



Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G.) asbl

Siège social : Bujumbura -Burundi * B.P.:3113 Bujumbura.Tél.:22 21 88 20

E-mail:oag@telema.bi Site Web:www.oag.bi

EVALUATION DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION AU BURUNDI

Bujumbura, décembre 2010

Remerciements

Aux termes de la présente analyse, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale tient à remercier le consultant, Monsieur Jean Salathiel MUNTUNUTWIWE, pour son apport très précieux dans l'évaluation du processus de décentralisation au Burundi.

Ses remerciements vont également à l'endroit des membres du comité de pilotage et de lecture du rapport dont les noms suivent :

Monsieur Etienne NYAHOZA, Président du Conseil de Surveillance de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Maître Emmanuel HAKIZIMANA, Membre de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Melchior NDAYIMIRIJE, Secrétaire Exécutif de l'Observatoire de l'Action Gouvernemental ;

Monsieur Déogratias NZUNOGERA ; Chargé des Programmes à l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Ses remerciements vont enfin à l'endroit de l'ONG « Oxfam Novib» pour son appui financier.

SIGLES ET ABREVIATIONS

ABELO	: Association Burundaise des Elus locaux
CCDC	: Comité collinaire de Développement Communautaire
CDC	: Comité de Développement Collinaire
CDF	: Centre de Développement Familial
CNDD-FDD	: Conseil National de Défense de la Démocratie- Forces de Défense de la Démocratie
CSLP	: Cadre stratégique de Lutte contre la Pauvreté
FDC	: Fonds de Développement Communal
FDP	: Fonds de Développement Provincial
FONIC	: Fonds National d'Investissement Communal
IRC	: International Rescue Comettee
ISTEEBU	: Institut des Statistiques et d'Etudes Economiques du Burundi
LGDJ	: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence
LPNDD	: Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Communautaire
OAG	: Observatoire de l'Action Gouvernementale
ONG	: Organisation non gouvernementale
PCDC	: Plan Communal de Développement Communautaire
TPS	: Technicien chargé de la promotion de la Santé

TABLE DES MATIERES

Matières	Page
Remerciement.....	iii
SIGLES ET ABREVIATIONS.....	v
TABLE DES MATIERES.....	vii
RESUME EXECUTIF.....	1
0.1. Contexte d'étude.....	7
0.2. Objectifs de l'étude.....	8
03. Méthodologie utilisée.....	9
0.3.1. Une approche compréhensive.....	9
0.3.2. Une approche participative.....	10
0.3.3. Une approche documentaire.....	10
0.3.4. Une démarche analytique et prospective.....	10
CHAPITRE I. INTRODUCTION AU CADRE CONCEPTUEL DE LA DECENTRALISATION.....	11
1.0. Introduction.....	11
I.1. Définition du concept de la décentralisation.....	12
I.2. Pourquoi la décentralisation.....	14
I.3. Les formes de décentralisation.....	15
I.3.1. La décentralisation politique.....	15
I.3.2. La décentralisation administrative.....	17
I.4. Décentralisation, démocratie, gouvernance et développement local.....	24
I.4.1. Décentralisation comme condition d'une démocratie locale.....	24
I.4.2. La décentralisation comme base de la gouvernance locale.....	26
I.4.3. La décentralisation comme pilier du développement local.....	28
I.4.4. Des défis et des critiques à l'endroit de la décentralisation.....	28

I.4.5. Des entraves à la participation des citoyens à la vie des collectivités locales en Afrique subsaharienne (et au Burundi).....	29
Conclusion partielle.....	31

CHAPITRE II. L'ETAT DES LIEUX DE LA DECENTRALISATION AU BURUNDI...32

II.1. Le cadre politico-juridique de la décentralisation.....	32
II.1.1. Une nouvelle philosophie politique.....	33
II.2. La mise en place de nouveaux textes juridiques.....	39
II.2.1 La décentralisation dans le nouveau contexte de « l'Etat de droit ».....	40
II.2.2 Quelques textes de lois et de règlements consacrant la politique de décentralisation.....	44
II.3. L'état des lieux de la décentralisation.....	44
II.3.1. La situation de la décentralisation.....	62
II.4. La problématique de la décentralisation de la Mairie de Bujumbura.....	62
II.4.1. Une ambiguïté juridique.....	63
II.4.2. Les atouts de la décentralisation de la Mairie.....	65
II.4.3. Les faiblesses identifiées au niveau de la décentralisation de la Mairie.....	67
II.4. Conclusion partielle.....	70

CHAPITRE III. ANALYSE CRITIQUE DES DEFIS DE DECENTRALISATION AU BURUNDI.....74

III.1. Les défis politiques et institutionnels de la décentralisation.....	74
III.1.1 Les lacunes institutionnelles.....	75
III.1.2 les logiques politiques.....	78
III.1.3. Les logiques socio-culturelles.....	82
III.2. Les défis financiers de la décentralisation.....	84
III.3. Les défis juridiques de la décentralisation.....	88

III.4. Une faible appropriation de la décentralisation.....	93
III.5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	95
III.5.1. Conclusion.....	95
III.5.2. Recommandations.....	98
BIBLIOGRAPHIE.....	112
ANNEXE : QUESTIONNAIRE D'ENQUETE SUR L'EVALUATION DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION AU BURUNDI.....	118

EVALUATION DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION AU BURUNDI

Résumé exécutif

La démocratie est un gouvernement du Peuple, pour le Peuple et par le Peuple. Cela signifie que les citoyens constituent le fondement du système démocratique. En effet, celui-ci est un régime politique qui valorise l'homme en lui accordant la possibilité de s'exprimer s'agissant de la gestion des affaires publiques. L'élection est alors un mécanisme de participation dans la sélection de leurs dirigeants ou plutôt dans le renouvellement des élites politiques dirigeantes.

Aussi la démocratie privilégie-t-elle le citoyen par la stratégie de rapprochement du pouvoir aux collectivités locales. Si la démocratie est un instrument de responsabilisation des citoyens, la décentralisation est alors une voie de concrétisation de ce choix politique. Cette responsabilité citoyenne passe par le partage de compétences et de transfert des moyens financiers. En effet, l'absence de l'autonomie financière effective est de nature à priver ces nouvelles structures de jouir de la personnalité morale dont elles sont depositaires et de se lancer dans des projets de développement économique, social et culturel capables d'améliorer les conditions de vie et d'existence de la population. C'est là la première condition d'une décentralisation effective.

La décentralisation se manifeste par l'existence d'institutions décentralisées notamment les Communes rurales et urbaines, les institutions collinaires et l'implication des citoyens dans la gestion de la collectivité donnée. C'est pourquoi, le processus de décentralisation a d'abord créé des structures locales. Car la décentralisation se réalise au travers des structures légales et légitimes. La

Constitution de 2005, la loi communale de 2010 et le code électoral burundais sont des textes juridiques qui consacrent alors le processus de décentralisation. L'enjeu étant de doter les institutions locales d'un mode d'organisation efficace et performant capable d'enclencher des actions consensuelles issues des demandes de la population. C'est donc dire que cette dimension juridique est importante dans la mesure où elle est « une nécessité pour donner aux collectivités les moyens de remplir leur rôle social ou sociétal »¹. En réalité, l'espace territorial local est confronté à une série de mutations face auxquelles, il est tenu de réagir. Il s'agit d'enjeux liés à la consolidation des acquis démocratiques, à la responsabilisation des acteurs publics à travers la définition lisible et cohérente des règles du jeu politique, à la mise en place des mécanismes de proximité permettant une gestion locale de projets à la fois participative et démocratique et à l'institutionnalisation du partenariat public-privé². C'est la deuxième condition de la réussite de la décentralisation.

Ce processus de la décentralisation tel qu'il est appliqué au Burundi connaît un certain nombre de forces et de lacunes tant au niveau structurel que pratique. En effet, cette étude constate que la plupart des communes appliquent aujourd'hui la technique de décentralisation même si les difficultés ne manquent pas. En effet, toutes les communes rurales et urbaines visitées ont affirmé que les effets de cette politique sont perceptibles : les populations sont impliquées à des degrés divers dans le processus de développement communautaire à travers les plans communaux de développement communautaires (PCDC), les Comités de Développement Collinaires sensibilisent la population sur les bénéfices politiques et sociaux de cette politique, les populations participent dans le choix des autorités locales par le biais d'élections

¹ HUTEAU S., *Le management public territorial*, Paris, Papyrus, 2002, p.448

² Idem

« libres » et « sincères ». Au même moment, ces populations sont relativement satisfaites des réalisations de leurs autorités locales en dépit de persistance d'une mauvaise gouvernance locale constatée et dénoncée par les citoyens contactés.

Par ailleurs, les collaborations entre les autorités locales décentralisées et déconcentrées peuvent constituer un frein au fonctionnement de la collectivité décentralisée. La collaboration financière et politique pose un problème parce qu'elle cache des enjeux immédiats : il s'agit pour le Gouverneur de l'obtention de l'obéissance et de la soumission de la part de l'autorité décentralisée. Au lieu d'accroître, ces institutions décentralisées souffrent du nanisme. Cette situation arrive souvent lorsque ces autorités locales ne proviennent pas d'un même parti politique ou lorsque la commune est considérée comme riche. Ainsi, la déstabilisation des structures locales décentralisées est alors possible. En effet, si le Gouverneur et le Ministre de l'Intérieur ne sont pas en bons termes avec l'administrateur, celui-ci risque d'être déstabilisé au détriment de la décentralisation. Elu par la population au cours d'un scrutin indirect, il devrait être déchu par la même procédure. Sinon la tutelle doit mobiliser le contrôle et l'audit en cas de suspicion de malversations économiques, etc.

Enfin, la décentralisation est possible lorsqu'elle est appliquée par les acteurs politiques qui sont convaincus et conscients de l'utilité de cette nouvelle pratique politico-administrative. En effet, les administrateurs contactés affirment que le personnel administratif local est incompetent. De même, ce personnel administratif local se trouve dans des conditions de travail défavorables à une décentralisation effective. C'est pour cela que ce processus nécessite quelques actions volontaristes et innovatrices quelle qu'en soit la portée individualiste de ces acteurs. Oscar Wilde disait à ce propos que ce ne sont pas les principes qui changent les choses mais les personnalités.

Quelles seraient alors les stratégies pour consolider la décentralisation ? Trois niveaux sont visés par ces solutions :

Au niveau central, le gouvernement du Burundi doit alors répondre aux inquiétudes des autorités locales décentralisées en votant une loi portant sur les compétences des communes rurales et l'Etat. Dans la perspective, il doit élaborer et promulguer une loi portant délimitation de la Communauté urbaine d'un côté et, de l'autre, voter une loi portant sur les compétences de l'Etat, de la Communauté et des communes urbaines. Ces nouvelles structures politiques ne doivent pas avoir les mêmes missions. Surtout l'Etat doit, en cette situation de responsabilisation citoyenne, préciser ce qui lui incombe directement et ce qui revient aux collectivités locales décentralisées.

Dans la même logique, l'Etat doit financer une partie des budgets communaux aussi longtemps que le nombre de communes n'est pas réduit. La décentralisation est ici budgétivore. Cette étude a constaté aussi que les autorités locales ont essayé de collecter des ressources financières pouvant permettre une bonne application de cette politique. Mais comme ces autorités l'ont affirmé au cours de l'enquête, les recettes disponibles sont de loin inférieures aux dépenses prévues par le budget communal en fonction des missions assignées aux collectivités locales. Si le transfert des responsabilités de l'Etat central n'est pas assorti de la capacité de financer l'exercice de ces responsabilités, la décentralisation mise en œuvre risque d'être en grande partie affectée. Pour cette raison, les autorités centrales vont essayer de libérer les initiatives locales en matière fiscale, mais tout en gardant à l'esprit que « trop de taux tue les totaux ».

Au niveau local, les autorités doivent être conscientes qu'elles sont les premiers responsables de la gestion

communale. Partant du principe latin « honor onus, c'est-à-dire, honneur, charge », elles sont chargées de bien gérer la commune au lieu que celle-ci devienne la source de l'enrichissement individuel. Cette nouvelle culture précise que l'autorité est avant tout un serviteur des citoyens et non un profiteur de situation. Pour cela, elles doivent innover les nouveaux modes de financement de la commune dérogeant à l'habitude. Enfin, ces autorités locales sont tenues à bien organiser et surveiller les agents percepteurs de recettes communales. Pour arriver à ces résultats, les administrateurs et leurs collaborateurs choisissent d'être des technocrates dotés de capacités managériales dénouées de tout sentimentalisme ethno-partisan. Les communes doivent privilégier des projets communs réalisés dans le cadre du FONIC, institution qui doit collecter et financer les activités élaborées

Pour la société civile locale et la population bénéficiaire des prestations de leurs dirigeants, elles sont appelées à consolider les logiques de participation citoyenne et de contrôle des activités de leurs dirigeants. La société civile doit vérifier et évaluer périodiquement les activités réalisées par ces autorités décentralisées. C'est pourquoi, ces dernières doivent renforcer leur collaboration avec ces structures afin d'améliorer leurs performances. L'enquête de terrain montre effectivement que ces autorités (administrateurs, conseil technique chargé du développement, les conseillers collinaires, les chefs de quartier, président du conseil communal, etc.) impliquent les associations locales de la société civile (APRODH, Ligue ITEKA, etc.) et la population même si cette dernière n'est pas tout à fait satisfaite des réalisations. C'est pour cette raison que la décentralisation ne peut réussir que lorsque les finances communales seront bien gérées (quel que soit leur niveau) ; lorsque les acteurs politiques centraux et locaux pilotant ces institutions décentralisées adopteront les nouvelles manières de gestion publique, et, surtout, lorsque les populations locales sensibilisées par une société civile

efficace prendront conscience qu'elles profitent de ce développement en construction. D'où ces autorités locales, au service des citoyens, doivent comprendre qu'elles sont tenues d'améliorer les relations avec les usagers et les clients et pour accroître le rendement et la qualité des prestations administratives.

0. Introduction générale

Le Burundi se trouve, depuis le recouvrement relatif de la paix, à la croisée des chemins. En effet, le conflit politique qui a duré plusieurs années était fondé sur la mauvaise gestion du pouvoir politique. Non seulement la liberté d'expression était inexistante en dépit de sa reconnaissance par le droit positif burundais mais aussi les citoyens n'exerçaient pas réellement et objectivement leur droit de participer à l'organisation et la gestion de la chose publique. L'accalmie de ce conflit a permis le retour de la paix et la construction d'un climat de paix.

Le retour de la sécurité a encouragé la relance de la construction de l'Etat afin qu'il ne soit plus le terreau des crises violentes. Les arguments de ces dernières sont toujours la mauvaise gouvernance de l'Etat et des institutions locales. Le processus de reconstruction a passé par l'identification de ce qui n'allait pas. C'est pour cela que la première réforme a été la réorganisation des institutions locales proches de la population. La force de l'Etat est la croyance de la population en la nécessité de l'Etat. C'est pourquoi, les réformes institutionnelles doivent renforcer l'Etat à travers la légitimité de ces actions. La politique de décentralisation est donc une des manières de légitimation de l'Etat burundais par l'action. C'est pourquoi, cette politique est reconnue par la Constitution, la Loi communale de 2010 et le Code électoral et différents autres textes juridiques burundais.

Cependant, cette politique salubre pour les citoyens burundais n'est pas encore développée suite à certains problèmes. La relance économique tant recherchée n'a pas pu dégager les ressources de financement de la décentralisation. En effet, la très faible capacité financière de l'Etat et surtout la mauvaise gestion des ressources rares ne parviennent pas à soutenir les communes rurales

et (urbaines). Or, l'avenir de cette politique est fondé sur la capacité de ces communes rurales et urbaines à financer leur développement. En plus, cette décentralisation ne peut réussir que si elle est ancrée sur un cadre politique et juridique claire. Cela signifie que cette politique doit être soutenue par un cadre juridique favorable et une volonté politique sans faille. Enfin, cette technologie administrative nécessite un espace sociomental favorable caractérisé par l'existence d'une culture de la bonne gouvernance et d'hommes motivés par la naissance d'un nouveau champ administratif respectueux du citoyen burundais et de la res publica.

