

**Coordinateur du projet de l'association TWUNGUBUMWE**

Ce projet, qui proposait un renforcement de la participation des femmes en charge de faire évoluer le cadre légal et les politiques en faveur du genre par le biais de la création d'un Forum national de dialogue politique entre les membres des OSC féminines et les femmes leaders, s'inscrit aussi dans les priorités de la Stratégie de réduction de la pauvreté et de développement au Burundi. Le Cadre Stratégique de Consolidation de la Paix (CSCP), mis en place par le Gouvernement, intègre les thèmes du Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP) au travers de la promotion de l'égalité des sexes. Il convient de rappeler à cet égard que le Gouvernement a lancé en 2003 la Politique Nationale Genre, qui a été élaborée à travers un processus participatif avec la société civile. En matière d'évolution du cadre légal, un projet de loi sur la propriété foncière et les successions est par ailleurs discuté au Parlement depuis quelques années.

Nonobstant ces éléments positifs, plusieurs facteurs ont conduit à réduire la pertinence du projet :

La logique d'intervention du projet n'a pas pris en compte la réalité des acteurs de la société civile burundaise intervenant sur les mêmes thématiques. L'association TWUNGUBUMWE n'a pas pris en considération l'organisation des diverses plateformes existantes, telles que la plateforme d'éducation citoyenne validée par la CENI, la plateforme des observateurs domestiques dirigée par la COSOME, et le plan de soutien

<sup>10</sup>Programme des Nations Unies pour le Développement, Burundi, Rapport du Projet d'Appui au Processus Electoral 2010 du Burundi, 2011

au médias (PACAM) ; qui ont toutes servi à éviter la duplication des activités, et à renforcer la crédibilité et la cohérence des actions des OSC sur le terrain en proposant des approches communes à toutes les OSC. L'approche de l'association TWUNGUBUMWE qui a isolé ses actions de celles menées par les plateformes des OSC a réduit considérablement la pertinence de l'ensemble du projet.



**Echantillon d'observatrices électorales domestiques à Bujumbura (Photo F. Burban, 2012)**

L'identification spécifique des groupes cibles s'est avérée très aléatoire et n'a pas permis de prendre en compte les besoins des bénéficiaires. Le choix d'associer les autorités régionales pour proposer des participantes aux sessions de formation/sensibilisation dans les trois régions principales du Burundi s'est révélé peu adéquat, dans la mesure où l'autorité a agi « à sa guise » sans aucun respect des critères établis. Les entretiens menés à Ngozi ont par exemple montré que les femmes élues et celles issues de l'administration ou des OSC ont été assaillies par les propositions de formation/sensibilisation, et l'une d'elles

à même déclaré ne pas se souvenir de la formation organisée par l'association TWUNGUBUMWE. Il s'avère au fil des entretiens que certaines participantes ne répondaient pas au profil exigé notamment sur le critère femmes leaders. Les observatrices ont déclaré avoir été identifiées par des réseaux de connaissances et de voisinage.

L'identification spécifique des thématiques s'est avérée très générale visant avant tout à informer les femmes de l'ensemble des questions qui les concernent. Bien que de nombreux thèmes aient été traités lors des sessions de sensibilisation/formation, l'association TWUNGUBUMWE n'a prévu aucune étude préalable, qui aurait permis d'identifier les blocages qui freinent la mise en œuvre de la « Politique Nationale Genre » adoptée conjointement avec les OSC et le Gouvernement en 2003. Selon les interlocuteurs rencontrés, ces priorités sont toujours d'actualité. L'association n'a pas non plus prévu d'identifier les blocages qui freinent l'émancipation des femmes au sein des partis politiques pour s'impliquer davantage dans les politiques des femmes un fois qu'elles ont des positions de leaders dans la société. Enfin l'association n'a pas utilisé la période électorale pour que ces questions cruciales fassent parti du débat public entre les partis politiques.

La logique d'intervention du projet n'a pas non plus pris en compte la situation politique des femmes lors de ces élections. La création du Forum national permanent de dialogue politique est restée lettre morte, car il semble que l'association TWUNGUBUMWE n'a pas pris conscience du poids qu'exercent les partis politiques sur l'indépendance supposée des candidates, des élues ou encore des leaders de l'administration. En effet, la méfiance traditionnelle des partis politiques vis-à-vis des OSC semble avoir été très forte lors de ces élections. Rappelons que tous les partis de l'opposition ont boycotté les élections à l'issue des résultats du premier scrutin. Au fil des entretiens réalisés, il semble que le poids véritable des femmes leaders issues dans les partis politiques reste principalement le résultat de la cooptation et de la fidélité aux organes dirigeants.

Compte tenu de la diversité des profils des bénéficiaires comprenant des journalistes, des représentantes de partis politiques, des femmes issues des OSC, et de l'administration ; mais aussi compte tenu de la diversité des activités allant de l'observation domestique à la

création d'un Forum national et à l'examen du cadre légal, il s'avère difficile de comprendre la cohérence des activités du projet.

### (ii) **Efficience**

L'analyse des facteurs **d'efficience** permet de mettre en évidence que le projet a fortement souffert d'un manque de ressources humaines qualifiées et rompues à la gestion et à la mise en œuvre d'un projet. Compte tenu du faible nombre d'activités réalisées sur une période de 24 mois, et ce par rapport au coût du personnel et aux autres dépenses diverses, la mission d'évaluation considère que la relation coût/bénéfice est trop élevée.

