

Être efficace dans une « province instable » :

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

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

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

Juillet 2018



Résumé

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

L'expertise actuelle de l'OAP émerge en 1993, un moment particulier de guerre civile déclenchée par l'assassinat de président Melchior Ndadaye. Dès le départ, sa finalité est la promotion des communautés rurales de la province de Bujumbura Rural. Mais avec une telle mission, l'OAP devait compter avec les difficultés que le Burundi allait traverser au

cours des décennies suivantes : guerre civile, crise politique, troubles de diverses manières et paix relative. Dans ce parcours, l'OAP n'a jamais eu de répit ; elle a toujours travaillé à Bujumbura Rural, une province où la situation sécuritaire et économique a été singulière et très problématique.

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

Zone d'intervention de l'OAP



25 années d'expérience et d'apprentissage

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

1 1993-1998

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

2 1998-2003

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

3 2003-2008

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

4 2008-2015

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

5 2015-de nos jours

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

Principaux facteurs d'efficacité

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



1

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

2

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

3

L'OAP sait s'adapter au contexte. L'une de ses plus grands succès de ce point de vue a été de savoir bien articuler l'humanitaire et le développement en même temps ; d'associer des activités d'aide au développement via l'autopromotion avec de l'aide humanitaire. Cette pratique double a été conduite par une réelle volonté de la part de l'OAP d'aider concrètement sur le terrain. L'objectif de l'OAP a ici été d'encourager la population à se prendre en main et à envisager le futur malgré les incertitudes liées au temps de guerre. **Ainsi, œuvrer dans l'aide humanitaire a permis à l'OAP de s'attacher rapidement la population qui a reconnu que l'action de l'OAP était utile et nécessaire.**

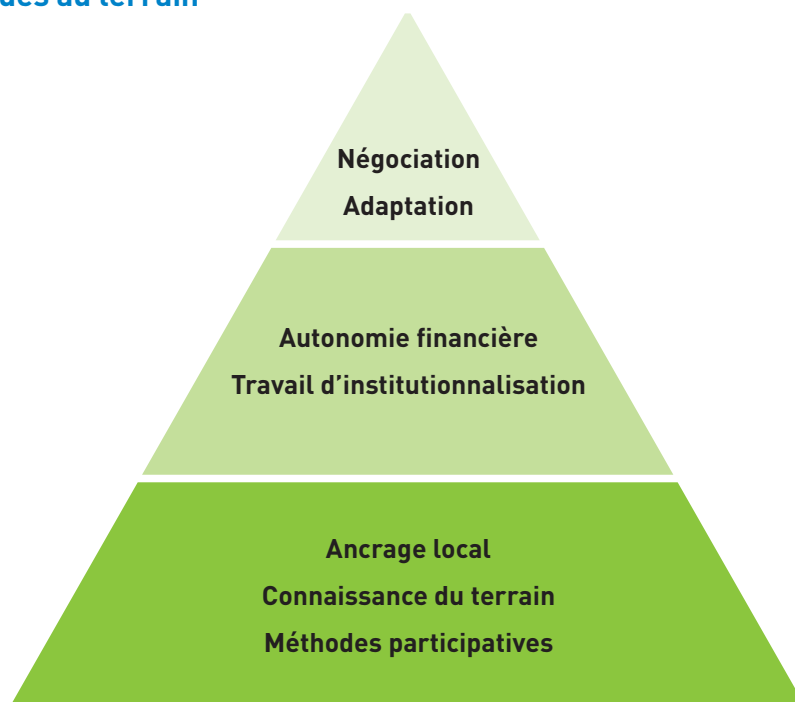
4

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

5

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

Adapter ses méthodes au terrain



Les perspectives

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

toute transparence. Enfin, l'OAP a toujours su **adapter ses méthodes de travaux aux particularités changeantes du terrain**.

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



OAP

Quartier INSS
Av. Source du Nil, N° 5
B.P. 506 Bujumbura
Burundi

www.oapburundi.bi