0.1. Contexte d'étude

La Constitution de 2005, la loi communale de 2010 ainsi que la tenue des élections locales de la même année avaient jeté les bases solides de la décentralisation dont l'enjeu est l'instauration des institutions de bonne gouvernance, de démocratie et de développement socio-économique participatif et durable à la base. Principal outil de la décentralisation effective, la loi communale pose la reconnaissance de la commune en tant que collectivité locale dotée d'une administration représentative (le Conseil communal et l'Administrateur), d'une fonction publique locale et d'un droit d'établissement d'un budget autonome. Depuis 2005, le Gouvernement, fortement appuyé par les bailleurs de fonds importants dans ce secteur (BINUB, UE, coopérations bilatérales, etc.) n'a cessé de proclamer la volonté politique de donner une place importante aux collectivités locales et leurs populations à l'occasion de lancement des projets divers et l'organisation des travaux communautaires.

Cependant, la concrétisation de ces cadres institutionnels et l'approfondissement véritable de cette décentralisation de l'Etat se font attendre. Le processus reste confiné dans le cadre d'une Lettre de Politique

Nationale de Décentralisation communautaire. Il souffre ainsi d'un manque de clarification du cadre institutionnel et légal global qui permettrait non seulement aux communes urbaines d'exister et aux communes rurales d'être véritablement autonomes et de satisfaire aux demandes locales, mais aussi aux citoyens de participer effectivement au travail d'auto-développement en s'impliquant dans les activités de planification, de suivi et évaluation des activités.

Pour satisfaire à cette grande attente du rendez-vous de la participation citoyenne plus accrue à partir d'une décentralisation renforcée pour une bonne gouvernance et un développement local intégral, il importe de faire l'état des lieux de ce processus de décentralisation afin d'en maîtriser l'environnement institutionnel et légal, les objectifs poursuivis, les synergies développées, les opportunités, les contraintes, les défis, les capacités organisationnelles et de gestion, etc. Un diagnostic solide à ce niveau permettra de formuler des recommandations qui permettront de tracer les contours d'une décentralisation adaptée et efficace pour le Burundi. Ce diagnostic doit partir de la norme portée par les concepts de la décentralisation et la gouvernance.

0.2. Objectifs de l'étude

Il est devenu une évidence d'affirmer que la bonne gestion de la chose publique apporte une plus value au développement national général et local en particulier. Ainsi, cette étude poursuit un objectif général qui est celui de contribuer à la promotion de la bonne gouvernance basée sur un processus de décentralisation effectif susceptible d'impulser un développement réel au niveau local. Pour atteindre cet objectif global, cette évaluation poursuit également trois objectifs spécifiques à savoir faire un état des lieux de la décentralisation au Burundi, analyser

des obstacles au processus effectif de la décentralisation en Mairie de Bujumbura et à l'intérieur du pays et formuler des propositions concrètes en vue d'une meilleure gestion du processus de décentralisation au Burundi. A la fin, cette étude doit produire des résultats qui serviront à la réalisation d'un document de plaidoyer à soumettre aux décideurs pour promouvoir un processus de décentralisation effectif et adéquat au Burundi, susceptible d'impulser un développement durable au niveau local.

03. Méthodologie utilisée

Pour maîtriser tout l'environnement du processus de décentralisation, l'étude a utilisé quatre méthodes fondamentales à savoir les approches compréhensive, participative, documentaire et analytique et prospective.

0.3.1. Une approche compréhensive

L'approche compréhensive est utile parce qu'elle postule l'idée selon laquelle seuls les acteurs animateurs du processus de la décentralisation connaissent les objectifs poursuivis, les ressources mobilisées ou mobilisables, les stratégies d'action, les cadres organisationnels et fonctionnels, les performances et les limites de leurs actions, les opportunités à saisir, les contraintes et les risques encourus ou à encourir. Ainsi un certain nombre d'entretiens ont été organisés en vue de récolter les sens de la décentralisation intériorisés par les différents acteurs de ce processus. En effet, il est connu que certains acteurs réinventent leurs significations propres de cette nouvelle technologie administrative. C'est pour cela que l'étude a réalisé une enquête de terrain dans 32 communes rurales et 2 communes urbaines. Les personnes interrogées se

composaient de gouverneurs de province, d'administrateurs communaux, de conseillers techniques chargés du

développement et des questions administratives, des populations bénéficiaires, des inspecteurs des finances communales et les membres de certaines associations de la Société civile locale. Le but poursuivi était de découvrir ce qu'elles pensaient de ce processus. Or, les significations des actions humaines se cachent souvent dans les interactions établies par ces acteurs en action. C'est pour cela que ce postulat compréhensif est complété par une démarche participative.

0.3.2. Une approche participative

Elle préconise de capter les points de vue des acteurs de la décentralisation. C'est pour cela que le travail a exigé une organisation des entretiens directs auprès des autorités politiques et administratives, des acteurs de la société civile travaillant au niveau local. Dans la même logique, cette approche a recouru aux entretiens avec certains bénéficiaires de cette politique. Leurs avis sont très nécessaires pour évaluer le degré d'implication de ces derniers mais aussi leur niveau de satisfaction.

0.3.3. Une approche documentaire

Le processus de décentralisation est conçu à partir de cadres institutionnels tracés par des conventions et des lois qu'il faut rassembler, lire et analyser afin d'en dégager les opportunités et les contraintes. Par ailleurs, les acteurs-clés de la décentralisation (ministères, communes, bailleurs de fonds, agences opératrices) eux-mêmes produisent périodiquement des rapports à travers lesquels on peut voir et apprécier le processus tel qu'il est conduit et les difficultés qu'il rencontre. Des rapports d'études ou

d'ateliers de réflexion ont été également mis à contribution.

0.3.4. Une démarche analytique et prospective

Des cadres légaux et institutionnels, des entretiens et des rapports d'activités ou d'études, cette étude a dégagé les tendances lourdes en termes d'apports, d'opportunités, de contraintes, de défis et de perspectives en termes de recommandations.

CHAPITRE I. INTRODUCTION AU CADRE CONCEPTUEL DE LA DECENTRALISATION

1.0. Introduction

L'analyse de la décentralisation ne peut se comprendre en dehors du contexte de sa création qu'il faut d'abord décortiquer. En effet, ce système commence à s'établir au cours de la décennie 90 où la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, sous pression internationale, seront engagés dans ce mouvement quasi-général. En effet, trois grandes périodes peuvent être globalement distinguées dans le contexte historique expliquant l'avènement des réponses de décentralisation :

Dans un premier temps, il y a les déceptions des années 1970 : cette période marque le début de la faillite de la gestion centralisée des affaires publiques. Les Etats Centraux sont en grandes difficultés à répondre aux besoins des populations qui sont déçues et se désintéressent de l'administration nationale qu'elles considèrent comme défailtante et surtout prédatrice. Loin d'elles, ces Etats connaissent mal leurs besoins et leur demandent rarement leurs avis. Le Gouvernement évolue dans une optique plus autoritaire de commandement que de service public.

Dans un deuxième temps, la fin des années 80 et l'échec des programmes de développement : à cette époque, la décentralisation est perçue par les bailleurs de fonds (qui conditionnent leurs aides à son application) comme une réponse à la nécessité d'une refondation de l'Etat³. Cependant, les choix d'investissements, d'appuis techniques, trop centralisés, trop extérieurs aux volontés et

³ DEMANTE (M.J) et TYMINSKY, *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique. Des processus, des expériences*, Montpellier, IRAM, 2008, p.9 et Jean-Claude GUILLEBAUD, *La refondation du monde*, Paris, Seuil, 1999

initiatives des habitants, ne parviennent pas à déclencher un dynamisme de développement durable.

Dans un troisième temps, la libéralisation et la démocratisation des années 90 : cette période voit naître un mouvement de fond dans les sociétés africaines. La demande d'expression se fait plus pressante. Les régimes à parti unique s'effondrent les uns après les autres. Les conférences nationales appellent à la mise en œuvre de processus démocratiques. En plus du multipartisme, il est exigé une implication plus grande des populations dans les décisions qui concernent leur vie quotidienne. D'où la décentralisation suppose une plus grande participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Selon bon nombre d'analystes, la décentralisation contribuerait ainsi à remédier à des crises politiques fortes en redonnant confiance en l'Etat et en répondant aux besoins d'expression des citoyens. Cela pose la question de ce qu'est la décentralisation et de son apport à l'organisation de l'Etat et de la société en général.

I.1. Définition du concept de la décentralisation

Les turbulences politiques que l'Afrique a connues ont abouti à une remise en cause des systèmes politiques fermés et autoritaires. Ils ont été obligés de s'ouvrir aux nouvelles idéologies dominantes imposant la démocratie comme le meilleur régime politique. Or, la démocratie va de pair avec la décentralisation qui est « un système dans lequel une collectivité ou un service s'administrent eux-mêmes sous le contrôle de l'Etat »⁴.

D'après Y. GAUDEMET, le terme décentralisation évoque l'idée d'une collectivité locale qui, englobée dans une autre

⁴ Dictionnaire Hachette, édition 2003, p. 432

collectivité plus vaste, s'administre, gère elle-même ses propres affaires (self government)⁵. Pour R. CHAPUS, la

décentralisation se traduit par le transfert d'attribution de l'Etat à des institutions territoriales vu non juridiquement distinctes de lui et bénéficiant, sous surveillance de l'Etat, d'une certaine autonomie de gestion⁶. La décentralisation consiste donc en un transfert des pouvoirs, de l'autorité, des fonctions, des responsabilités et des ressources du gouvernement central aux administrations décentralisées en vue de favoriser le développement communautaire. Toutefois, les pouvoirs propres de décision appartiennent à des organes normalement élus qui agissent au nom et pour la collectivité décentralisée, qu'il s'agisse d'une collectivité personnalisée, qu'il s'agisse d'une collectivité locale (décentralisation géographique) ou d'un établissement public (décentralisation par service)⁷. Ces deux notions de décentralisation géographique et celle par service seront explicitées dans les pages qui suivent.

Concrètement, les réformes de décentralisation sont d'abord une refonte de la répartition du pouvoir entre Etat, citoyens et ceux qui les représentent pour la gestion des territoires qu'ils habitent. Les collectivités locales sont

⁵ GUADEMET Y., *Droit administratif*, 18^e éd., LGDJ, Paris, 2005, p.188

⁶ CHAPUS R., *Droit administratif général*, T1, 15^e éd., Montchrestien, Paris, EJA ; 2001, p.403, CHAPUS R., *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 1990 et LOSCHAK D., *La justice administrative*, Paris, Montchrestien, 1992

⁷ LOMBARD M., *Droit administratif*, 4^e éd., Dalloz, Paris, 2001, p.87. La décentralisation n'étant pas en effet *indépendance*, ce contrôle du pouvoir central existe nécessairement, mais il ne doit pas être trop étroit, sinon on ne pourra plus dire que le groupe local s'administre lui-même. Les autorités décentralisées doivent agir conformément à la loi et dans le sens de l'intérêt général, les relations entre la Périphérie et le Centre se font dans les formes que la loi prévoit expressément.

supposées mieux connaître les besoins des populations et de les satisfaire efficacement, plus que l'Etat centralisé. Le transfert de compétences est donc le fondement des lois de décentralisation.

Par exemple, au Burundi, les collectivités décentralisées ont hérité des compétences d'administration générale auparavant exécutées par les anciennes communes à vocation administrative dirigées par un administrateur communal nommé. Il est prévu aussi que les compétences concernant les domaines liés à l'équipement et à la fourniture de services publics soient transférées aux nouvelles communes.

I.2. Pourquoi la décentralisation ?

La faillite de l'Etat-Providence, la pression des élites locales conscientes des limites de l'Etat et porteuses d'identités fortes, le besoin de neutraliser les vellétés régionalistes, les arguments des bailleurs de fonds qui prônent le principe de « moins d'Etat, mieux d'Etat »⁸ sont autant de raisons qui ont poussé des Etats d'Afrique subsaharienne à lancer des réformes décentralisatrices ces dernières décennies.

De même, la propagation du pluralisme politique, l'expansion du libéralisme à l'échelle internationale, la montée de la société civile comme acteur du local et du global dans le cadre de la lutte contre la pauvreté ont favorisé la décentralisation.

D'une manière générale, selon Y. POULIN, au moins 5 raisons militent en faveur de la décentralisation⁹ :

⁸GUEYE, C. et MBAYE, A., Décentralisation, développement local et droits humains au Sénégal, Genève, ICHRP, *Review Seminar*, 27-28 juin 2004

⁹POULIN, Y « Les décentralisations administratives en Afrique : Qu'avons-nous appris ? », *Télescope*, vol.11, n°3, Université de Québec, pp 2-6.

- la demande de participation de la population appelle un transfert des pouvoirs en faveur des communautés au niveau régional et local. Pour cela, les institutions locales doivent être plus proches des citoyens et de leurs préoccupations ;
- l'échec des gouvernements centraux en matière de développement socio-économique,
- les citoyens contribueront plus facilement au financement des activités élaborées et mise en œuvre au niveau local ;
- la décentralisation instaure la compétition entre gouvernements locaux, donnant ainsi le choix aux citoyens de leur milieu de vie ;
- la décentralisation permet l'expérimentation de mesures dans les sites pilotes avant leur vulgarisation sur le reste du territoire national.

I.3. Les formes de décentralisation

La décentralisation peut revêtir plusieurs formes suivant les différentes caractéristiques ou implications au niveau des politiques générales ou en fonction des arrangements institutionnels et des mécanismes de mise en œuvre.

Cependant, au niveau le plus fondamental, la décentralisation peut être politique, administrative ou bien financière, le tout dans un cadre juridique précis. La politique met l'accent sur le partage du pouvoir tandis que la dimension administrative appelle une répartition des fonctions. Ainsi les formes de décentralisation sont les décentralisations politique, administrative, financière et juridique.

I.3.1. La décentralisation politique

La décentralisation politique vise à conférer aux citoyens ou à leurs représentants plus de pouvoirs de décision et d'influence dans la formulation et l'exécution des politiques publiques locales.

Appelée aussi « décentralisation démocratique », elle est d'abord la cession de pouvoir de décision à des organes

politiques infra-nationaux¹⁰. Elle suppose que le pluralisme politique et un gouvernement représentatif existe déjà car elle vise à conférer aux citoyens et (ou à leurs élus) plus de pouvoir de décision. Elle se base sur l'hypothèse que des décisions prises avec une plus grande participation des administrés sont mieux fondées et répondent mieux aux intérêts des divers groupes de la société que celles prises uniquement par des autorités situées au niveau central. Enfin, la décentralisation politique favorise le fait que les citoyens connaissent les élus locaux et que ces derniers s'approprient les besoins et les aspirations de leurs électeurs. Par voie de conséquence, pour que la décentralisation politique soit viable, elle exige des réformes constitutionnelles, la création d'un système politique pluraliste, le renforcement de la législature et l'encouragement de groupes d'intérêt public. Bref, la décentralisation signifie un transfert de pouvoirs de l'autorité centrale à une autorité périphérique de personnalité juridique distincte.

En définitive, la décentralisation accorde à l'autorité locale décentralisée de larges pouvoirs à travers trois voies au moins :

1° la voie de la personnalité juridique distincte de celle de l'Etat : personne morale, l'autorité décentralisée a par

¹⁰ TOTTE M., *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : entre politique et développement*, Karthala, 2003, p.16

exemple la latitude de générer des revenus, contracter un crédit, poser des actes juridiques qu'elle veut, pour autant que ces derniers cadrent avec ses missions et objectifs. Ainsi une entité comme la commune burundaise est habilitée, au regard des recettes qui sont les siennes, à générer autant de revenus que possibles, à contracter un crédit à la banque pour financer les activités concourant à la réalisation de ses missions telles le développement de la commune.

2° la voie de l'autonomie organique : l'autorité décentralisée jouit d'un pouvoir de décision dans l'accomplissement de ses missions. A ce moment, l'autorité centrale n'exerce que la « tutelle administrative ».