**Tableau 2 : Proportion du budget alloué aux activités**

Rubrique	Proportion du budget alloué aux activités
Observation Domestique	12%
Activités de formation des observateurs	2.9%
Sessions de formation / sensibilisation & organisation des ateliers pour les medias, femmes leaders, partis politiques, OSC	79 %
Café de presse	0,8
Séminaire de renforcement des capacités du personnel	2,6
Documentaire + café de presse	4.9%

La répartition des dépenses démontre que 57,6%<sup>11</sup> ont été allouées à l'exécution des activités du projet contre 42,4 % réservées aux dépenses diverses et coût du personnel. Toutefois une analyse plus précise des diverses lignes budgétaires pose un certain nombre de questions :

- **Le budget « réunions et sessions de formation »** est fort élevé, si l'on considère que seulement 13 sessions<sup>12</sup> ont été réalisées, y compris celles non prévues initialement.
- **Le budget « réunions et sessions de formation »** reste extrêmement onéreux si l'on considère que **la couverture géographique** du projet ne s'étend que sur trois régions. Aucune information ne permet de vérifier si le projet a effectivement couvert les 17 provinces.

L'analyse des lignes budgétaires liées aux activités exécutées, montre que 75% d'entre elles sont des frais de supervision, de déplacement, de mission pour les séminaires, de location de voiture, de restauration, de carburant, de location d'équipement, etc. La location d'équipement pose aussi problème. Pourquoi en effet avoir acheté des équipements telle qu'une caméra pour ensuite devoir louer des caméras lors de la tenue de séminaires et d'ateliers de formation ?

L'enveloppe financière allouée au projet n'a pas été complètement dépensée et le reliquat a été utilisé pour essayer de pérenniser les résultats du projet. Le choix qui s'était porté sur (i) la réalisation d'un atelier sur le renforcement des capacités du personnel du projet et des membres de l'organisation ; (ii) l'organisation du café de presse ; et (iii) la réalisation du documentaire, pose problème si l'on considère que ce budget (qui représente environ 5% du budget total alloué à l'exécution des activités) n'est pas

<sup>11</sup>Rapport interne de suivi – évaluation du projet de l'association TWUNGUBUMWE

<sup>12</sup>Rapport interne de suivi – évaluation du projet de l'association TWUNGUBUMWE

directement lié à l'objectif du projet ; aucune de ces activités ne ciblant directement la participation citoyenne des femmes leaders.

Enfin, les dépenses allouées au suivi et à l'évaluation du projet représentent plus de 10% du budget total. Cela démontre clairement que le projet a accordé une priorité au suivi et l'évaluation interne du projet. Toutefois, l'entretien réalisé avec l'évaluateur démontre que celui-ci n'a qu'une connaissance partielle du projet. Il est surprenant de constater que l'évaluateur, au cours de l'entretien, n'a pas été en mesure d'éclairer la mission d'évaluation sur les principaux indicateurs de performances utilisés (changements observés) les recommandations et sur les obstacles rencontrés lors de l'exécution du projet pour parvenir aux résultats escomptés. Il convient enfin de souligner que les salaires perçus par l'évaluateur, en complément de l'enveloppe financière dédiée à l'évaluation et au suivi interne du projet, semblent peu justifiés à partir du moment où l'enveloppe « suivi et l'évaluation interne » avait été préalablement établie dans le document de projet.

### ***(iii) Efficacité***

Le projet a globalement réussi à réaliser les activités prévues et celles-ci ont permis de toucher un large public de femmes issues de divers horizons qu'elles soient élues ou citoyennes. Toutefois, il convient de souligner certaines faiblesses dans l'exécution du projet :

L'examen du contenu des sessions de formations/sensibilisation (R2, R3, ) démontre que ce sont des formations théoriques ne permettant pas de répondre aux besoins précis des journalistes et des femmes sur le « comment faire ». Au fil des interviews, il semble que les bénéficiaires soient informées des questions cruciales concernant les femmes, mais qu'ils ne disposent pas pour autant des outils permettant de faire évoluer le cadre légal et les politiques en faveur des femmes. La plupart des bénéficiaires ont mentionné que ces formations sont souvent très théoriques et ne représentent pas la réalité des besoins. L'examen du contenu des formations démontre aussi que les thèmes ont été abordés de façon succincte sans être ancré dans le débat public qui opposaient les partis politiques lors des élections. En d'autres termes, il est difficile de voir comment ces formations ont permis d'influencer les femmes leaders au sein de leurs partis ou de leurs administrations alors même que la période électorale représente un moment idéal pour débattre de ces questions cruciales. Par exemple, le module concernant « Le rôle des partis politiques dans la protection des droits des citoyens, qu'en est-il pour la femme ? » ne donne aucune information sur les partis politiques qui lors de ces élections ont promu des programmes en faveur de femmes. En outre, les modules de formations ainsi que les sessions de formations ont majoritairement été réalisées en français alors même que les femmes dans les zones rurales ne parlent presque exclusivement que le Kirundi.

La multiplicité et la dispersion des thèmes traités au sein d'un même séminaire a clairement nui à l'efficacité du projet car « qui trop embrasse peu étreint ». Il est en effet très difficile de comprendre les liens et la complémentarité des thématiques abordées au sein d'une même session allant de (i) La femme et la planification familiale ;(ii) les problématiques de la participation de la femme dans les élections, à élire et à se faire élire ; (iii) la femme et la justice transitionnelle ; et (iv) le leadership et la communication. Il est clair que tous ces thèmes ont été abordés de façon superficielle.

Il est apparu que les thèmes pédagogiques<sup>13</sup> comme « Le rôle et la responsabilité de la femme élue dans la promotion des droits de la femme », « Les problématiques de jouissance effective des droits de la femme au Burundi : Etat des lieux », « Le renforcement des capacités de la femme élue locale sur les droits humains », « La lutte et la répression des violences sexuelles contre les femmes », sont des thèmes souvent redondants utilisés par de nombreuses OSC.