3° la voie d'élection des organes de gestion des entités décentralisées, en particulier pour les collectivités territoriales : cette voie protège l'autorité décentralisée contre le pouvoir discrétionnaire de l'autorité centrale, lequel est enclin à nommer et démettre les titulaires des entités décentralisées comme bon lui semble. Avec un mandat fixe en effet, les autorités décentralisées sont non seulement élues par les intéressés (destinataires de leurs services) à qui elles doivent en principe rendre des comptes.

I.3.2. La décentralisation administrative

La décentralisation administrative vise à répartir, selon différents échelons de gouvernement, les responsabilités et les ressources financières pour assurer la fourniture de services publics. Il s'agit donc de transférer les responsabilités de planification, de financement et de gestion de tout ou partie des compétences sectorielles de l'Etat central et de ses organes vers des unités d'administration sur le terrain, des autorités publiques semi autonomes, des collectivités locales. Elle peut prendre

plusieurs formes notamment la déconcentration, la délégation, la dévolution, la privatisation, la décentralisation financière et la décentralisation juridique.

I.3.2.1. La déconcentration

La déconcentration signifie simplement que des acteurs sur le terrain exécutent des programmes définis par le pouvoir central dans le cadre du statut et des règles fixés par le Centre¹¹. Ce dernier reste libre de modifier la structure et les fonctions des administrations subordonnées. Au-delà d'une simple répartition géographique des tâches administratives, la déconcentration peut aussi transférer un certain pouvoir de décision à des juridictions locales, habilitées à mettre en œuvre des directives centrales et à en ajuster l'application aux conditions locales conformément aux instructions ministérielles. Par exemple, la province burundaise reste l'entité administrative déconcentrée parce qu'elle est située dans la même personne morale (Etat). Les autorités déconcentrées procèdent alors intimement du Centre dès lors qu'elles ne jouissent d'aucune autonomie ou d'aucune personnalité juridique et qu'elles ne consistent non seulement qu'en services subordonnés du même Centre mais aussi qu'en un « continuum » d'une même pyramide administrative. Leurs titulaires sont par ailleurs nommés et démis discrétionnairement par l'autorité centrale d'une part et d'autre part ils font objet d'un contrôle hiérarchique (c'est-

¹¹ Elle est souvent considérée comme la forme la plus faible de la décentralisation. Fréquente en Afrique subsaharienne, elle implique une délégation de fonctions, de décision, de planification et de gestion des domaines précis (santé, éducation, développement communautaire,...) à des organes ou fonctionnaires de l'Etat central qui sont disséminés sur le territoire national ou à des administrations locales que surveilleront l'Etat central. La déconcentration est, donc, avant tout un arrangement administratif, car, les responsabilités décisionnelles restent l'apanage des ministres du gouvernement central.

à-dire un contrôle exercé en permanence par une autorité administrative sur son subordonné)¹². Partant de là, il s'opère une logique de délégation.

I.3.2.2. La délégation

La délégation est une forme plus avancée de décentralisation qui permet à l'Etat Central de transférer le processus de prise de décision et d'administration vers des unités semi-autonomes qui, en dernier ressort doivent lui rendre des comptes. L'organisme qui reçoit la délégation exerce son activité avec une certaine indépendance par rapport à l'Etat, quoi que la responsabilité ultime continue d'appartenir au pouvoir Central. En Afrique subsaharienne, un grand nombre de pays délèguent des responsabilités lorsqu'ils créent des sociétés publiques, des services chargés de l'habitat, des transports, des districts de services spéciaux, des sociétés de développement régional ou des structures spéciales chargées de l'exécution de projets entre autres exemples. Au Burundi, cette technologie administrative est utilisée à travers des sociétés régionales de développement comme la Société Régionale de Développement de l'Imbo (SRDI) et SRD du Kirimiro, l'OTRACO, etc. Bref, la délégation est donc un transfert à une autorité délégataire désignée par sa fonction d'une compétence que le délégant ne pourra plus exercer tant que la délégation n'aura pas été retirée. La délégation est alors différente de la dévolution qui est un transfert de responsabilités et des ressources fiscales aux collectivités locales afin de remplir les missions qui sont prévues par la Constitution et la loi communale.

¹²SENTAMBA E., *Le rôle du secteur privé dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation au Burundi : cas des agences oeuvrant avec le PRADECS*, Bujumbura, inédit

I.3.2.3. La dévolution

La dévolution reste la forme de décentralisation administrative la plus avancée. Il y a dévolution lorsque le Gouvernement délègue des matières de finances et de gestion vers des structures administratives locales quasi-autonomes¹³. D'une manière générale, la dévolution s'accomplit en transférant les responsabilités pour la fourniture des services publics aux collectivités locales qui élisent leurs propres dirigeants et conseils, perçoivent leurs propres impôts, et jouissent du pouvoir de prendre des décisions d'investissements ou de développement local. Dans les pays à système décentralisé avancé, les administrations locales ont des limites géographiques précises et juridiquement reconnues, au sein desquelles elles exercent leur autorité et leurs compétences.

Cependant, la dévolution ne saurait produire ses bénéfices potentiels, notamment une meilleure participation populaire et une meilleure performance socio-économique que sous certaines conditions dont une réelle autonomie fonctionnelle et financière. Le succès de la dévolution dépend en partie des rapports entre les collectivités décentralisées et les représentants locaux de l'Etat.

I.3.2.4. La privatisation

Dans son acceptation la plus générale, la privatisation est la forme ultime de la décentralisation puisqu'elle transfère les fonctions et activités assumées par le fument aux entreprises du secteur privé. Elle donne ainsi au marché le soin de satisfaire la demande des consommateurs, sans cependant renoncer aux responsabilités gouvernementales de régulation ou de stimulation de l'économie et de coordination générale des activités décentralisées. Spécifiquement, la privatisation

¹³ DIOUF, M., « *L'idée municipale* », Politique africaine, n°74, 1999, pp-16-25

s'entend comme un transfert, total ou partiel, d'entreprises ou d'actifs publics, d'activités ou de services productifs assurés par le secteur public, vers la propriété et le contrôle privés¹⁴. Elle s'apparente, le plus souvent, à une vente d'actions ou d'actifs à des investisseurs locaux ou étrangers.

I.3.2.5. La décentralisation financière

La décentralisation financière vise à transférer des ressources (fiscales propres et subventions de l'Etat) et à attribuer une autonomie de gestion de ces ressources (fixation du niveau des ressources et les décisions sur leur affectation) à des organisations de niveau inférieur à celui de l'Etat.

En outre, la décentralisation budgétaire (ou des finances) est l'une des clés de la réussite de cette politique¹⁵ car elle permet aux administrations locales ou organisations privées de pouvoir lancer de manière efficace les fonctions décentralisées. Elle leur permettra de dépenser des revenus issus de source locale ou d'un transfert du gouvernement central qui pourront leur donner la possibilité d'assurer leurs dépenses induites par leurs décisions ou fonctionnement. La décentralisation des finances implique¹⁶ :

¹⁴ BRUYNE (P.de) et NKULU KABAMBA (O), *La gouvernance nationale et locale en Afrique subsaharienne*, L'Harmattan, Paris, 2001, p.81.

¹⁵ Les dépenses et les répartitions effectuées par le Gouvernement ne sont pas du tout neutres. Selon Françoise DREYFUS et François d'ARCY, « *le budget de l'Etat peut être défini comme la traduction financière des politiques publiques à mettre en œuvre pour l'année à venir* » in Françoise DREYFUS et François d'ARCY, *Les institutions politiques et administratives de la France*, 4^{ème} édition revue et augmentée, Paris, Economica, 1993, p.175

¹⁶ OUSMANE S., *op.cit.*, p.9

- l'autofinancement ou le recouvrement de coûts en faisant payer les usagers pour les prestations fournies ;
- le co-financement à la fourniture de service ou d'infrastructures ;
- des recettes locales par les taxes sur les propriétés ou les ventes ou encore plus pour des impôts directs ;
- des transferts inter-administrations qui envoient une partie des recettes générales des impôts perçus par le gouvernement central vers les administrations locales pour des besoins généraux ou spécifiques.

La décentralisation des finances permet aux collectivités locales à fournir les services et la capacité de produire des recettes fiscales. En effet, les collectivités locales ne seront pas en mesure d'exercer leurs nouveaux pouvoirs sans un financement adéquat. Cela signifie que l'attribution aux instances locales de pouvoirs de dépenses supérieurs à leur capacité de financement (à partir de leurs propres sources de revenu fiscal), détermine un déséquilibre entre les fonctions et les financements. Cette discordance appelée, « déséquilibre vertical », rend les collectivités locales fortement tributaires des transferts de l'Etat central. Cet « état de quémendeur » de ressources risque de limiter l'autonomie financière et politique de la Commune. Tous les acteurs interrogés dans les trente quatre communes déplorent le fait que les finances communales sont insignifiantes. Par exemple, « tous les administrateurs et conseillers chargés de question administrative affirment que les communes ne s'auto- suffisent pas financièrement »¹⁷. C'est pourquoi, en déterminant les responsabilités des collectivités locales, le législateur doit tenir compte des

¹⁷ Enquête sur l'évaluation de la décentralisation au Burundi réalisée par une équipe d'enquêteur et coordonnée par nous-même.

sources de recettes nécessaires à la viabilité de l'institution décentralisée. Par ailleurs, cette décentralisation financière pose le problème « d'un équilibre horizontal ». En effet cette situation se présente lorsque les collectivités locales ne sont pas égales en termes de population imposable et ne disposent pas des sources d'impôt égales. Par exemple, tous les inspecteurs des finances communales interrogés (6) affirment à l'unisson que « la viabilité financière est difficile à atteindre ; beaucoup de communes risquent de disparaître : certaines communes dépendent des dons, des subventions diverses »¹⁸. De même tous les administrateurs communaux visités sont unanimes pour dire qu'ils rencontrent d'énormes difficultés pour payer le salaire du personnel communal. D'une part, les finances communales ne permettent pas de s'acquitter régulièrement de cette mission fondamentale. D'autre part, l'état de ces recettes ne permet pas un investissement satisfaisant ne fût-ce que le plan de développement communal. Souvent, les autorités étatiques centrales natives de ces collectivités locales pauvres contribuent pour payer ledit personnel communal¹⁹. C'est pourquoi, l'élaboration des programmes de décentralisation fiscale constitue un défi majeur d'autant plus que la réalité économique des communes burundaises est complexe.

¹⁸ Cette constatation est générale seulement elle est donnée ici à titre d'exemple corroborant cette vérité sur l'introuvable autonomie financière.

¹⁹ D'après les informations tirées sur terrain, une haute autorité du pays a contribué plus de 3000000 Fbu pour payer les fonctionnaires communaux.

I.3.1.6. Décentralisation juridique

Pour que la décentralisation soit effective, il faut une légalité. Cela suppose un texte exprès qui la crée et l'organise sans lequel l'autorité de tutelle ne peut prétendre avoir un contrôle sur les autorités et les organes décentralisés. Par exemple, la décentralisation territoriale sous-entend une circonscription administrative qui est érigée en une entité administrative, donc une personne morale capable de s'administrer avec ses compétences et ses ressources. C'est à ce moment que se pose alors la question d'un Etat de droit : un Etat qui crée le droit et qui se soumet à ce droit selon R. Muchembled²⁰.

I.4. Décentralisation, démocratie, gouvernance et développement local

Il est juste d'affirmer que les quatre concepts sont intimement liés. Plusieurs auteurs ont démontré cette relation. Partant de là, la décentralisation renforce les conditions d'émergence de la démocratie locale, qu'elle est en outre une condition de la gouvernance locale, et qu'enfin la décentralisation peut produire un développement local.

²⁰ MUCHEMBLED R., *Le temps des supplices. De l'obéissance sous les rois absolus, XV^e-XVII^e siècles*, Paris, A. Colin, 1992. Il faut lire aussi ELIAS N., *La civilisation des mœurs*, Paris, Calmann-Lévy, 1973 et BRAUDEL F., *Civilisation matérielle, économie et capitalisme*, Paris, A. Colin, 1993. Il est connu que la loi fixe les règles du régime électoral des assemblées locales et les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources. Ainsi donc, la *décentralisation est soumise à la légalité* dans la mesure où tout ce qui se fait se conforme à un texte légal préétabli, y compris les rapports de la collectivité et le centre établis par ce régime. Cette condition a été remplie à moitié par l'Etat burundais qui a produit une série de textes légaux consacrant la décentralisation notamment la loi communale de 2005 révisée en janvier 2010. Cette technologie est alors un trait d'union entre démocratie, gouvernance et développement local.

I.4.1. Décentralisation comme condition d'une démocratie locale

La décentralisation est une institution libérale visant à promouvoir et à garantir l'exercice des libertés locales. Plus spécialement, la décentralisation est liée à cette forme de libéralisme politique qu'est le système démocratique²¹. Le principe démocratique, c'est-à-dire le principe de participation du peuple ou de ses représentants aux affaires publiques, trouve sa réalisation à la fois au plan gouvernemental dans l'élection des gouvernants du pays et au plan administratif dans l'élection des autorités locales.

TOCQUEVILLE affirmait : « la décentralisation n'a pas seulement une valeur administrative, elle a une portée civique puisqu'elle multiplie les occasions pour les citoyens de s'intéresser aux affaires publiques ; elle les accoutume à user de la liberté. Et de l'agglomération de ces libertés locales, actives et sourcilleuses, naît le plus efficace contrepoids aux prétentions du pouvoir central, fussent-elles étayées par l'anonymat de la volonté collective »²². Ainsi le principe démocratique, c'est-à-dire le principe de participation du peuple ou de ses représentants aux affaires publiques, trouve sa réalisation à la fois au plan gouvernemental dans l'élection des gouvernants du pays et au plan administratif dans l'élection des autorités locales²³.

²¹ GAUDEMET Y., *Droit administratif*, 18^e éd., LGDJ, Paris, P.197

²² A de TOCQUEVILLE cité par Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest et Partenariat pour le Développement Municipal (CPDM), *Les politiques des Institutions de coopération dans l'appui aux processus de décentralisation en Afrique*, OECD, Yaoundé, 2003, p.21

²³ Par voie de conséquence, une nouvelle citoyenneté plus active et engagée doit émerger par ce processus démocratique qui est généralement vécu à travers des élections pluralistes et multipartites pour la désignation des organes de gestion des collectivités locales. Plus étroitement contrôlés par les citoyens et surtout contraints de présenter des résultats tangibles en matière de développement

Il n'y a pas de décentralisation définitive, elle est progressive et dynamique. La France constitue pour certains un modèle de décentralisation. Il existe en France trois niveaux de collectivité locale : la commune, le département et la région, dont les assemblées élues sont respectivement le conseil municipal, le conseil général et le conseil régional. Chaque niveau est autonome par rapport à l'autre et il ne peut pas y avoir de tutelle de l'un sur l'autre. Dans le même sens, l'intercommunalité s'impose comme la nouvelle dimension de ces relations locales. Bref, le système français d'administration territoriale se caractérise par les éléments suivants :

- la primauté de la commune ;
- le caractère représentatif des institutions locales ;
- et la protection constitutionnelle de la libre administration des collectivités territoriales et du principe d'indivisibilité de la République.

Aujourd'hui les autorités politiques françaises cherchent à améliorer ce système qui a produit déjà des fruits incontestables.

La légitimité des décisions publiques, qui ne sont plus imposées mais qui sont sensées répondre aux attentes des populations, s'en trouve renforcée, ce qui introduit à une sorte de relation contractuelle, relativisant les rapports de force et les logiques d'intérêts particuliers²⁴. Ainsi, la démocratie locale, la participation des citoyens aux affaires locales et la valorisation d'initiatives locales font partie des objectifs fondamentaux des réformes du secteur de la décentralisation afin d'asseoir une gouvernance locale.

local, les gouvernants locaux doivent témoigner d'une responsabilité et d'une écoute sans faille.

²⁴ AITEC, *La décentralisation en Afrique Sub-sahariennes : Rappels historiques et contexte actuel*, réseau-IPAM, 2009, p.3.

I.4.2. La décentralisation comme base de la gouvernance locale²⁵

De manière générale, la gouvernance²⁶ désigne le plus souvent les formes contemporaines de régulation collective qui se développent sur la base de relations entre acteurs publics et privés, et dans des cadres institutionnels et territoriaux pluriels, plus ouverts et plus instables. Cela laisse voir que cette notion a une « tonalité normative ». En effet, en insistant sur la nécessaire dissociation entre la régulation collective et les activités de l'Etat, elle est utilisée pour entretenir l'idée d'un nécessaire retrait de l'Etat au profit d'acteurs (publics ou privés) puisant leur légitimité dans l'expertise plutôt qu'en vertu d'une quelconque légitimité politique. Comme l'affirme Philippe BRAUD, « la gouvernance est un mode de gestion et de prise de décision, au sein d'une entreprise ou d'une entité politique, envisagé dans tous ses aspects, institutionnels et non institutionnels »²⁷.

La bonne gouvernance doit permettre donc d'allouer et de gérer les ressources de manière à résoudre les

²⁵ Autrement dit, le terme gouvernance fait référence à l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends. Elle est liée profondément au concept de démocratie. Pour aller plus loin, il faut lire PNUD, *La gouvernance en faveur du développement humain durable*, 1997, p.8

²⁶ NAY Ol. et alii, *Lexique de Science politique. Vie et institutions politiques*, Paris, Dalloz, 2008, p.230

²⁷ BRAUD Ph., *Sociologie politique*, Paris, LGDJ, 2008, p. 786. La gouvernance évoque alors ***une concertation entre l'Etat, les organisations de la société civile et celles des secteurs privés***. Cet état de fait est impossible sans la décentralisation étant donné que sur un territoire déterminé, les intérêts (généraux, de groupes d'hommes et d'hommes tout court) varient selon les localités et l'Etat Central ne saurait les prendre tous en considération dans leurs spécificités.

problèmes collectifs. Elle se caractérise notamment par la participation, la transparence et la responsabilité. Elle reconnaît aussi les notions de droit, d'efficacité, d'efficience et d'équité. Ces principes renforcent la décentralisation dans la mesure où l'évaluation des gouvernants par les citoyens développe la responsabilisation des premiers (gouvernants). En effet, BONFIGLIOLI établit une relation directe entre la gouvernance locale et la décentralisation : « La gouvernance locale vise à transférer le pouvoir aux populations locales en vue de réaliser un développement économique et politique qui soit mené par les populations elles-mêmes et qui met l'accent sur la réduction de la pauvreté »²⁸. Ce concept de gouvernance locale implique donc le « transfert vertical » de responsabilités et de ressources du gouvernement central aux collectivités territoriales, ainsi que le développement des « réseaux horizontaux » entre ces collectivités et les acteurs non étatiques. D'où, la consolidation de la décentralisation construit une synergie entre tous les acteurs locaux et centraux intéressés afin de produire le développement local.

I.4.3. La décentralisation comme pilier du développement local

La décentralisation, nouvelle approche du développement, est définie comme un mouvement ascendant dont l'impulsion de base vient des acteurs locaux qui prennent en charge le développement de leur propre territoire par rapport à leurs besoins et ressources mobilisables²⁹. Les collectivités locales issues de ces réformes décentralisatrices peuvent favoriser ces initiatives

²⁸ BONFIGLIOLI A, *Le pouvoir des pauvres, la gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté*, UNC DF, New York, 2003, p.8.

²⁹ OUSMANE S., *op.cit*, p.4

locales en leur offrant un espace géographique et institutionnel de concertation, de dialogue et d'arbitrage. En ce sens, la participation des populations à la réalisation des politiques publiques locales qui les touchent est censée assurer leur adhésion à leur mise en œuvre, et du coup, une plus grande implication des populations à la prise de décision les concernant. Dès lors, l'instauration d'un tel système de représentation proche des populations est censée favoriser à la fois le développement local.

I.4.4. Des défis et des critiques à l'endroit de la décentralisation

Les processus de décentralisation en Afrique subsaharienne en général et au Burundi en particulier s'avèrent souvent être un mixte complexe d'une volonté politique de l'Etat, des pressions internes (partis politiques, société civile, acteurs politiques non étatiques « rébellion ») et les politiques incitatives ou « forcées » des bailleurs de fonds.

Comme pour tout nouvel engouement des bailleurs de fonds, les réformes décentralisatrices pourraient constituer en Afrique subsaharienne, un terreau pour la prolifération d'une caste de rentiers de l'aide au développement qui se recrutent dans les administrations de l'Etat³⁰. Dans de nombreux ministères, les agents sont aux aguets des projets de bailleurs de fonds, et ils créent des associations suivant les objectifs visés par ces projets pour pouvoir bénéficier de ces financements avec la complicité de certains bureaux d'étude.

Aussi, la décentralisation n'est pas sans dangers : étant d'un côté un principe d'autonomie, elle diminue la force du pouvoir central. Or aucun Etat n'accepte aussi facilement la diminution de son pouvoir. Etant de l'autre, un système de

³⁰LEMEUR P., « Décentralisation et développement local : espace public légitime et contrôle des ressources », *cahier du GEMDEV*, n°27, 2001, p.4

défense des intérêts locaux, elle pousse à la prédominance de ces intérêts locaux sur les intérêts généraux du pays. D'où les entraves générales à la décentralisation sont un peu élevées. Néanmoins tout législateur volontariste arrive à les réduire.

I.4.5. Des entraves à la participation des citoyens à la vie des collectivités locales en Afrique subsaharienne (et au Burundi).

- De manière générale, les structures officielles de participation fonctionnent irrégulièrement, faute de moyens et de volonté politique.
- Les citoyens sont peu informés de leurs droits et du fonctionnement des collectivités, et par conséquent ne peuvent pas demander des comptes aux élus (par le principe de l'accountability = rendre compte aux électeurs-citoyens) ;
- Une application mécanique de la planification participative dans certains cas où il y a incohérence entre les interventions et avec les approches prônées par les orientations nationales ;
- Une relation distante, inexistante, entre les citoyens et les conseillers communaux qui les représentent au niveau des collectivités locales, car les citoyens sont « rarement » consultés sur leurs initiatives en stratégies qu'ils souhaitent voir pour le développement de leurs collectivités ;
- La présence des femmes dans les instances locales reste faible étant donné que les pesanteurs culturelles sont plus denses en bas qu'en haut ;
- La dérive vers la notion de « fiefs » contrôlés par des « seigneurs locaux » de type traditionnel ou moderne ;
- Des fonctions axées la plupart du temps sur les seuls élus au lieu d'intégrer la population bénéficiaire ;

- Problématique de ressources humaines où souvent les membres des conseils locaux n'ont pas de capacité intellectuelle (à cause du niveau d'étude) pour élaborer et suivre les projets de développement.

Conclusion partielle

La décentralisation est une technologie politico-administrative relativement facile à appliquer en dépit des entraves qu'elle peut rencontrer. Elle favorise la mise en place de structures sociales consacrant une participation politique et économique en faveur du développement local. Cependant, le manque de volonté politique des gouvernants empêche souvent la réalisation de cette politique. En effet, les gouvernements qui décentralisent veulent garder³¹ un contrôle étroit sur les communes en se réservant des rôles politiques importants. Or, dans ce contexte, le rôle de l'Etat en général est de créer ou de maintenir les conditions qui rendent capables les collectivités locales d'administration ou les organisations non gouvernementales de prendre plus de responsabilités. Ainsi le succès de la décentralisation dépend très souvent de la formation des autorités politiques et administratives ainsi que des leaders locaux sur la décentralisation.

Enfin, l'appui technique est souvent nécessaire aux administrations locales pour assurer la collecte des ressources, la planification rationnelle, le financement et l'exécution des fonctions décentralisées. S'agissant du Burundi, les autorités politiques coloniales et postcoloniales ont appliqué la décentralisation avec des fortunes diverses.

³¹ Toutes les constitutions donnent aux Etats des rôles de surveillants et de producteurs de l'ordre. Les fonctions régaliennes rentrent alors dans cette logique d'affirmation d'une domination hégémonique sur les autres structures politiques locales.

Les séquelles psychoaffectives de cette période influencent encore les comportements des citoyens quant à l'application de cette politique. Pour comprendre les difficultés d'implantation de ladite politique, cette étude revient sur sa réalité au Burundi.

CHAPITRE II. L'ETAT DES LIEUX DE LA DECENTRALISATION AU BURUNDI

L'histoire contemporaine du Burundi montre que les politiques de décentralisation datent de la période coloniale³². Et elles n'ont cessé d'évoluer au gré des enjeux et des intérêts politiques du moment. En effet, les gouvernements burundais successifs ont mis en place des réformes administratives appelées à concrétiser la nouvelle vision du monde des autorités. C'est pour cela que la décentralisation vue comme un mécanisme de « participation » des citoyens dans le développement sociopolitique est retenue. Elle résulte en réalité d'une nouvelle façon de faire consécutive de l'histoire politique récente du Burundi.

II.1. Le cadre politico-juridique de la décentralisation

La décentralisation ne tombe pas du ciel mais elle se construit sur un fond philosophique et juridique. La nouvelle façon de faire stipule que la commune doit être le moteur du développement économique et surtout le socle de la démocratie au Burundi. La Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement communautaire affirme ce credo gouvernemental avec force : « la décentralisation constitue le meilleur moyen d'atteindre les populations les plus pauvres et d'asseoir une programmation locale participative »³³. Cette politique est alors légitimée par un ensemble d'idées politiques et de textes juridiques notamment l'Accord d'Arusha, une volonté politique manifeste à travers la Lettre de Politique Nationale

³² Décret intérimaire du 25 décembre 1959 portant création des communes décentralisées au Burundi.

³³ La Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement communautaire

de Décentralisation et de Développement Communautaire et le Cadre stratégique de Croissance et de Lutte contre la pauvreté.

II.1.1. Une nouvelle philosophie politique

Les violences politiques commises contre l'Etat³⁴ depuis 1993 ont instauré une nouvelle configuration politique dans laquelle la paix doit être le résultat du dialogue inter-burundais construisant « la paix des braves » et non de « la paix des cimetières »³⁵. Cette configuration issue des logiques d'affrontement entre acteurs politiques étatiques et contestataires a alors imposé la technologie de bonne gouvernance comme solution aux problèmes qui secouaient le pays. Ainsi cette analyse insiste sur la philosophie de l'Accord d'Arusha, la volonté politique à travers la LPNDD et le CSCLP.

II.1.1.1. L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation

Le processus d'Arusha a tracé une orientation politique générale basée sur le refus de « l'autoritarisme politique » qui avait caractérisé les régimes précédents, c'est-à-dire la prédominance des abus du pouvoir et les usages arbitraires de « la violence physique légitime »³⁶

³⁴ Lire à ce sujet Jean-Salathiel MUNTUNUTWIWE, *La violence politique au Burundi. Essai d'analyse explicative*, Thèse de doctorat en Science politique, Pau, UPPA, 2009

³⁵ La paix des cimetières signifie que la paix résulte de la balance des morts : plus les morts sont nombreux, plus l'ennemi est convaincu de signer un cessez-le-feu sinon il perd le terrain et peut-être la vie.

³⁶ La violence physique légitime est une notion importante dans la pensée de l'Etat chez Max Weber. Il affirme que l'Etat en tant qu'institution politique se distingue d'autres institutions sociales par le monopole de la violence physique légitime. Celle-ci est dite légitime parce qu'elle est sensée être utilisée pour le bien des citoyens. Et souvent, les détenteurs du pouvoir politique utilisent cette violence contre leurs citoyens. Lire M.WEBER, *Economie et Société*, Paris, Plon, 1961.

dans tous les domaines. La gestion de l'Etat était contestée par des intellectuels frustrés d'être exclus du système politique alors qu'ils avaient des compétences identiques à celles des gouvernants. Partant de là, la contestation violente eut lieu et aboutit aux différentes négociations connues.

La fin des négociations d'Arusha a été marquée par la signature d'un Accord de Paix construit sur le principe de l'existence « d'un système de gouvernement démocratique inspiré par les réalités de notre pays, qui assure la sécurité et la justice pour tous et soit fondé sur les valeurs de l'unité sans exclusion »³⁷.

Cette nouvelle philosophie politique d'Arusha sera concrétisée par la consécration de la politique de la décentralisation dans l'article 8 al. 2 et 3 dudit Accord. Cet article parle des pouvoirs locaux décentralisés et consacre l'institution communale comme le nœud du développement local : « les communes sont des entités administratives décentralisées. Elles constituent la base du développement économique et social et sont subdivisées en collines ou zones et toutes autres subdivisions prévues par la loi ».

Cependant, l'étude montre que pendant cette période dite « autoritaire » de l'histoire du Burundi (1966-1993)³⁸, des tentatives de décentralisation ont eu lieu. En effet, une série de tentatives de démocratisation des collectivités locales a été observée depuis le début des années 1960. Ainsi le Décret intérimaire du 25 décembre 1959 portant sur l'organisation politique du Ruanda-Urundi transforma les centres extra-coutumiers, les circonscriptions urbaines et les sous-chefferies agrandies en communes provisoires. Dans la même logique décentralisatrice, l'ordonnance n°221/304 du 31 octobre 1960 organisait les élections

³⁷ Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation, Bujumbura, p.25

³⁸ Pour les acteurs politiques hutu contestataires des régimes dits tutsi, les idéologies politiques utilisées constituaient un ensemble d'idées et de discours véhiculant le manque de démocratie et de gestion subjective de l'Etat burundais.

communales pour élire un bourgmestre et un Conseil communal. Cette institution communale n'allait pas tarder à connaître des problèmes liés notamment à la gestion clientéliste des bourgmestres et le manque de moyens financiers³⁹. Cette stratégie administrative est restée pendant la deuxième République. Le décret de 1977 motivé par le souci de développement économique et social et celui de 1989 donne à la Commune le titre de « entité décentralisée ». La loi n°1/01 du 8 avril 1989 précisait : « outre l'épanouissement politique de la population, la Commune a la charge de promouvoir le développement économique, social et culturel de la collectivité (...) il importe de faire de la Commune une cellule de base de développement national proche des citoyens et un centre par excellence de leur participation à l'administration de la chose publique ». En dépit du fait que la commune était théoriquement décentralisée, elle était en pratique déconcentrée dans la mesure où la menace de la nomination pesait toujours sur lui. Pour cela, l'adoption de la démocratie comme facteur de rejet de ces pratiques d'un autre âge est instaurée.

En réalité, la décentralisation est préconisée comme instrument de participation citoyenne et de développement communal : « ainsi, donc, la mise en place d'une nouvelle administration fondée sur les principes cardinaux de la décentralisation a été préconisée »⁴⁰. Ainsi la loi communale du 25 janvier 2010, émanation de l'Accord d'Arusha par le biais de la Constitution de 2005 accorde aux conseils communaux « un pouvoir délibérant et décisionnel ». L'instauration de la démocratie comme mode de gestion

³⁹Pour aller plus loin, lire SENTAMBA E., *Représentations, Pouvoirs et Développement local. Analyse critique d'une politique publique : le projet agro-sylvo-pastoral de la province de Rutana (Burundi)*, Thèse de doctorat, Pau, UPPA, 2001

⁴⁰ RB., *Document de politique nationale de décentralisation du Burundi*, Bujumbura, mai 2009, p.24

des affaires publiques crée la construction de nouvelles manières de faire et d'être (culture politique) se résumant dans le concept de « arts de faire » cher à Michel de CERTEAU⁴¹. En dépit du fait que la décision était prise, ces acteurs politiques avaient oublié la remarque de Michel CROZIER selon laquelle il est difficile de changer la société par décret⁴².