On est en droit de se poser la question de l'efficacité des sessions de formations des femmes leaders de Ngozi, Bujumbura et Gitega, qui ont rassemblé une centaine de femmes en moyenne (cf. Tableau 3). Aucun indicateur ne permet de justifier que ces femmes étaient des « femmes leaders », car le nombre de participantes semble important en comparaison avec le nombre supposé de « femmes leaders » au Burundi. En outre, il semble très optimiste de la part de l'association d'avoir considéré qu'une seule journée rassemblant 125 participantes permettrait de créer de façon efficace un Forum national pour établir un cadre de dialogue politique entre les OSC et les femmes leaders.

**Tableau 3. Inventaires des thématiques abordées lors des formations et espaces d'échanges**

TYPE D'ATELIER	THEMATIQUES AU SEIN D'UNE ATELIER	Nombre de femmes leaders/nombre de jours
<b>Ateliers de formation/sensibilisation</b>		
Capacités des femmes leaders des OSC féminines	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La femme et la planification familiale</li> <li>-Le leadership et la communication</li> <li>- La femme dans les élections et dans les processus de prise des décisions.</li> <li>- La femme leader et la justice transitionnelle</li> </ul>	<b>63 femmes leaders (3 jours)</b>
Médias	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La Gouvernance et la culture démocratique en faveur de la femme au Burundi</li> <li>- Les médias dans la protection des droits humains et de la femme</li> <li>-L'éthique du journaliste dans le processus électoral</li> <li>- Le journaliste dans le maintien de la paix et de la sécurité en période électorale</li> </ul>	<b>38 journalistes (2 jours)</b>
Leaders des Partis politiques.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Le rôle des partis politiques dans la représentation démocratique des femmes</li> <li>- Le plaidoyer pour l'intégration du genre dans les programmes de développement</li> <li>-Le rôle des partis politiques dans la protection des droits des citoyens / Femmes</li> <li>- La collaboration des partis politiques et les confessions religieuses pour la paix et la démocratie</li> </ul>	<b>48 représentants des Partis politiques (2 jours)</b>
Femmes leaders potentielles candidates des élections de 2010 au Burundi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Les innovations du nouveau code électoral, 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> partie</li> <li>-Le code de conduite des partis politiques, des médias et de l'administration en période électorale</li> <li>- L'organisation de l'administration communale et le rôle des organes élus</li> <li>-Le forum des partis politiques</li> <li>-Le leadership et la communication + exercices pratiques</li> </ul>	<b>118 femmes Ngozi 124 femmes Bujumbura 125 femmes Gitega (3 jours / région)</b>
Observateurs domestiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Les principaux intervenants dans un processus électoral</li> <li>-Comment observer les élections</li> <li>-La gestion des conflits électoraux</li> </ul>	<b>192 observatrices (2j/ Bujumbura)</b>

<sup>13</sup>Les outils pédagogiques ont trait au (i) rôle de l'élue dans le développement économique locale (ii) Le rôle et la responsabilité de la femme élue dans la promotion des droits de la femme (iii) les problématiques de jouissance effective des droits de la femmes au Burundi- Etats des lieux et (iv) le protocole de la CIRGI sur la prévention et la répression des violences sexuelles faites aux femmes et enfants) .

	-Code de conduite des observateurs électoraux - La grille d'observation d'un observateur des élections	<b>&amp; Ngozi)</b>
Atelier de renforcement des capacités de la femme élue locale	-Sensibilisation sur le Protocole sur la prévention et la répression des violences faites aux femmes et aux enfants -Les problématiques de jouissance effective des droits de la femme au Burundi : -Le rôle et la responsabilité de la femme élue locale dans la promotion des droits de la femme au Burundi : -Le rôle de la femme élue dans le développement économique local	<b>33 femmes Ngozi 48 femmes Bujumbura 72 femmes Gitega (2 jours / région)</b>
<b>Espace d'échanges et de discussions</b>		
Atelier pour Forum National des Femmes Leaders au Burundi	- Amendement et approbation des statuts régissant le Forum	<b>265 participantes (1 jour)</b>

Les entretiens ont montré que certains bénéficiaires ont participé à des sessions de formation/sensibilisation similaires mises en œuvre par les plateformes des OSC, la CENI etc. sur la promotion du genre. Les journalistes interviewés ont d'ailleurs déclaré avoir participé à de nombreuses autres formations similaires sur la promotion du genre organisées par l'UNESCO, la CENI etc. Rappelons aussi que les journalistes ont été vivement sollicités dans le cadre du PACAM, qui a permis de relayer les messages en matière de la promotion du genre des radios sur tout le territoire burundais. Aucune des bénéficiaires interrogées n'a été capable de déterminer l'efficacité et la valeur ajoutée de ces sessions de sensibilisation/formations, en comparaison des autres formations reçues.



**Atelier de renforcement des capacités de la femme élue locale aux droits humains (Photo TWUNGUBUMWE 2011)**

La multiplicité des bénéficiaires et dispersion des activités n'a pas non plus permis d'engager un processus efficace pour que chaque composante se renforce mutuellement. Les émissions radiotélévisées (R1) ont bien été exécutées par les diverses radios publiques et privées pour encourager les femmes à voter et à se faire élire mais les recommandations à l'issue des sessions de formations / sensibilisation (R2, R3) et la création du Forum national (R5) permettant de créer un cadre de dialogue politique avant et après les élections en faveur du droit des femmes n'a par exemple pas été médiatisé.