II.1.1.2. La volonté politique à travers la Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Communautaire

La Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Communautaire a été adoptée par le Conseil des Ministres au cours des réunions du 31 janvier et 1^{er} février 2007. Ce texte résume en réalité les idées et la politique de la décentralisation telle qu'elle est voulue et pensée par le Gouvernement du Burundi. Ainsi, elle consacre sans tergiverser l'objectif prioritaire du Gouvernement qui est d'« asseoir une politique de développement centrée sur la valorisation du citoyen burundais en tant qu'acteur et premier bénéficiaire du progrès »⁴³ à travers l'élargissement des choix ainsi que son habilitation pour une participation effective en vue du développement durable⁴⁴.

En effet, le Gouvernement reconnaît que la décentralisation est un processus politique intégrant les citoyens dans les phases de préparation et d'exécution des plans de développement communautaire. Les données d'enquête montrent que les populations rencontrées

⁴¹ DE CERTEAU M., *L'invention du quotidien. T1. Arts de faire*, Paris, Gallimard, 1990

⁴² CROZIER M., *On ne change pas la société par décret*, Paris, Fayard, 1989

⁴³ Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement communautaire, Bujumbura, Février 2007

⁴⁴ ABELO, *L'état de la décentralisation et la situation des Communes au Burundi*, octobre 2009, p.13

affirment qu'elles sont intégrées dans le développement de la commune et de la colline. La plupart de communes intègrent la population dans la gestion de la commune. Par exemple, les conseillers collinaires de la commune Gashikanwa ont précisé que « nous jouissons de cette décentralisation car c'est nous même qui avons élu nos dirigeants (les conseillers collinaires, les conseillers communaux, etc.) et nous sommes associés dans les projets de développement. Nous donnons nos points de vue lors des réunions »⁴⁵. Partant de là, la consécration de cette technologie politico administrative poursuit alors plusieurs objectifs à savoir : « la responsabilisation et la mobilisation des communautés pour les amener à participer dans l'initiation, la préparation, l'exécution et la surveillance des décisions et des plans qui les concernent en tenant compte de leurs besoins, de leurs priorités, de leurs capacités et de leurs ressources, en transférant le pouvoir, l'autorité et les ressources du Gouvernement central aux administrations décentralisées ; le renforcement de la responsabilité et de la transparence dans le pays en rendant les leaders locaux directement responsables vis-à-vis de leurs communautés et en établissant une liaison entre les impôts payés par le peuple et les services financés par ces impôts ; l'enracinement de la politique nationale de décentralisation et de développement communautaire en proposant les voies et moyens d'assurer la participation effective et durable de la communauté à son développement pour la réduction de la pauvreté »⁴⁶.

Cette déclaration d'intention favorable à la décentralisation démontre l'importance de cette politique. D'une part, elle introduit les habitus de la gouvernance au

⁴⁵BANYIYEZAKO Mohamed, conseiller collinaire de la colline Remera. Cette réalité a été confirmée par toutes les personnes interviewées. Seulement, la question se trouve au niveau de la réalisation des projets votés ensemble.

⁴⁶ Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement communautaire, Bujumbura, Février 2007, p.2

niveau central et local en insistant sur la notion de la responsabilité locale dans le développement économique, politique, social et technique. D'autre part, elle insiste sur les stratégies de sortie de la pauvreté. Elle pose sans hésitation une relation de cause à effet entre la décentralisation et le développement. C'est pour cela que la LPNDD est une profession de foi gouvernementale dans la décentralisation. Cette dernière développe les prédispositions de la bonne gestion de la chose publique existant dans chaque d'entre nous. La mobilisation de toutes ces ressources peut alors influencer la croissance économique.

II.1.1.3. Le Cadre stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté

Dans cette logique de décentralisation, les politiques nationales de développement fondent leur réussite sur la bonne gouvernance locale. A ce titre une expertise sur l'état des lieux de la décentralisation a eu lieu. Elle a relevé les atouts et les écueils de la décentralisation au Burundi.

La paix retrouvée crée un climat favorable au développement économique du pays. En outre, ce cadre stratégique est important puisqu'il intègre la population dans le processus de participation politique. Or cette pratique participative est une méthode mobilisée par la décentralisation comme facteur de « maïeutique - sociopolitique ». A ce titre, l'élaboration de ce texte résulte des consultations populaires réalisées par le Gouvernement. Elle montre que l'approche participative devant guider les acteurs sociaux est initiée depuis longtemps par le pouvoir central. En effet, il est intéressant de souligner que « les consultations initiées dans ce cadre par le Gouvernement ont permis de recueillir, auprès de toutes les catégories de la population, les contributions qui ont mené à la définition des principaux axes stratégiques et des actions prioritaires susceptibles de conduire à la réalisation des objectifs

fixés »⁴⁷. Le CSLP est une facette incontournable de la décentralisation parce qu'elle valorise non seulement le citoyen en tant que « cerveau du développement local » mais aussi en tant que « instrument du développement » à travers la mobilisation de toutes les associations locales de jeunes, de femmes et de toutes les autres associations nationales/internationales capables de stimuler le développement local. Dans cette perspective, cette volonté manifeste du Gouvernement renforcé par un besoin réel de changement montré par la population a été traduite dans le droit positif burundais à travers des textes juridiques de la décentralisation.

II.2. La mise en place de nouveaux textes juridiques

La décentralisation ne peut réussir si elle n'est pas construite sur des textes juridiques. C'est pourquoi, le Gouvernement du Burundi a mis en place un cadre légal de la décentralisation. Il s'agit de la Constitution de la République du Burundi donnant l'esprit de cette politique et les textes de loi qui le concrétisent.

⁴⁷ Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement communautaire, Bujumbura, Février 2007, p.3

II.2.1 La décentralisation dans le nouveau contexte de « l'Etat de droit »

La constitution est la loi fondamentale à partir de laquelle toutes les autres lois prennent origine. Concrètement, elle traite de la décentralisation à son titre XI intitulé « des collectivités locales ». Ainsi, elle oriente l'organisation de l'administration publique centrale et locale. A ce titre, certains articles du titre XI portant sur les collectivités locales reconnaissent la commune comme une institution décentralisée : « La commune est une entité administrative décentralisée. Elle est subdivisée en entités prévues par une loi organique » (art.263)⁴⁸.

Pour sanctionner ce caractère démocratique, elle affirme : « la commune est administrée par le Conseil communal et l'Administrateur communal » (art.264)⁴⁹. Cette reconnaissance par la Constitution donne à l'administration communale une double légitimité légale-rationnelle et politique fortes. La commune est régie par nombre de textes juridiques⁵⁰ mais il est utile de revenir sur les plus pertinents s'agissant de la réglementation de cette décentralisation.

II.2.2 Quelques textes de lois et de règlements consacrant la politique de décentralisation

La décentralisation se fonde sur un arsenal de textes juridiques permettant aux différents acteurs d'agir. La décentralisation communale suit alors une logique pyramidale se présentant comme suit :

- La Loi n°1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du

⁴⁸ La Constitution de la République du Burundi, Bujumbura, 2005, p.65

⁴⁹ Ibidem

⁵⁰ République du Burundi et Nations Unies, *Recueil des textes sur la décentralisation au Burundi*, 2^{ème} édition, Bujumbura, Avril 2010

- Burundi consacre la décentralisation au titre XI et surtout en ses articles 263 et 264. Cette Constitution prévoit en son article 263 : « La commune est une entité administrative décentralisée. Elle est subdivisée en entités prévues par la loi organique ».
- La Loi n°1/02 du 25 janvier 2010 portant révision de la Loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale.
- La Loi n°1/22 du 18 septembre 2009 portant révision de la Loi n°1/015 du 20 avril 2005 portant Code Electoral contient les dispositions d'application de la Constitution en liaison avec les élections communales, les conseils communaux et l'Administrateur communal (art. 165 à 201)⁵¹.
- Décret-loi n°1/017 du 17 juin 1988 portant transfert de certaines recettes administratives au profit des communes tel qu'amandé à ce jour par la loi n°1/009 du 04 juillet 2003. Ce texte est important s'agissant de la décentralisation car il donne la base juridique du financement des collectivités locales décentralisées même si son effectivité manque. En effet, tous les administrateurs des communes visitées déplorent ce manque de moyens financiers au moment où les inspecteurs de finances communales dénoncent la mauvaise gestion de ces ressources. A ce titre, un conseiller socio-culturel de la Commune Kayokwe affirme sans détour que « les recettes sont insignifiantes. Il y a même des projets qui demandent des moyens minimes mais certaines communes ne peuvent pas les accomplir sans aide des ONGs ».
- Décret-loi n°1/026 du 21 juillet 1989 portant transfert de l'impôt foncier perçu sur le territoire du

⁵¹ Code Electoral du Burundi, Bujumbura, 18 septembre 2009, pp37-44

- Burundi au profit des communes et de la Mairie de Bujumbura : cette décision est salubre mais elle se heurte à l'attitude locale selon laquelle il ne faut pas payer d'impôt. La réussite de ce décret-loi dépend alors de l'encadrement et de la socialisation citoyenne en faveur du paiement de l'impôt. Les gouverneurs enquêtés ont essayé d'expliquer que le non-acquittement des taxes résulte du fait que les percepteurs sont démotivés par le salaire, et, le peu de recettes collectées est mal géré;
- Décret-loi n°1/027 du 21 juillet 1989 portant transfert de l'impôt sur les revenus locatifs perçus sur le territoire du Burundi au profit des communes et de la Mairie de Bujumbura ;
- Décret n°100/260 du 20 Août 2007 portant transformation du Fonds de Développement Communal en Fonds National d'Investissement des Communes.

Ces textes légaux montrent que le législateur burundais est préoccupé par le souci de doter aux collectivités locales décentralisées les outils juridiques, institutionnels et financiers nécessaires pour leur fonctionnement. D'une part, il n'existe pas de décentralisation sans cadre juridique qui la légitime. D'où les premières lois citées tracent un cadre légal de la décentralisation. D'autre part, les décrets octroient les moyens financiers et les instruments institutionnels chargés de collecter des fonds et de créer une synergie entre les structures partenaires en matière de financement communal. L'esprit du législateur est ici celui de doter les communes de ressources financières nécessaires au développement communal. Cette inquiétude est fondée dans la mesure où la commune n'est pas autonome aussi longtemps que ces ressources financières

et matérielles sont octroyées par la Tutelle⁵². Cette situation d'inégalité de ressources communales crée deux types de communes : les communes de plein exercice et les communes de moyen exercice⁵³.

Les études portant sur l'état de la décentralisation ont en effet constaté qu'elle manque un cadre juridique approprié. C'est pourquoi, elles avaient demandé à l'autorité compétente de voter des lois sur la décentralisation. Ainsi le travail effectué par l'OAG a proposé la mise en place des textes d'application du transfert des compétences, des lois devant être élaborées pour accompagner la décentralisation et la formation/information de tous les acteurs de cette politique⁵⁴. A ce titre, une des conclusions tirées par cette étude est de dire que « la loi concernant la répartition des compétences entre l'Etat et les Communes reste cependant la pierre angulaire d'une décentralisation effective. Il est heureux que le Burundi se dote maintenant de cette loi afin de permettre aux communes de prendre toutes les responsabilités qui leurs incombent et à l'Etat de bien comprendre et respecter les compétences qui sont dévolues aux communes »⁵⁵. Mais cette recommandation salutaire est restée néanmoins sans effets car aucune loi n'a été votée jusqu'ici. Il s'agit par exemple des lois portant création, organisation et fonctionnement des communes

⁵² Les communes rencontrent beaucoup de difficultés au niveau matériel, financier et humain (Pour toutes ces questions, nous pensons qu'il faudrait lire l'ouvrage de J-E VIE, *Les sept plaies de la décentralisation*, Paris, Economica, 1986).

⁵³ Cette catégorisation des communes est basée sur les recettes financières annuelles encaissées par commune. L'inégale dotation en ressources motive cette distinction. Par exemple les Communes de Gitega, Rumonge et Mairie sont de loin comparables avec les communes de Buraza, Vyanda et Nyarusange. Pour aller plus loin lire ABELO, *L'état de la décentralisation et la situation des Communes au Burundi*, octobre 2009, p.78

⁵⁴ GASABANYA Z. et alii, *op.cit.*, p.19

⁵⁵ Idem p.20

urbaines dans la Mairie de Bujumbura et celle portant répartition des compétences entre l'Etat et les Communes du Burundi. L'absence de ces lois est un grave frein à l'épanouissement de la commune et de l'intériorisation de la décentralisation. Ces lois doivent préciser les domaines d'intervention de chaque acteur institutionnel.

Ce retour sur la dimension juridique de la décentralisation vient de montrer qu'elle est impossible là où la loi ne le permet pas. Néanmoins, la loi à elle seule ne suffit pas pour la faire fonctionner. Elle a besoin d'un autre carburant : celui de la culture politique désenchantée, c'est-à-dire une nouvelle culture politique valorisant les pratiques politiques respectueuses de l'Etat de droit et de la chose publique. C'est pour cela que ces nouvelles manières politiques doivent consacrer le principe de servir le peuple et non de se servir (les acteurs élus) selon René TANGRI⁵⁶. Il se pose alors la question de la situation réelle de la décentralisation au Burundi.

II.3. L'état des lieux de la décentralisation

Beaucoup d'études⁵⁷ ont été réalisées sur la décentralisation au Burundi. Elles ont montré que les autorités ont appliqué cette décentralisation. Ainsi, les textes de la décentralisation ont été traduits en acte par les autorités centrales en dépit de leurs faiblesses. En effet, les communes, moteur de la participation politique locale et du développement durable, jouissent d'une « décentralisation

⁵⁶ TANGRI R., « Servir ou se servir », Politique Africaine, n°43, 1976

⁵⁷ Z. GASABANYA, L. KABWA, et A. BOIN, *Répartition des compétences entre l'Etat et les communes du Burundi. Rapport d'étude*, Bujumbura, 5 novembre 2009, ABELO, *L'état de la décentralisation et la situation des Communes au Burundi*, Octobre 2009 et OAG, *La responsabilité des institutions et des mandataires publics au Burundi : mécanismes légaux et réalités*, Bujumbura, juin 2009

surveillée » par l'Etat. L'ouverture juridique souffre le chaud et le froid car elle fait des avancées significatives réduites par des « reculs stratégiques » évidents. Cependant la décentralisation a eu lieu non seulement au niveau des activités décentralisées mais aussi des activités déconcentrées.

II.3.1. La situation de la décentralisation

La décentralisation connaît une situation contrastée selon les institutions à décentraliser. Cette situation est présentée en deux temps : d'un côté, l'état des lieux de cette décentralisation, et, de l'autre les acquis, les opportunités et les contraintes de la décentralisation.

II.3.1.1. Etat de mise en œuvre de la décentralisation

La décentralisation au Burundi n'est pas nouvelle. Cette expérience se caractérise en effet par deux étapes importantes à savoir les activités décentralisées et les activités déconcentrées.

1° Les activités communales décentralisées

Les communes burundaises exercent déjà certaines compétences à travers les dépenses annuelles réalisées en conformité de l'article 75 de la loi communale. Celle-ci stipule que « toutes les dépenses sont portées annuellement et spécifiées au budget communal, sans contraction ni compensation ». Ces compétences sont utilisées afin de remplir les fonctions prévues par la loi communale. Il s'agit notamment des charges prévues à l'article 5 de ladite loi : « La commune est chargée de la gestion des intérêts locaux de la population de son ressort. Elle assure les services publics répondant aux besoins de cette population et qui ne relèvent pas, par leur nature, leur importance ou par détermination de la loi, de la

responsabilité directe de l'Etat »⁵⁸. Partant de là, la Commune doit collecter et mobiliser toutes les ressources nécessaires et utiles pour remplir ses missions. L'article 76 de ladite loi énumère les fonctions couvertes par les dépenses communales: la rémunération du personnel communal, les frais de fonctionnement des services communaux, l'indemnité de l'Administrateur, les participations de la commune au plan de développement communautaire, les frais d'entretien des infrastructures socio-économiques appartenant ou à charge de la commune, etc. A l'état actuel des choses, ces dépenses sont de loin supérieures aux recettes communales, ce qui entame alors la capacité de ces communes à répondre aux attentes de l'Etat et de la population. A titre d'exemple, au cours de l'année budgétaire 2005-2006, la commune de Rutana prévoyait un budget de 40.353.000 Fbu mais elle a perçu une somme de 30.513.000 Fbu. Les administrateurs interrogés sur cette différence ont répondu que cela est dû aux fuites d'argent, au manque de motivation des agents et personnes chargés de la collecte des taxes, la pauvreté de la population et la rareté des activités commerciales.