L'association TWUNGUBUMWE n'a instauré aucun dispositif de suivi et de contrôle qualité lors de l'identification des cibles, et à l'issue des formations. Bien que les observatrices domestiques aient apprécié le fait de s'impliquer plus activement dans le processus électoral, elles ont regretté l'absence de suivi après la formation reçue (R4). Il en est de même pour la couverture géographique du projet : rien n'indique en effet que l'échantillon des femmes, identifié par les trois autorités régionales, ont identifié les femmes leaders sur l'ensemble du territoire.



L'association TWUNGUBUMWE n'a pas non plus utilisé les outils pédagogiques proposés par les plateformes d'OSC, telle que la grille d'évaluation des observateurs domestiques proposée par la COSOME,<sup>14</sup> afin de promouvoir une cohérence dans l'observation électorale domestique et de produire un rapport commun représentant l'opinion générale des acteurs de la société civile à l'issue des élections. Le rapport d'observation des élections réalisé par l'association TWUNGUBUMWE n'a pas été diffusé et les observatrices interviewées n'en connaissaient pas l'existence (R4).

Le rapprochement des femmes leaders de la base au sommet n'a pas eu lieu et aucun élément n'a permis d'ébaucher une politique en faveur des femmes pendant et après ces élections. La Signature et approbation d'un texte de loi visant à l'amélioration des conditions de vie de la femme reste un vœu pieux. Aucun document et aucune indication sur le terrain ne permet de vérifier les propositions d'amendements d'un cadre légal en faveur des femmes notamment en matière de droits de successions et d'héritage. A



**Atelier de mise en place du Forum National des femmes leaders élues (Photo TWUNGUBUMWE)**

l'exception des statuts qui confirment la création du Forum national des femmes leaders, le Forum national reste un document de bonne intention et le cadre de dialogue politique entre les femmes n'existe pas. (R5). Les femmes interrogées ont toutes souligné la pertinence de ce type d'action et ont regretté le caractère inachevé de l'initiative. Cela s'explique en partie par l'absence de considération de la situation clientéliste des partis politiques qui prévaut au Burundi, qui s'accaparent la clientèle des femmes

sans pour autant répondre aux besoins des femmes. Rappelons en effet que le nombre de femmes figurant en tête de liste pour les élections communales est resté plutôt limité<sup>15</sup>, ce qui est représentatif du rôle de la femme en politique, vu par les partis politiques. Les femmes demeurent « les petits soldats » des organes dirigeants et leur cooptation ne permet aucune indépendance.

L'exécution des activités non prévues initialement n'a pas permis de répondre efficacement à l'objectif du projet. L'efficacité de l'atelier sur le renforcement des capacités du personnel du projet et des membres de l'organisation, reste indubitablement discutable, et les entretiens réalisés avec l'équipe de gestion ont laissé une impression en demi teinte. Aucun document n'a été remis à la mission sur les outils pédagogiques utilisés lors de cette session et les résultats en restent flous. A l'exception du Coordinateur et du Secrétaire Exécutif, une grande partie des membres de l'Association ne semble pas très bien connaître et maîtriser les activités du projet. La Représentante Légale de l'Association TWUNGUBUMWE n'a pas participé au projet et n'en connaît ni les tenants ni les aboutissants. Le choix de la réalisation du documentaire et l'organisation du café de presse étaient censés renforcer la « communication » et la visibilité du projet. Toutefois, il est difficile d'en appréhender l'efficacité. Le café de presse a rassemblé principalement des diplomates et les médias pour discuter des violences électorales. La visite de terrain a montré que le documentaire qui a été tourné dans quatre provinces du Nord, à savoir, Ngozi, Muyinga, Kayanza et Cankuzo, n'a jamais été diffusé et se trouve

<sup>15</sup> 18 femmes ont été mises en tête de liste sur un nombre total de 81 listes.

encore à ce jour dans les tiroirs de l'association. En outre il est difficile d'appréhender l'influence de ce documentaire sur les capacités opérationnelles de l'équipe de gestion. Il convient de rappeler que ce documentaire avait aussi pour objectif de définir « les leçons apprises » à l'issue de ce projet afin de permettre aux membres de l'Association d'ajuster leur approche stratégique auprès des femmes dans le futur.

#### **(iv) Impact**

Si le Burundi est à l'avant-garde en ce qui concerne sa politique d'égalité des sexes, et a respecté le quotas des 30 % de femmes au sein des institutions démocratiquement élues, l'environnement politique au Burundi, deux ans après les élections, n'a pas permis de déterminer une politique en faveur des femmes, ni un rapprochement des femmes de la base au sommet. Il convient par conséquent aujourd'hui de s'interroger sur ce type de projet. Il est clair que des obstacles majeurs se dressent sur le chemin d'une véritable promotion politique des femmes : l'autonomisation économique des femmes, les barrières culturelles, le niveau d'éducation etc. Et la tâche de l'association TWUNGUBUMWE n'était pas aisée. Toutefois, l'identification aléatoire des femmes leaders, l'improvisation et la dispersion des activités sans lien apparent, l'absence d'indicateur qualitatif précis, le manque de suivi et des actions, ainsi que le caractère inachevé des actions, remettent en cause l'impact et la durabilité de ce type de projet.

«Ce projet est une posture magnifique sans impact réel »  
**Réalisateur du documentaire**  
**Société Shining STAR**

En outre l'Association TWUNGUBUMWE ne peut se prévaloir des résultats positifs de ces élections en matière du respect des quotas « genre », qui étaient une obligation préalable de validité de ces élections quelque en soient les résultats, grâce au système de cooptation instauré par le législateur en charge de rétablir les déséquilibres potentiels à l'issue des scrutins.

Malgré tous ces aspects négatifs, trois impacts méritent toutefois d'être soulignés :

- Ce projet a permis de sensibiliser les femmes burundaises à leurs droits ;
- Ce projet a permis de créer des échanges entre les femmes issues de divers horizons, et ces discussions les ont conscientisées à faire valoir leurs droits ;
- Cette initiative a permis en soi d'afficher à nouveau et ouvertement le besoin de mettre en œuvre une politique pour les femmes faite par des femmes

#### **(v) Durabilité**

Aucun élément de permet aujourd'hui de pérenniser cette action au sein de l'association TWUNGUBUMWE. Rappelons que c'était une première initiative pour l'Association mais il semble qu'aucune stratégie n'existe véritablement pour continuer cette action. Bien que le documentaire était censé constituer une « auto-évaluation » de l'Association lui permettant de préparer des actions d'accompagnement à l'issue du projet, en tenant compte des recommandations et suggestions des personnes interviewées, l'Association TWUNGUBUMWE n'a pas renforcé son potentiel humain en matière de promotion du genre. Aucune mesure, deux ans après l'exécution du projet, n'a été prise pour appuyer la pérennité du Forum national et faire évoluer le cadre légal ou proposer des politiques en faveur des femmes. Les bénéficiaires ont d'ailleurs regretté n'avoir pas été sollicité pour continuer le Forum national et définir hors de la période électorale un cadre de dialogue politique entre les femmes leaders et les OSC. En outre, les bonnes intentions de l'association pour consolider son expertise et sa compétence en matière de gestion de projet ne semblent pas très explicites.

## VI. Conclusions

*i.* Le projet s'est révélé **pertinent dans le contexte électoral du Burundi** car les élections constituent toujours un moment privilégié pour initier des débats publics entre gouvernants et gouvernés, candidats et électeurs. Dans un pays comme le Burundi qui a connu plus de 16 ans de guerre civile, promouvoir la participation politique des femmes s'inscrit dans le prolongement des initiatives de consolidation de la paix, de la cohésion sociale, de la réconciliation nationale et de l'éveil de la vigilance citoyenne. Toutefois, le projet aurait aussi gagné à mieux appréhender **la véritable situation des bénéficiaires** afin d'identifier quelles sont les femmes leaders issues de l'administration et des partis politiques qui disposent d'une indépendance réelle vis-à-vis des organes dirigeants. **Une meilleure analyse du contexte électoral dans lequel évoluent des femmes leaders et du contexte qui freine la mise en œuvre de la politique Nationale Genre** aurait permis de valoriser la pertinence du projet, notamment pour identifier les blocages et les priorités à mettre en œuvre avant, pendant et après la période électorale. Le projet aurait aussi gagné à mieux appréhender **la véritable situation des bénéficiaires** afin d'identifier quelles sont les femmes leaders issues de l'administration et des partis politiques qui disposent d'une indépendance réelle vis-à-vis des organes dirigeants.

*ii.* **L'Association TWUNGUBUMWE aurait aussi gagné à coordonner son action avec les plateformes des OSC rompues à la question du genre et de l'observation domestique** afin d'identifier de façon plus rigoureuse les cibles et rendre ses activités plus crédibles, cohérentes et visibles avant, pendant et après ces élections.. Cela aurait permis de mieux répondre aux besoins des bénéficiaires et de réduire le risque de duplication des sessions de formation/ sensibilisation comprenant les mêmes thématiques dans les mêmes zones géographiques. Considérant la méfiance des partis politiques au Burundi vis-à-vis des acteurs de la société civile, il semble qu'une collaboration conjointe avec les OSC réputées professionnelles et expérimentées aurait facilité la tâche de l'Association. Ces acteurs de la société civile semblent avoir un accès plus aisé avec les leaders des partis politiques.

*iii.* **L'Association TWUNGUBUMWE aurait aussi gagné à identifier les hommes favorables à « la cause des femmes » au sein des partis politiques ou de l'administration.** Rappelons que la participation des femmes pour définir des politiques durables en faveur des femmes n'est pas simplement le résultat de la politique des chiffres et des quotas, mais bien plus le résultat d'une volonté de changement en faveur des femmes, qui implique évidemment d'éveiller les hommes leaders sur ce sujet.

*iv.* Le faible nombre d'activités réalisées (13) sur une période de 24 mois par rapport au budget total, l'éparpillement des dépenses liées à la déconnection des activités entre elles, ont contribué à rendre **ce projet inefficace en terme de coût/bénéfice.** Rappelons que le budget alloué au projet était important et que seul 57,6% a été alloué à l'exécution des activités. Il eut été sage que les gestionnaires du projet s'interrogent sur la véritable capacité de l'association TWUNGUBUMWE pour mener à bien un tel projet. Une simple vérification des expériences précédentes aurait permis d'éclairer les gestionnaires sur ce sujet.

v. **L'approche « fourre tout » n'a pas permis pas d'assurer l'efficacité globale de l'action.** Bien que les activités aient permis de toucher **un large public de femmes issues de divers horizons** avant, pendant et après les élections, **l'identification aléatoire des cibles dépendant exclusivement des autorités régionales, l'identification des thèmes trop souvent théoriques et sans lien apparent entre eux** (leadership, observation électorale, lutte contre les violences sexuelles ...), révèle une certaine improvisation dans la programmation et l'exécution des activités. Tous ces éléments révèlent aussi l'absence de consultation des bénéficiaires et une volonté précipitée de réaliser des activités pour les activités, plutôt que de les utiliser comme des moyens pour parvenir à l'objectif final. La **méthodologie d'identification des cibles et l'exécution des activités** auraient dû être valorisées par une stratégie plus rigoureuse répondant aux besoins des bénéficiaires.

vi. **L'achèvement partiel des résultats et le manque de continuité dans l'action remettent en cause l'impact et la durabilité de cette action.** Bien que ce projet ait clairement servi à sensibiliser les femmes à l'importance d'une politique pour les femmes faites par les femmes, il est regrettable de constater que ce projet- concernant la mobilisation et la participation citoyenne des femmes - s'arrête à mi-chemin en brandissant seulement la carte des quotas prévus (30% de femmes au moins), alors que le projet allait au delà de la politique des chiffres et des clivages politiques en proposant un rapprochement des femmes leaders issues de divers horizons. Les principaux défis en matière électorale et démocratique pour permettre aux femmes d'exister et d'initier des changements en faveur des femmes, demeurent au sein des formations politiques.