- la gestion administrative et financière du personnel communal : l'article 42 prévoit que la Commune recrute son personnel administratif et technique (art.42) et le note à la fin de l'année. Dans le même sens, comme l'étude l'a montré ci-haut l'article 76 de la loi communale de janvier 2010 prévoit les rémunérations de ces fonctionnaires communaux et le paiement des dépenses y afférentes. Elle règle enfin l'indemnité de l'Administrateur et le coût des autres avantages lui consentis par le Conseil communal. Enfin, elle est responsable de toutes les autres dépenses liées aux nouvelles charges dévolues par l'Etat. Sur cette question, les projets de loi en préparation doivent tenir compte de l'allocation des moyens financiers et rendre

⁵⁸ La loi communale, *op.cit.*, p.3

obligatoire la participation dans le budget de la commune. Dans le même sens, les empiètements quotidiens des Gouverneurs de Province dans les activités des administrateurs seront résolus par la création d'un fonds de financement des provinces. Cela réduirait, momentanément les ingérences dans les affaires communales. Les inspecteurs des finances communales et certains gouverneurs de province proposent de doter aux provinces un budget propre comme solution à ces relations conflictuelles possibles.

- l'Etat civil communal : Comme la loi prévoit le dénombrement de la population, la Commune assure l'enregistrement des naissances et des décès au sein de la population de sa localité. A côté de cela, elle assure aussi la délivrance des actes administratifs comme les extraits d'acte de naissance, les attestations de décès, les attestations d'identité, les extraits d'acte de mariage, etc. Selon certains conseillers économiques des gouverneurs notamment celui de la Province de Kayanza, l'Etat devrait décentraliser les activités d'octroi de l'attestation du casier judiciaire. Par conséquent, les entrées financières consécutives à cette décentralisation augmenteraient le budget communal. Cependant, certaines pratiques « égoïstes » de l'Etat constituent un frein à l'enracinement de cette technologie décentralisatrice. D'après les réponses tirées des personnes enquêtées, l'Etat monopolise les sources et les ressources financières en dépit de sa volonté de décentraliser. A titre d'exemple, disent-ils, le prix des registres de naissance et de décès a été majoré et passé de 5000 Fbu à 20.000 Fbu au moment où les recettes communales n'ont pas augmenté dans les mêmes proportions. Au même moment, le même Etat a intimé

l'ordre d'inscrire les nouveaux nés et les retardataires gratuitement⁵⁹.

-L'encadrement de la population : La commune a toujours eu comme rôle principal d'assurer l'encadrement de la population aussi bien sur les aspects politiques, administratifs, techniques et sécuritaires. Cet encadrement de la population est profitable aux activités de développement résumées dans le PCDC. Le travail de terrain confirme en effet l'implication des populations dans l'élaboration et l'exécution des projets de développement. Les autorités locales et les populations reconnaissent toutes la participation dans les activités de développement communal. A titre d'exemple, un conseiller socio-culturel précise que « la communauté locale est impliquée dans la gestion de notre province. Dans les collines, il y a des CCDC qui déterminent les besoins des collines. Les autorités sont informées depuis la colline jusqu'au niveau provincial (sic)». Les administrateurs communaux de Kirundo et de Muyinga abondent dans le même sens et disent « la population est informée sur la vie de la commune ; nous faisons beaucoup de descentes sur terrain pour encourager la population qui fait les travaux de développement communautaire ». Enfin, les personnes bénéficiaires ont reconnu qu'elles sont impliquées même si elles ne sont pas satisfaites⁶⁰ de l'état de la décentralisation : « oui, nous sommes consultés. C'est la population qui choisit les plans de développement en les priorisant. La population contribue aussi matériellement et

⁵⁹ HAKIZIMANA Frédéric, Administrateur de la commune Kirundo, interrogé en octobre 2010

⁶⁰ La plupart de personnes interrogées ont répondu dans ces termes : « *Je ne dirais pas que je suis très satisfait car il y a encore beaucoup de choses à faire. Je suis tout simplement satisfait* ». Les motifs de la satisfaction existent notamment la participation à la prise de décision, la prise en compte de leurs points de vue sur le développement communal et collinaire, l'élection de leurs dirigeants, etc.

moralement dans l'élaboration de ces plans ». Ce travail de mobilisation serait mieux réalisé si les chefs de zone et de collines avaient des moyens de déplacement. Considérant que le chef-lieu de la Commune et le lieu de travail sont parfois très éloignées, il s'avère nécessaire que leurs conditions de travail soient améliorées. En clair, l'étude a constaté que la réussite de cette politique passe par la valorisation des intervenants locaux. Ainsi, les autorités collinaires doivent disposer d'un moyen de déplacement comme le vélo, les motocyclettes, etc. En outre, l'octroi d'un salaire mensuel est un facteur important de motivation des acteurs de la décentralisation. Pour preuve, les chefs de collines rencontrés (27/34) demandent un salaire mensuel comme facteur de motivation. Ce sont ces signes extérieurs de la modernité qui influencent l'activité de ces autorités locales.

-La mise en application du Plan Communal de Développement communautaire : La loi communale donne à la Commune une mission « de développement économique et social de la population établie sur son territoire. Ses organes doivent veiller constamment à promouvoir le développement communautaire sur tous les plans de ses habitants. L'Etat a l'obligation de l'y aider, notamment en suppléant aux carences en ressources humaines et matérielles » (art.6). A ce titre, elle élabore un plan communal de développement communautaire (PCDC) préparé et mis en exécution par le biais de la participation de la population. Approuvé et contrôlé par le Conseil communal, ce plan est transmis au Gouverneur de province pour approbation (art.13 al.5) et toutes les autres missions prévues au même article. Mais cela pose aussi le problème de la disponibilité des ressources suffisantes d'autant plus que « l'assiette fiscale » de certaines communes est très déficitaire. Par conséquent, les communes sont incapables d'investir dans le développement communal et dans la

réalisation des missions. Par exemple, dans la situation actuelle de la Mairie de Bujumbura, les projets de développement communautaire élaborés par certains administrateurs communaux urbains n'ont pas été réalisés parce que n'ayant pas été financés. Ainsi les administrateurs municipaux interrogés ont affirmé que les projets qui ont été réalisés furent financés par l'Ambassade de France au Burundi, le Centre Jeunes Kamenge et le Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Culture⁶¹.

-la Voirie urbaine : Cela signifie que la commune est responsable des dépenses concernant l'entretien de la voirie communale ; y compris la signalisation réglementaire et les ouvrages d'art (art.75 al.9). Ce travail nécessite des moyens financiers et humains importants. Si les premiers posent un problème important, les seconds seraient par contre résolus par la mobilisation de la population dans le cadre des activités de développement. Comme l'étude l'a déjà montré l'entretien d'une voirie intra-communale et intercommunale exige des fonds importants mais aussi de l'engagement de la population. Or la capacité de mobilisation de l'autorité est fonction de la légitimité politique acquise par le vote mais surtout des réalisations de ces autorités. L'implication de la population dans les activités est une source de son engagement. En dépit de leurs points de vue sur la gestion de la commune, les populations sont en général satisfaites de leur intégration dans les activités communales comme la construction de centres de santé et d'écoles.

-L'hygiène et la salubrité publiques : La commune est responsable des dépenses relatives à l'hygiène et à la

⁶¹ Interview réalisée auprès de Monsieur Désiré-Parfait NDIBANJE administrateur de la Commune urbaine de Ngagara. Cette information de manque de moyens financiers a été confirmée par Monsieur André NDUWIMANA, Directeur Exécutif de l'ABELO

salubrité publiques notamment dans les secteurs des déchets et des eaux usées. La commune mobilise tous les moyens humains et financiers nécessaires pour réaliser cette mission. Si les hommes sont prêts pour cette activité, les communes sont-elles capables de financer le transport des déchets ménagers ou de lutter contre les maladies des mains sales ? Cela suppose alors une éducation appropriée afin de transformer les mentalités des citoyens.

-les dépenses d'entretien des infrastructures des communes : les communes sont appelées à prévoir les frais d'entretien des bâtiments et autres biens de la commune et ceux mis à leur disposition. Elles entretiennent en effet les bâtiments communaux comme les bureaux de l'Administrateur communal et du chef de zone, des centres de santé, des écoles primaires et secondaires (les collèges et les lycées communaux). Il est utile de faire remarquer que certaines infrastructures des communes et provinces sont vétustes et mal entretenues. Les aides octroyées dans le cadre de la Reconstruction du pays ont permis la construction ou la réhabilitation de certaines communes et centres de santé mais leur état physique est actuellement regrettable. Si le manque d'argent peut constituer un des arguments objectifs, il est tout autant juste de dire que la conception de la chose publique (qui n'appartient à personne) est plus fondamentale. Les locataires de ces lieux publics vivent pourtant dans des maisons mieux entretenues que les bureaux publics.

- la prise en charge des élèves indigents : les citoyens sont motivés en période électorale parce qu'un niveau de taxation élevé prive aussi les pouvoirs locaux de l'excuse du manque de fonds de la part de l'Etat central en cas de défaillance dans la délivrance de bons services sociaux. A côté des dépenses fixes incompressibles prévues, les communes participent dans les dépenses relatives à la prise

en charge des élèves et des malades indigents (art.75 al.10). Ces nouvelles dépenses dévolues aux communes par la loi sont compensées le cas échéant par une participation équivalente de l'Etat (art.78). Or l'état de l'économie burundaise est déficitaire et incapable de produire du travail pour toute la population active. Est-ce que les communes, incapables de s'acheter des outils de fonctionnement financeront elles-mêmes les indigents dont le nombre ne cesse d'augmenter ? Les décideurs politiques demandent beaucoup de choses à l'institution communale alors qu'elle ne dispose pas de ressources nécessaires pour les accomplir au risque de confirmer l'adage selon « qui embrasse trop mal étreint ».

L'analyse de ces activités accomplies par les autorités décentralisées montre qu'elles exigent des dépenses dépassant de loin les capacités financières de la majorité des communes burundaises. La plupart de celles-ci connaissent un déficit budgétaire de telle sorte qu'elles sont incapables de financer toutes ces activités. C'est pourquoi elles font recours aux organisations non gouvernementales pour les financer. Par exemple, toutes les communes (34) visitées déplorent le manque de moyens financiers. En effet, l'inspecteur des finances communales en province de Gitega dit que « les communes sont théoriquement décentralisées, mais dans la pratique, elles ne le sont pas. Au fait, le problème est qu'il n'y a pas encore eu de transfert effectif de la part de l'Etat des moyens financiers suffisants pour bien asseoir cette politique. Ce qui se passe est que l'Etat cherche les moyens dans les communes alors que cela devrait être le contraire (sic) ». Tout cela montre que la commune décentralisée est moins autonome qu'on le croit. Les résultats de l'enquête confirment cette hypothèse. Par exemple, tous les administrateurs ruraux et urbains affirment qu'ils ne sont pas autonomes et indépendants. Beaucoup d'administrateurs et conseillers techniques chargés de développement interrogés affirment que

« quand on veut payer le personnel, on doit obtenir l'aval du gouverneur alors que c'est une fonction normale de l'administrateur ». Cela confirme que l'administrateur reste « menacé » par la surveillance provinciale alors qu'il est le représentant légitime de la population locale. Ainsi, l'épée de Damoclès gouvernemental concrétisée par la tutelle du Gouverneur/Maire reste suspendue sur leurs têtes. Ne faudrait-il pas procéder par d'autres mécanismes de contrôle ne faisant pas intervenir les signes de surveillance accrue ? Par contre, à côté de ces activités décentralisées, les Communes vivent difficilement une autre forme de décentralisation appelée « la déconcentration ».

2°. Les services communaux déconcentrés

Les services publics déconcentrés sont notamment les services de l'administration communale, des services de l'enseignement primaire, de la santé publique, de la sécurité publique (police et de l'armée), de l'agriculture et de l'élevage, de l'hygiène et de l'assainissement.

*L'administration communale : Au-delà de la décentralisation rigide, l'Etat garde une tutelle sur la commune à travers la nomination de l'Administrateur par le Président de la République : « dans sa commune, l'Administrateur communal représente l'Etat. A ce titre, il est chargé de l'application des lois et règlements. Il exerce, dans les limites territoriales de son ressort, un pouvoir général de police. Il prend à cet effet, toute mesure de police qu'il juge utile au maintien de l'ordre et de la sécurité publics » (art.26 de la Loi communale). En outre, afin d'assurer ce contrôle étroit, l'Etat octroie un salaire mensuel à l'Administrateur : « L'Administrateur communal perçoit, un traitement à charge de l'Etat et d'autres avantages fixés par le Conseil communal à charge du budget de la commune » (art.29 de la Loi communale). Par ces deux stratégies, l'autorité centrale garde une main mise sur l'administrateur en dépit de son élection démocratique

par le suffrage indirect qui le légitime. En effet, cela pose alors le problème de rendre compte supposée être la base de la décentralisation politique. Est-ce que l'administrateur va obéir à la population qui l'a élu mais qui ne peut le faire démissionner ou à l'autorité provinciale/centrale qui ne l'a pas élu mais qui peut le suspendre de ses fonctions par décret présidentiel? La réponse est claire, il obéit à l'autorité qui l'a nommé n'en déplaise aux défenseurs de la démocratie ! Les nombreuses démissions/suspensions connues au Burundi entre 2005 et 2010 sont très parlantes⁶².

*Les services de la sécurité publique (police et de l'armée) : l'Administrateur exerce « un pouvoir de surveillance et d'orientation sur les agents des services déconcentrés de l'Etat affectés dans sa commune. En cas de manquement de ces agents à leur devoir ou de mauvais fonctionnement de ces services, il adresse un rapport circonstancié aux responsables de ces services » (art.27). Il exerce alors un pouvoir hiérarchique direct sur le détachement de la police affecté dans sa commune. Les Ministères de la Sécurité publique et de la Défense nationale ont créé des postes de police, des brigades et des camps militaires sur tout le territoire national, y compris communal. L'Administrateur communal fait appel à ces forces stationnées sur son territoire. Cependant cette collaboration entre l'autorité communale et les acteurs de sécurité déconcentrés dépend de la capacité de l'administrateur à dépasser les appartenances partisans, ethniques et régionales. Cette attitude s'appelle « le contrôle civil objectif », c'est-à-dire que les frontières entre les acteurs politiques « civils » et le personnel des services de sécurité (les militaires et les policiers) sont claires parce

⁶² MBONABUCA T., La réforme administrative et fiscale de l'institution communale au Burundi à la croisée : opportunités et défis, Travail de recherche inédit, IDEC, Novembre 2010. Ce chercheur affirme que jusqu'à la fin de la législature 2005-2010, plus de 70 administrateurs communaux ruraux et urbains avaient été destitués par les Conseils communaux.

que le respect de la loi est de rigueur, la loi établit des interactions bien définies qu'il faut tout simplement respecter. Par contre, le « contrôle civil subjectif ⁶³ » est une relation où ces frontières restent floues à cause de la dominance des rapports subjectifs centrés sur la proximité idéologique et les appartenances régionalistes et claniques. Dans ce cas, ces appareils répressifs d'Etat deviennent des instruments au service d'un groupe ou de parti au pouvoir. Ces appareils sont utilisés comme des appareils d'imposition de la « vérité de l'Etat ou du groupe dominant ». En réalité, cette bonne relation existant entre ces autorités est fonction de leur proximité idéologique car, là où ces autorités sont en effet proches politiquement les risques de mauvaise cohabitation sont très minimes alors que les risques de mauvaises interactions augmentent lorsque ces autorités n'appartiennent pas au même parti politique.