## VII. Recommandations

**i. Mieux prendre en considération le contexte et avoir une phase préparatoire au début du projet.** Dans le contexte des élections 2010, le projet aurait dû capitaliser les initiatives antérieures, prendre en considération la situation sociopolitique des femmes qui a prévalu au Burundi pendant ces élections, identifier les acteurs intervenant sur le même créneau et évaluer objectivement les principaux freins et les pas franchis par les OSC et le gouvernement dans la politique de la promotion de la femme adoptée depuis 2003 en collaboration avec les OSC. Cela lui aurait permis d'orienter son action et de répondre aux besoins des bénéficiaires.

**ii. S'associer et coordonner les efforts avec les plateformes des OSC burundaises présentes sur le terrain et expérimentées sur la promotion du genre afin** d'éviter les duplications et de créer une synergie, une crédibilité et une visibilité de l'action. Rappelons que les acteurs de la société civile intervenant dans le domaine de l'appui à la participation politique et citoyenne de la femme sont très nombreux au Burundi notamment en période électorale. La coordination des efforts et l'évaluation de l'impact des actions précédentes pour ajuster les stratégies d'intervention des membres de la société civile paraissent donc essentiels pour créer une véritable force des acteurs de la société civile vis-à-vis des pouvoirs publics et des partis politiques.

**iii. Identifier et associer les hommes favorables à « la cause des femmes » au sein des partis politiques afin de sensibiliser à la nécessité de la mise en œuvre d'une politique en faveur des femmes.** Appuyer la participation politique des femmes devrait d'abord et surtout être une opportunité d'appuyer les femmes à jouer un rôle de premier plan dans les organes dirigeants des partis politiques. La sensibilité des femmes leaders aux préoccupations des femmes apparaît aujourd'hui comme un enjeu d'une vraie participation politique et d'intégration du genre, pour lesquelles les femmes élues doivent s'émanciper et ne pas être simplement redevables aux responsables des partis politiques. Tant que les femmes n'entraîneront pas les hommes dans le combat pour l'égalité et la participation politique de tous les citoyens, les efforts en cours auront peu de résultats.

**iv. Analyser la nécessité de la dépense, le ratio des coûts estimés d'un projet pour parvenir aux résultats escomptés** s'avère important pour piloter un projet aussi délicat. A cet égard, la prise en compte des expériences passées est un excellent indicateur.

**v. Ajuster l'approche méthodologique pour répondre aux besoins des bénéficiaires.** Il serait souhaitable que l'association porte une attention spécifique aux éléments de référence qualitatifs et non seulement quantitatifs. La prise en compte du contexte dans lequel évoluent les cibles, des enseignements au fil des expériences passées, les outils de références existants, telle que la politique du genre mis en perspective avec le besoin des cibles, est fondamentale pour déterminer des priorités d'actions et la cohérence de l'action envisagée.

**vi. Les faiblesses identifiées dans l'exécution du projet sont en partie liées aux faiblesses qui existent dans le document de projet.** Un complément d'information à l'association TWUNGUBUMWE sur la couverture géographique vis-à-vis du nombre d'activités planifiées aurait dû être requis lors de la présentation de la proposition. **Un complément d'information aurait aussi dû être demandé** par le FNUD lors de la présentation des activités additionnelles. Cela aura permis de réajuster le cadre opérationnel de ces interventions en fonction de l'objectif général, et de mieux appréhender les difficultés d'ores et déjà rencontrées pour parvenir aux résultats escomptés.

## VIII. ANNEXES

### Annexe 1 : Questions d'évaluation

Critères CAD	Questions d'évaluation	Sous-questions
Pertinence	Dans quelle mesure le projet tel qu'établi et mis en œuvre par le bénéficiaire a-t-il répondu aux spécificités du contexte et aux besoins des bénéficiaires aux niveaux local et national?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Au regard du contexte, les objectifs du projet étaient-ils en adéquation avec les priorités et les besoins pressentis pour un développement démocratique?</li> <li>• La préférence aurait-elle dû être donnée à une autre stratégie que celle appliquée, afin de mieux répondre à ces besoins, priorités, contexte? Pourquoi?</li> <li>• Les risques ont-ils été bien identifiés? Dans quelles mesures les stratégies établies étaient-elles appropriées pour faire face aux risques identifiés? Le projet était-il excessivement risqué ?</li> </ul>
Efficacité	Dans quelle mesure le projet, tel que mis en œuvre, était en mesure d'atteindre les objectifs et résultats fixés?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans quelle mesure les objectifs du projet ont-ils été atteints?</li> <li>• Dans quelle mesure le projet a-t-il été mis en œuvre en accordance avec le document de projet?</li> <li>• Les activités choisies étaient-elles appropriées pour atteindre les objectifs fixés?</li> <li>• Qu'est ce qui a été accompli par le projet? Dans les situations où le résultat prévu initialement dans le document de projet n'a pu être obtenu, quelles en sont les raisons?</li> </ul>
Efficiences	Dans quelle proportion la relation entre les ressources déployées et les impacts obtenus est-elle raisonnable ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La proportion entre l'effort fourni et les résultats obtenus était-elle raisonnable?</li> <li>• Les dispositions institutionnelles étaient-elles en faveur de l'obtention de résultats et de la responsabilisation du projet?</li> <li>• Le budget a-t-il été conçu et mis en œuvre de façon à atteindre les objectifs du projet?</li> </ul>
Impact	Dans quelle mesure le projet a-t-il permis la mise en place de pratiques et de mécanismes soutenant le rôle actif des jeunes dans les processus politiques ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans quelle mesure la réalisation des objectifs et résultats a-t-elle eu un impact sur le problème spécifique visé par le projet?</li> <li>• Les bénéficiaires ciblés ont-ils ressenti un impact tangible? A-t-il été positif ou négatif ?</li> <li>• Dans quelle mesure le projet a-t-il provoqué des changements et effets, positifs ou négatifs, prévus ou imprévus, sur la démocratisation?</li> <li>• Est-il vraisemblable que le projet agisse comme un catalyseur? Comment ? Pourquoi ? Quels exemples?</li> </ul>
Durabilité	Dans quelle mesure le projet tel qu'établi et mis en œuvre a-t-il créé ce qui vraisemblablement constituera un élan continu en faveur de l'exercice des droits et de la démocratisation?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans quelle mesure le projet a-t-il mis en place des mécanismes et des réflexes qui continueront à alimenter l'impact perçu par les évaluateurs?</li> <li>• Les parties prenantes sont-elles motivées et capables de poursuivre les activités du projet par elles-mêmes?</li> </ul>
La valeur ajoutée du FNUD	Qu'est-ce que le FNUD a accompli via ce projet qui n'aurait pu être accompli via un autre projet, une autre source de financement ou d'autres agences exécutrices (gouvernement, ONG, etc.) ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qu'est-ce que le FNUD a accompli via ce projet qui n'aurait pu être accompli via un autre projet, une autre source de financement ou d'autres agences exécutrices (gouvernement, ONG, etc.) ?</li> <li>• Est-ce que la structure du projet ainsi que ses modalités de mise en œuvre mettent à profit les avantages comparatifs du FNUD, notamment sa priorité explicite sur les questions de démocratisation?</li> </ul>

## Annexe 2 : Documentation consultée

- *Documents de programmation et de gestion du projet :*
  - Document de Formulation du Projet ;
  - Rapport Intérimaire d'exécution
  - Rapport Final Narratif du Projet ;
- *Matériaux de support et documents élaborés dans le cadre du projet :*
  - Module de formation sur rôle de l'élue dans le développement économique locale
  - Module de formation sur le rôle et la responsabilité de la femme élue dans la promotion des droits de la femme
  - Module de formation sur les problématiques de jouissance effective des droits de la femme au Burundi- Etats des lieux
  - Module de formation sur le protocole de la CIRGI sur la prévention et la répression des violences sexuelles faites aux femmes et enfants
  - Termes de référence pour l'atelier de renforcement des capacités de la femme élue locale. (GITEGA du 7-8/2011)
  - Termes de référence pour l'atelier de sensibilisation des femmes leaders potentielles ou candidates aux élections de 2010 au Burundi.
  - Termes de référence pour le recrutement d'un consultant national chargé de l'organisation et la conduite des ateliers de renforcement des capacités des femmes leaders – élues et actrices de la société civile.
  - Termes de référence pour le recrutement d'un consultant ou d'une maison chargé de la production et réalisation d'un film documentaire centré sur la « la participation citoyenne de la femme au Burundi »
  - Synthèse des recommandations des Ateliers de renforcement des capacités de la femme élue locale en droits humains tenus à Ngozi, Bujumbura, Gitega, en dates du 17 ,18 , 23 , 24 Mars et 7 , 8 Avril 2011
  - Statut du Forum National des Femmes Leaders du Burundi, 2011
  - Rapport Général d'Observation Electorale : Election communales, Présidentielles et législatives
  - Rapport de l'observation électorale des élections communales du 24/05/2010
  - Rapport général des séminaires-ateliers régionaux organisées respectivement, du 1<sup>er</sup> au 3 mars 2010 à Ngozi, du 9 au 11 mars 2010 en Mairie de Bujumbura, du 15 au 17 mars 2010 à Gitega, à l'intention des femmes leaders politiques des partis politiques.
  - Rapport narratif de la réunion d'échanges entre les leaders des partis politiques au 24/02/2010
  - Des résultats du projet et de l'état des lieux de la participation politique des femmes.
  - Rapport interne de suivi – Evaluation du projet de l'Association TWUNGUBUMWE : «UDF-BDI-08-223 ».
- *Autres documents*
  - Union Européenne, Mission d'Observation Electorale, Burundi2010, Elections communales, présidentielles, législatives, sénatoriales et collinaires, Mai 2010
  - CENI du Burundi, Elections communales de 2010 – Répartition des sièges par genre, ethnie, commune et province, Bujumbura, Décembre 2010.
  - CENI du Burundi, Rapport Général sur le Processus électoral de 2010, Bujumbura, Décembre 2010.
  - COSOME, rapport 2009 de monitoring des principes démocratiques au Burundi, décembre 2009
  - COSOME,- coalition de la Société Civile pour le Monitoring Electoral-<sup>16</sup>Résumé Exécutif du Rapport d'observation du 24 mai 2010, juin 2010
  - COSOME, rapport d'observation de l'enrôlement des candidats électeurs au Burundi, Mars 2010
  - Ligue des droits de la personne dans la région des grands lacs- LDGL-