*Les services de l'agriculture et de l'élevage : le Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage affecte un agronome, des assistants agronomes et des assistants infirmiers vétérinaires au niveau des zones ainsi que des moniteurs agricoles sur chaque colline de recensement. Un technicien forestier communal y est affecté mais celui-ci dépend du Ministère ayant les forêts dans ses attributions⁶⁴. Tous ces agents sont rémunérés par l'Etat par intermédiaire des Ministères de Tutelle. Il est évident que les risques de mauvaise gestion sont élevés parce que l'agent déconcentré ne rend compte qu'à son supérieur hiérarchique qui n'est pas l'administrateur. C'est pour cela que la réforme des lois doit accorder un peu plus de pouvoir à l'administrateur afin

⁶³ HUNTINGTON S., *The soldier and the State. The theory of politics*, cité par DOUCE F., *L'Etat, l'armée et le citoyen en Russie post-soviétique*, Paris, L'Harmattan, 2001

⁶⁴ GASABANYA Z., KABWA L., et BOIN AL., *Répartition des compétences entre l'Etat et les communes du Burundi. Rapport d'étude*, Bujumbura, 5 novembre 2009, p.11

qu'il soit capable de contrôler ces « roitelets déconcentrés ». Les rapports circonstanciés élaborés et transmis à l'autorité compétente produisent des effets lorsque l'agent incriminé vit des relations compliquées avec son supérieur sinon les sanctions ne tombent pas. Il y a une entente de bonne cohabitation entre ces « associés-rivaux » locaux qui donne un sauf-conduit à toute sorte de malversations.

4°. Les services de l'hygiène et de l'assainissement : le Ministère de la Santé publique dépêche dans chaque commune un Technicien chargé de la promotion de la Santé (TPS). Ce dernier a pour mission de mettre en œuvre et de coordonner des actions de promotion de l'hygiène et de l'assainissement. Pour cela, il sensibilise la population sur les bienfaits de l'hygiène et surtout le bon entretien de bornes fontaines installées sur son territoire. Il se pose alors une question importante s'agissant de la décentralisation des services déconcentrés. Par exemple, les administrateurs communaux sont appelés à dépenser de l'argent pour des activités réalisées par les agents de la Justice alors que juridiquement il n'existe pas de lien fonctionnel entre eux. En effet ces services déconcentrés restent contrôlés et gérés statutairement par leur Tutelle. Comment alors décentraliser ces services déconcentrés au profit de la Commune ? Il faudrait clarifier le gestionnaire local de ces services. Mais comme, ils sont au service de la commune, celle-ci doit être le principal responsable de ces services.

5°. Les services de la santé publique : il est évident que les Communes sont incapables d'assurer une bonne santé de leurs populations. C'est pour cela que l'Etat envoie les fonctionnaires médicaux et paramédicaux dans toutes les communes. Il équipe aussi tous les centres de santé publics. Enfin, en plus de ces centres de santé, « le

ministère a mis en place des districts sanitaires qui desservent entre deux et trois communes atteignant une population totale estimée à 150000 habitants. Ils sont chargés d'assurer les services de soins et la disponibilité des médicaments à travers la gestion des pharmacies servant d'approvisionnement des centres de santé »⁶⁵.

6°. Antenne ISTEERU : ce bureau déconcentré de l'ISTEERU a pour mission de collecter les données socio-économiques de la Province et assurer leur traitement. Ce sont ces données qui seront utiles dans la planification communale et municipale. Elles pourraient être utilisées par les services nationaux qui en auraient besoin.

L'analyse de l'état actuel de la décentralisation révèle que celle-ci présente en fait des acquis, des opportunités ainsi que des contraintes importantes.

II.3.1.2. Les acquis, les opportunités et les contraintes de la décentralisation au Burundi

Le Burundi présente beaucoup d'atouts pour la décentralisation. Il s'agit d'abord des acquis et des opportunités. Par contre, elle souffre de quelques contraintes.

1°. Les acquis de la décentralisation

Le premier des acquis est la volonté exprimée par les parties signataires de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation ; et cette option politique sera entérinée par la Constitution du 18 mars 2005 qui préconise la décentralisation comme mode de gouvernance de notre pays. En outre, l'existence de la loi organique n°1/02 du 25 janvier 2010 portant révision de la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale

⁶⁵ Idem p.10

donne à la décentralisation burundaise tout son contenu. Depuis la fin des élections locales de juin 2005, les autorités communales sont en place et exercent tant bien que mal les missions et responsabilités assignées par la Constitution de 2005 et la Loi communale de 2010 en tant qu'acteurs de premier rang dans la vie des communes. Par ailleurs, la loi n°1/22 du 18 avril 2009 portant code électoral fixe les principes de base de l'élection des conseillers de colline ou de quartier, des chefs de collines ou de quartiers ainsi que des conseillers et administrateurs communaux, en complément aux dispositions constitutionnelles relatives à la décentralisation, renforce ce processus.

De plus, le Document de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement communautaire est un outil de cadrage définissant les perspectives de la politique de décentralisation pour le long terme, c'est-à-dire à l'échelle de 10 ans environ. Mais, il est connu que celui qui fait plus peut aussi moins. C'est pour cela, qu'à court terme, le Gouvernement prévoit la consolidation de la décentralisation par une stratégie de communication de masse appropriée. Par ailleurs, vient le Plan d'Actions Triennal de mise en œuvre de la décentralisation qui est un document de programmation opérationnelle pour le court terme. Il est utile d'ajouter à cette prévision, la stratégie de la vision 2025 et le CSLP.

Dans la même logique, il y a une détermination irréversible des autorités nationales à poursuivre la politique de décentralisation, avec la ferme volonté d'y consacrer les ressources financières et humaines indispensables. Cette détermination est consolidée par le soutien des partenaires au développement communautaire qui apportent leurs appuis techniques et financiers comme le PRADECS, le Programme Gutwara neza, la Coopération suisse, les différentes ONG, IRC, CARE, etc. De même, l'existence d'une société civile favorable à la décentralisation est un gage d'une appropriation. Ainsi

l'existence de l'Association Burundaise des Elus Locaux (ABELO), le Réseau des femmes élues locales mis en place avec l'appui du Projet Décentralisation du BINUB (2009), etc., structurent l'espace politique central et local de la décentralisation. Il est utile de mentionner à ce sujet l'existence des CCDC, noyau de planification stratégique du développement communal. Enfin, il existe une structure coordinatrice de la décentralisation en dépit du fait qu'elle soit encore embryonnaire et très réduite.

2°. Les opportunités de la décentralisation pour le développement de la commune

D'abord, la loi communale du 25 janvier 2010 précise les contours de l'administration décentralisée et fait de la commune l'unique échelon de collectivité locale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière (art.1 al.1). La même loi attribue sans équivoque, la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage du développement local à la commune (art.6). Cet article précise : « la commune constitue la base du développement économique et social de la population établie sur un territoire. Ses organes doivent veiller constamment à promouvoir le développement communautaire sur tous les plans de ses habitants. L'Etat a l'obligation de l'y aider, notamment en suppléant aux carences en ressources humaines et matérielles ».

Ensuite l'Etat prévoit à travers le Fonds National d'Investissement des Communes (FONIC) d'octroyer des dotations financières aux collectivités locales. La répartition de ces Fonds entre les communes du Burundi doit se faire suivant les principes de l'équité et de la transparence.

En outre, la présence des institutions locales qui prennent part activement à la vie des communes : le conseil de commune, l'exécutif communal (Administrateur communal, service techniques communaux), le Comité communal de Développement Communautaire, les organes

dirigeants des entités sub-communales, à savoir les conseils de zones et de collines.

Enfin, en janvier 2009, à la faveur de la réorganisation du Gouvernement, va naître au Burundi un Ministère de la Décentralisation et du Développement communal dont les attributions essentielles consistent en la promotion et le suivi de la décentralisation. Après les élections de 2010, la structure gouvernementale a été modifiée. Le Ministère chargé de la Décentralisation et du Développement communal fut transformé en Ministère du Plan et du Développement communal. Quoi qu'il en soit, cette structure appelée à piloter la décentralisation doit être dotée de moyens matériels et humains afin qu'elle remplisse correctement son rôle.

II.3. Contraintes et principaux obstacles à la décentralisation

1°. Au niveau institutionnel :

Dans un premier temps, le mode de désignation des élus et leur degré de « redevabilité » par rapport à la population ne favorise pas une expression démocratique. En effet, l'élection qui devrait être un mécanisme de contrôle des élus par les électeurs est devenu un outil de légitimation de fait des autorités locales : l'utilisation des listes bloquées ne permet pas encore une libre expression de la population. Pour le cas de la Mairie de Bujumbura, la nomination est restée la procédure de désignation utilisée par le Président de la République.

2°. Au niveau législatif :

Le cadre législatif et réglementaire permettant aux communes d'assumer convenablement leurs rôles et responsabilités de maître d'ouvrage du développement local reste à parachever. Cette lacune est renforcée par

l'absence de projet de loi portant répartition des compétences entre l'Etat et les Communes.

3°. Au niveau financier :

Dans un troisième temps, la capacité de gestion financière des communes, pour plus de transparence et d'efficacité laisse à désirer. Il faut noter que le peu de ressources collectées est mal géré par les administrateurs/les comptables communaux. A ce titre, il y a une mauvaise habitude de fausser les documents de collecte des recettes. L'usage de double quittance est devenu une pratique normale pour un certain nombre d'autorités locales décentralisées. Dans un quatrième, l'outil principal de gestion des ressources communales est constitué par le budget communal. L'autre outil important est le règlement général de la comptabilité communale. Ce dernier qui est vieux de 40 ans et nécessite une certaine actualisation parce qu'il servirait de balises pour contrecarrer quelques abus. C'est également dans ce cadre que pourrait être résolu le problème d'incompatibilité entre l'ordonnateur et le caissier de la commune, observé dans certaines communes.

La décentralisation telle qu'elle s'applique au Burundi met en évidence qu'elle est importante. Comme l'étude vient de le montrer, elle souffre effectivement de plusieurs tares de jeunesse mais qui ne l'empêchent pas de fonctionner tant bien que mal. Ces manquements frappent aussi le processus de la décentralisation de la Mairie de Bujumbura.

II.4. La problématique de la décentralisation de la Mairie de Bujumbura

La décentralisation de la Mairie est nécessaire car elle renforcerait la gouvernance politique locale. La participation

populaire dans la gestion municipale est un atout important dans le renforcement de la démocratie et le développement local. Cependant, cette analyse montre que cette politique présente des faiblesses et des atouts.

II.4.1. Une ambiguïté juridique

La Mairie de Bujumbura connaît un problème sérieux de décentralisation en dépit d'une volonté politique affichée par les autorités politiques⁶⁶. La loi communale n°1/02 du 25 janvier 2010 dispose : « la délimitation et l'organisation de la Mairie de Bujumbura sont déterminées par une loi spécifique ». Cette loi n'est pas encore votée ; ce qui amène la Mairie à fonctionner dans une totale ambiguïté. Dans le même ordre d'idées, les communes urbaines ne sont pas reconnues par la loi.

Ensuite, la loi communale dispose qu'aux fins des premières élections de la période post transition et en attendant la création des communes urbaines, la Mairie sera considérée comme une province et les zones assimilées aux communes. D'un côté, la Mairie devient de fait une province et de l'autre, les zones sont transformées en des communes jouissant de compétences identiques à celles des communes rurales.

Enfin, le Maire est nommé par décret présidentiel à l'image du Gouverneur de province ; ce qui limite ses comportements et ses actions : la trop grande liberté lui causerait des problèmes avec la Tutelle. En conséquence, la décentralisation de la Mairie de Bujumbura possède un certain nombre de forces et de lacunes.

⁶⁶ Lettre de politique nationale de décentralisation et de développement communautaire, Bujumbura, Février 2007. En outre cette volonté politique se manifeste dans les nombreux discours politiques prononcés par les différentes hautes autorités politiques du Burundi.

II.4.2. Les atouts de la décentralisation de la Mairie

Les études qui ont été réalisées sur cette question montrent les forces et les faiblesses de la décentralisation de la Mairie. Ainsi, il se dégage six éléments positifs suivants :

- la visibilité nationale et internationale liée à sa qualité de Capitale : ce statut lui accorde des possibilités d'entrer en contact avec les partenaires étrangers capables de lui donner des moyens financiers ;
- une démographie croissante : une démographie mobilisable pour le travail mais pouvant être aussi un facteur d'insécurité urbaine ;
- l'appui constant et multiforme des partenaires au développement du pays ;
- un réseau technologique important : par rapport au reste du pays, la ville de Bujumbura est mieux dotée en nouvelles technologies de communication et d'information pouvant favoriser le processus de la décentralisation ;
- des ressources humaines minimales existantes dans toutes les communes urbaines : les meilleures ressources humaines sont dans la Capitale, prise comme le centre de rayonnement du développement ;
- des ressources financières pouvant être allouées au financement de certains projets de développement communautaire. Par rapport aux communes rurales, l'impôt locatif et foncier est plus élevé dans la Mairie de Bujumbura compte tenu du nombre de maisons louées. A côté de ces impôts, les taxes font « entrer » des recettes fiscales de loin supérieures aux communes rurales, etc.

Ces forces de la Mairie cachent un certain nombre de faiblesses.

II.4.3. Les faiblesses identifiées au niveau de la décentralisation de la Mairie

En partant de l'ambiguïté juridique de la Mairie de Bujumbura, nous constatons les faiblesses suivantes sont enregistrées:

- l'absence d'une loi spécifique portant délimitation et organisation de la Mairie de Bujumbura ;
- le cumul de fonction de Gouverneur de province et de Maire de Bujumbura : cette confusion « volontaire » doit être levée afin clarifier l'autorité compétente sinon il devient « un monstre » à deux têtes incontrôlables ;
- l'inexistence juridique des 13 communes urbaines de la Mairie et du Conseil municipal : l'absence de reconnaissance juridique est un frein à la décentralisation de la Mairie ;
- l'absence du système électoral au niveau du Maire et du Conseil municipal : les prévisions actuelles de la loi communale de 2010 encouragent l'élection des deux autorités mais le Maire reste nommé par le président de la République ;
- l'absence d'un organigramme cohérent des services de la Mairie et de leurs attributions ;
- l'absence de clarté dans la définition des compétences et des moyens transférés par l'Etat à la Mairie ;
- monopolisation de ressources humaines et financières par la Mairie.

Ces faiblesses identifiées sont générales (elles peuvent s'appliquer aussi aux communes rurales du Burundi). Leur résolution passe par le respect des principes démocratiques

(Etat de droit) appliqués à toutes les communes nationales. Il s'agit alors du principe de :

- une décentralisation unique : en effet, toutes les communes doivent être régies par le même droit afin d'éviter une décentralisation à deux vitesses : « pas moins ou plus de décentralisation entre Bujumbura et les autres communes ». La Mairie de Bujumbura doit être décentralisée au même titre que toutes les communes du Burundi.
- une harmonisation du texte régissant la décentralisation de la Mairie de Bujumbura avec la loi communale de 2010, la loi de référence au Burundi en matière de décentralisation. Cette remarque est fondée sur le fait qu'il faut éviter d'opérer une décentralisation à deux vitesses au Burundi. La Mairie de Bujumbura doit s'aligner sur tous les textes sur la décentralisation dans la mesure où les communes urbaines ressemblent, au niveau institutionnel, aux communes rurales⁶⁷. A ce titre, il est urgent de déterminer l'espace géographique⁶⁸ où vont s'exercer la légitimité juridico-administrative de la Mairie et des communes urbaines. Cette délimitation claire de la Mairie légitime les institutions républicaines.

Cette décentralisation exige une définition claire de l'espace géographique de la Mairie : les délimitations de la Mairie de Bujumbura ne sont pas claires et cela ne permet pas de fixer l'espace juridique sur lequel s'exercent les

⁶⁷ Cette option de décentralisation de la Mairie ne peut être soutenue. En effet, il sera difficile pour un Maire de la Ville de gérer une communauté urbaine sans budget ou plutôt dont le budget dépend du bon vouloir des 13 communes. En outre, il se voit « *plus petit* » par rapport aux administrateurs urbains qui dépendent hiérarchiquement de lui. Par contre, elle serait une bonne expérience pour les communes de collecter elles-mêmes les ressources financières dont elles ont besoin. Enfin, elle instaure un esprit nouveau de compétition entre les communes.