<sup>16</sup> <http://www.cosome.bi>



- FIDH, Burundi : les élections de 2010, un test à ne pas rater pour consolider la paix, 2010
- FIDH, Note sur la situation des droits de l'Homme au Burundi (50ème Session ordinaire de la Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples 24 octobre – 7 novembre 2011. Examen du Rapport soumis par le Burundi / 3
- Amatora Mu Mahoro (financé par IFES) –Rapport final 26 avril- 12 septembre 2010, Système de monitoring des principes démocratiques et de prévention de la violence électorale, Septembre 2010 [www.burundi.ushahidi.com](http://www.burundi.ushahidi.com)
- NDI, Le Chemin Devant Nous: L'état d'esprit des citoyens du Burundi après les élections de 2010, février 2011
- PNUD, rapport du Projet d'Appui au Processus Electoral du Burundi, 2011
- Human Rights Watch, Des portes qui se ferment ? Réduction de l'espace démocratique au Burundi, Novembre 2010
- Loi no 1/010 du 18 mars 2005 portant Constitution de la République du Burundi.
- Loi no 1/006 du 26 juin 2003 portant fonctionnement des partis politiques.
- Loi no1/22 du 18 septembre 2009 portant révision de la Loi no 1/05 du 20 avril 2005 portant Code électoral.
- Loi no 1/02 du 25 janvier 2010 portant Organisation et Fonctionnement de l'Administration communale.

## Annexe 3 : Personnes interviewées

Bujumbura	
Ernest NIKOBAHOZE	Secrétaire Exécutif de l'Association TWUNGUBUMWE
Madame Eusébie HAKIZIMANA,	Représentante légale de l'Association TWUNGUBUMWE
Madame Placide KWIZERA,	Membre de l'équipe logistique du Projet
Martin NAHIMANA,	Chargé du Suivi et Evaluation du Projet
Jean BARAKAMFITIYE	Coordonnateur du Projet
Madame Béatrice NDAHIGEJEJE	Comptable du Projet
Pierre NINDEREYE,	Représentant légal suppléant
Eric NSENGIYUMVA,	Journaliste au journal « L'Arc-en-ciel » et Correspondant de E.News Channel Africa
Madame Spéciose NDAYISENGA	Journaliste à l'Agence Burundaise de Presse
Victor HARAGIRAMUNGU	Journaliste au journal JAMAA Infos
Pilote KIGONGWE,	Directeur de la société Shining Star
Blaise NIYUHIRE	Réalisateur de films documentaires, Shining Star
Madame Rébecca NDAYISHIMIYE	Monitrice électorale , Commune de Cibitoke, Mairie de Bujumbura
Madame Pélagie NINDORERA	Monitrice électorale, Commune de Kayokwe, Province de Cibitoke
Madame Pétronie NDABIHAWENIMANA,	Monitrice électorale, Commune de Musaga, Mairie de Bujumbura
Madame Glorioso NIYONKURU	Monitrice électorale, Mairie de Bujumbura
Madame Thérèse NIYONKURU	Monitrice électorale, Commune Kamenge, Mairie de Bujumbura
NGOZI	
Madame Constance NGENDABANKA,	Membre du Conseil communal de Ngozi
Madame Marie Thérèse BAZIRA	Représentante de l'Association MUKENYEZIMENYA
Madame Jacqueline INARUKINNDO	Membre du conseil communal, UPRONA
Bujumbura	
Madame Thérèse NIYONDIKO	Expert en Genre et Groupes vulnérables à la Conférence Internationale des Grands Lacs
Martin NINTERETSE	Inspecteur Principal de l'Etat
Augustin NIYONGABO	Chargé de Programme à l'Association Fontaine ISOKO
Madame Patricia NDAYIZEYE	Présidente du Parti pour la Promotion des Masses Laborieuses (PML)
Jean Paul YENGAYENGE	Consultant indépendant

## Annexe 4 : Abréviations

ABELO	Association Burundaise des Elus locaux
ANE	Acteurs Non Etatiques
AFED	Association des Femmes Démocrates – Burundi
AFJO	Association de Femmes Journalistes
BINUB	Bureau intégré des Nations unies au Burundi
CAFOB	Collectif des Associations et ONG Féminines du Burundi
CSLP	Cadre Stratégique de croissance et de Lutte Contre la Pauvreté
CEA	Communauté Est-africaine
CEEAC	Communauté Economique des Etats de l’Afrique Centrale
CENI	Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)
CECI	Commission Electorale Communale Indépendante
CEPJ	Commission Episcopale Justice et Paix
CEPI	Commission Electorale Provinciale Indépendante
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
COSOME	Coalition de la Société Civile pour le Monitoring des Elections
CSCP	Cadre Stratégique de Consolidation de la Paix
DFID	(United Kingdom) Department for International Development
DP	Document du Projet
DUSHIREHAMWE	Association pour la consolidation de la paix, la Transformation sociale, la Promotion et la Protection des droits humains en général et des Femmes en particulier
IDH	Indice de Développement Humain
IFES	International Foundation for Elections Systems
FIDH	Fédération Internationale des ligues des droits de l’Homme
FORSC	Forum pour le Renforcement de la Société Civile
ITEKA	Ligue Burundaise des Droits de l’Homme
MJC	Maison des Jeunes et de la Culture
NDI	National Democratic Institute
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
OSC	Organisation de la Société Civile
PACE	Projet d’Appui au Cycle Electoral
PACAM	Plan d’Action Commun d’Appui aux médias
PIB	Produit Intérieur Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PROS	Programme de renforcement des capacités des Organisations de la Société civile
OLUCOME	Observatoire de lutte contre la corruption et les malversations économiques et financières (ONG anticorruption)
RAJ	Réseau Afrique Jeunesse
TdR	Termes de référence
UE	Union Européenne
UNDEF/FNUD	United Nations Fund for Democracy / Fonds des Nations Unies pour la Démocratie