⁶⁸ Jean-Marie MUCOMWIZA, informaticien à la Mairie, interviewé le 14/9/2010

compétences juridiques, politiques et financières de la Mairie et des communes urbaines. Le décret-loi n°1/40 du 26 novembre 1992 portant délimitation du périmètre urbain ne correspond plus à la réalité actuelle. C'est pour cela que le périmètre municipal doit être réaménagé.

En plus, il doit y avoir une répartition de compétences allouées à chacune des deux formes de collectivités locales : les communes urbaines ne connaissent pas exactement leurs compétences d'autant que la Mairie empiète sur certaines de leurs missions. Les études déjà citées demandent cette clarification des compétences mais en vain. Les discours politiques sur la nécessité de reconnaissance sont exprimés sans être suivis par des décisions objectives. Certaines informations tirées ici et là affirment que les compétences spécifiques des communes urbaines seraient précisées dans un décret spécifique. Mais ce décret n'est pas encore signé et publié.

De même, cette décentralisation passe par la reconnaissance juridique des communes urbaines : les communes ne sont pas reconnues par la Loi, ce qui limite leurs capacités juridiques et financières : d'abord, elles ne peuvent pas ester en justice dans la mesure où elles ne disposent pas de la personnalité juridique et non plus elles ne peuvent pas contracter un crédit auprès d'une banque ou toute autre institution financière. Elles doivent collecter des ressources de financement des communes et des projets de chacune de ces formes sont non seulement maigres mais elles sont collectées par le service des finances de la Mairie. Ensuite, la collaboration ou la compétitivité entre ces deux formes de collectivités. Cette collaboration est très difficile dans la mesure où les administrateurs municipaux ne reçoivent pas les outils de la gestion de la Commune au moment voulu. Enfin, ils sont obligés de se soumettre aux diktats du Maire.

La situation politique de la Mairie est très complexe et empêche sa réelle décentralisation. Elle a toujours été considérée comme un appendice du Gouvernement et, à ce titre, elle est laissée volontairement dans cette situation⁶⁹. Cependant, la Mairie doit être décentralisée au même titre que les autres communes du Burundi mais en tenant compte de sa spécificité.

En effet, compte tenu de ce que l'étude montre ci-haut, la Mairie de Bujumbura est une ville carrefour où se rencontrent beaucoup d'agents économiques disposant de ressources financières, humaines et matérielles supérieures à celles des communes rurales. A ce titre, elle collecte beaucoup de recettes lui permettant d'assurer son fonctionnement quotidien et d'investir dans des projets de développement communal. En outre, les autorités politiques ne peuvent pas la lâcher facilement parce qu'elle constitue un éventuel grenier de ressources. C'est pour cela que la Mairie doit être décentralisée sous forme de communauté urbaine composée de communes urbaines jouissant à la fois d'une autonomie juridique et financière. En réalité, si les communes sont inégalement dotées en ressources imposables, il appartient alors à chaque administrateur urbain d'innover en matière fiscale. Ces communes urbaines sont liées par le lien intercommunal géré par la Communauté urbaine (Le Maire).

⁶⁹ La décentralisation de la Mairie recèle des intérêts et des enjeux de certains acteurs du régime politique en place qui mettent alors des bâtons dans les roues du processus de décentralisation afin de ne pas les perdre. Cette inquiétude a été en effet *confortée par le déroulement de certains événements politiques en Afrique.*

II.4. Conclusion partielle

Il ressort de cette analyse que la politique de la décentralisation au Burundi est encore balbutiante. En dépit du fait qu'elle soit encore faible, elle rencontre un certain nombre de forces et de problèmes. Les contraintes générales identifiées pour toutes les collectivités locales (Mairie et la commune) sont :

- une absence remarquable de définition des compétences dévolues à chaque entité administrative : les lois qui ont été demandées lors des premières études sur la décentralisation ne sont pas encore votées et publiées par l'autorité compétente. Ces lois doivent porter sur la séparation des compétences entre l'Etat, la Commune et la Mairie ; et les compétences des communes rurales et urbaines. L'urgence doit être placée au niveau de l'établissement de cet encrage juridique afin d'accorder une viabilité à cette politique.
- un manque de structure nationale chargée de piloter la décentralisation et cette dernière manque surtout de ressources humaines pour la piloter : la décentralisation est complexe pour être l'affaire des seuls hommes politiques : cette structure doit être composée non seulement d'hommes politiques et de spécialistes de la loi mais aussi de spécialistes de l'administration et de l'Etat.
- un manque de structure nationale chargée de collecter les aides et les subventions au nom des communes rurales et des communes urbaines.
- un manque réel de ressources financières nécessaires pour que les communes puissent se prendre en charge : cette question est réelle et
- préjudiciable au développement de cette nouvelle méthode de gestion politique de la collectivité. Mais elle est inutile aussi longtemps que les techniques de

- collecte et de gestion des ressources perçues restent archaïques. Par ailleurs, les projets de loi en préparation prévoient le devoir de l'Etat de transférer aux communes les ressources financières et/ou fiscales nécessaires à l'exercice des compétences qui leur sont dévolues (article 7) et le droit des communes de recouvrer et affecter les impôts et taxes communaux conformément à la loi relative aux finances publiques en vigueur (article 24). Ces articles surtout l'article 7 restent flous dans la mesure où l'Etat ne précise pas le niveau d'engagement budgétaire qu'il est prêt à consentir : le pourcentage accepté à travers le FONIC n'est pas du tout mentionné. Etant donné que les communes ne sont pas nanties de la même manière, comment est-ce que l'Etat va procéder afin de remplir l'esprit et la lettre de cet article. Certaines communes ont proposé l'obligation de privatiser des marchés pour qu'elle procure plus de taxes. Par exemple, l'administrateur de la Commune Cankuzo estime que la privatisation du marché ferait entrer dans les caisses autour de 3000.000 Fbu alors qu'aujourd'hui la commune encaisse une taxe de 1.000.000 Fbu.
- un manque de ressources humaines capables de mettre en œuvre cette décentralisation. Cette vérité est confirmée par le travail de terrain réalisé. En effet, dans certaines propositions pour améliorer la décentralisation, tous les intervenants (administrateurs, gouverneurs, conseillers techniques et les conseillers collinaires) ont exprimé le besoin de formation des gestionnaires communaux, collinaires et provinciaux. A ce titre, certains conseillers
- collinaires des communes des Provinces de Gitega, Ruyigi, Mwaro, Ngozi, Kirundo et de Muyinga, etc.

exigent des séminaires de formation en matière de décentralisation.

- un manque de leaders mus par une volonté politique réelle de changer les anciens modes de gestion de la chose publique : les données sur terrain ont mis en évidence la persistance de ces modes de gestion patrimoniaux : « la gestion est opaque, les autorités se préparent des paquets retour à la fin de leur mandat »⁷⁰. Dans le même sens, l'inspecteur dénonce l'ingérence des administrateurs communaux dans le travail de gestion des ressources alors qu'il y a une séparation de fonction de l'ordonnateur et du comptable communal. Toutes ces pratiques ne favorisent pas une bonne utilisation de ces fonds communaux.
- une volonté étatique de contrôler les communes rurales et urbaines à travers la déconcentration tutélaire exercée par le Gouverneur de Province. Les enquêtes de terrain ont montré que les communes demandent plus d'autonomie et d'indépendance vis-à-vis des gouverneurs. La plupart d'administrateurs visités de la province de Ngozi exigent une « indépendance de la commune au niveau financier et que la tutelle de la province sur les communes soit bien définie ». cette indépendance des communes passe par l'établissement d'un fonds de financement de la province, lequel fonds pourvoit aux besoins financiers de la province. Cette stratégie finit par
- diminuer les pressions et les risques de mauvaise cohabitation entre les Gouverneurs et les Administrateurs communaux et urbains. Ainsi pour éviter des cas de « révocation pour faute lourde », certains administrateurs sont contraints de payer des

⁷⁰ Inspecteur des finances communales en province de Gitega. Cette situation regrettable est rencontrée dans presque toutes les communes visitées. Seulement, les langues ne se délient pas facilement pour la récuser.

- taxes non reconnues par les textes de lois existants. A ce titre, un comptable interrogé a affirmé qu'il donne de l'argent au Gouverneur en dehors de toute réglementation. Cet argent est placé sur un compte du FDP, introuvable dans la Province.
- Une absence de contrôle des élus locaux : les données de terrain montrent que les élus locaux sont moins suivis par les autorités locales et les populations. Aux questions de savoir comment les autorités locales rendent compte, les réponses sont diversifiées mais la majorité affirme que le contrôle est impossible dans la mesure où les rapports d'activité ne sont pas produits et transmis régulièrement à l'autorité hiérarchique. Selon certains Gouverneurs interrogés, cette situation résulte du fait que certains administrateurs ne maîtrisent pas encore leur outil de travail à savoir : la loi communale de 2010 qui stipule en son article 21 que « les délibérations du Conseil communal doivent être adressées dans la quinzaine par l'Administrateur communal au Gouverneur de Province ou au Maire, pour information ». Par ailleurs, il est urgent de constater que ce manque de contrôle est dû non seulement à la non-maîtrise des textes mais aussi à la culture de l'obéissance intériorisée par les citoyens burundais et à l'inexistence d'un document de politique de référence en la matière.
- Une faible appropriation de la politique de décentralisation tant au niveau communal qu'au niveau de la population. Le travail de sensibilisation doit être effective pour que les populations s'imprègnent des logiques de la décentralisation. Ceci est d'autant plus nécessaire que les populations et

- les administratifs rencontrés ont demandé des réunions et des séminaires de formation au profit de tous les acteurs de la décentralisation. Dans les solutions proposées afin d'améliorer l'effectivité de cette politique, toutes les personnes interrogées dans les 34 communes ont préconisé un processus d'éducation à la décentralisation surtout que les autorités se renouvellent après chaque élection. A ce titre, ces personnes interrogées ont proposé la formation comme outil efficace de socialisation. Cette éducation concerne tous les acteurs qui sont impliqués dans cette politique. Ceci est d'autant plus nécessaire que la plupart des administrateurs et de certains membres de conseils communaux et collinaires sont des novices dans leurs fonctions⁷¹ : ils affirment qu'il faut « enseigner les nouveaux dirigeants, enseigner la population cette politique et les comités locaux de développement, etc. ».

Ces contraintes sont fondamentales car elles freinent le processus de décentralisation au Burundi. Le manque de volonté politique et de ressources humaines compétentes exerce immanquablement des effets sur le fonctionnement et l'appropriation de cette politique. C'est pourquoi, il serait utile de faire une évaluation de cette décentralisation en tenant compte des éléments soulevés tout au long de ce travail.

⁷¹ L'enquête a rencontré beaucoup de difficultés essentiellement liées au fait que les autorités étaient nouvelles et ne maîtrisaient pas toutes le processus de décentralisation en cours dans leurs communes et surtout les données en rapport avec les finances publiques.

Chap. III. ANALYSE CRITIQUE DES DEFIS DE DECENTRALISATION AU BURUNDI

La décentralisation au Burundi rencontre des défis importants. Et ces derniers sont de quatre types. Il s'agit des défis politiques et institutionnels, des défis financiers, des défis juridiques ainsi que les défis de l'appropriation de cette politique.

III.1. Les défis politiques et institutionnels de la décentralisation

Les gains politiques de la décentralisation sont nombreux. Là où la décentralisation est réelle, elle permet une démocratie de proximité qui intègre les citoyens dans la prise de décisions intéressant la commune. En effet, la technologie administrative permet la résolution à la périphérie des problèmes socioéconomiques et sociopolitiques de la commune. Elle accorde alors un sens élevé des responsabilités car chaque citoyen se sent concerné par les affaires publiques locales. Dans une situation normale, la décentralisation effective réduit la perception négative de l'Etat considéré comme despote, totalitaire et hégémonique. Sans perdre totalement sa puissance publique, l'Etat est redéfini tant au niveau institutionnel qu'au niveau des compétences transférées aux collectivités locales. Bref, la décentralisation donne plus de sens à la démocratie car celle-ci s'exerce en grand là où elle est en petit. Cependant, cette vision idyllique de la décentralisation est limitée par une série de lacunes constatées sur terrain.

III.1.1 Les lacunes institutionnelles

D'abord l'analyse institutionnelle de la décentralisation montre un déficit de structures politiques appelées à gérer et à suivre la mise en place de la décentralisation. Plusieurs intervenants en la matière ne sont pas cadrés et orientés par une institution unique. Il y a un risque évident de cacophonie institutionnelle ne permettant pas la réussite de la politique. L'analyse met en évidence que presque tous les ministères de souveraineté et sociaux sont impliqués. S'ils ne sont pas suivis et orientés, ils peuvent fausser la réussite de ladite politique. Les enjeux politiques, administratifs et économiques étant immenses, la décentralisation pourrait en pâtir. A ce sujet, le Ministère ayant la Décentralisation dans ces attributions doit jouer son rôle d' « assurer la coordination de toutes les actions en rapport avec la décentralisation ; assurer le suivi et l'évaluation du développement des collectivités locales ; de concevoir et exécuter la politique nationale en matière de développement communal, de concevoir et exercer la politique du Gouvernement en matière de décentralisation et de développement communal et contribuer à la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des politiques préconisées, etc. »⁷².

Les avantages de cette institutionnalisation sont l'identification des partenaires officiels avec lesquels les acteurs non-étatiques vont traiter. Cette structure doit connaître les responsables qui appliquent et suivent au quotidien les politiques de décentralisation. Par exemple, la création et le financement du FONIC constituent en théorie une garantie de la viabilité de cette politique. En effet, cette

⁷² R.B., *Document de politique nationale de décentralisation du Burundi, op.cit.*, p.35. Il y a un chevauchement institutionnel entre le Ministère de l'Intérieur et celui du Plan et du Développement communal pour ce qui est du pilotage de la décentralisation qui devrait en toute logique relever du Ministère du Plan et du Développement communal.

structure va collecter les fonds nécessaires pour le financement des communes urbaines et rurales. Mais elle doit être renforcée en capacités matérielles et humaines afin qu'elle puisse centraliser toutes les énergies nationales et internationales intervenant en la matière. Par contre, il appartient au Ministère ayant la Décentralisation dans ses attributions de procéder à une évaluation des performances dont l'objectif est l'émulation et l'instauration d'un climat de concurrence positive entre les communes⁷³. Pour cette raison, les incitations significatives devraient être financières, c'est-à-dire la majoration des aides accordées aux communes : « les communes jugées performantes sont récompensées ; elles reçoivent de ce fait, un bonus compris entre 5% et 20% de leurs dotations initiales. Les communes jugées non performantes (score inférieur à 60 points sur 100) reçoivent juste les dotations financières initiales qui leur sont dues »⁷⁴. L'absence de cette clarification empêche la structuration de l'espace local de la décentralisation : ces structures locales ne grandissent pas parce qu'elles sont coupées de la base : c'est « le nanisme institutionnel » qui handicape le processus de décentralisation.

Ensuite, la machine institutionnelle supportant la décentralisation doit être pilotée par des compétences intellectuelles capables d'appliquer, d'adapter les lois ainsi que les textes réglementaires en fonction des difficultés et des contextes du moment : il doit y avoir un pilote dans l'avion. Les inquiétudes de terrain corroborent cette thèse dans la mesure où les responsables interrogés ont émis le souhait que les autorités administratives locales doivent disposer de compétences suffisantes pour remplir

⁷³ R.B., *Manuel d'évaluation de la performance des communes*, Bujumbura, juillet 2010 et R.B., *Prendre en main le développement de notre commune. Guide de la maîtrise d'ouvrage communale au Burundi*, Bujumbura, sd. Ce document est très important et doit, à ce titre, être vulgarisé dans toutes les collectivités décentralisées.

⁷⁴ R.B., *Manuel d'évaluation de la performance des communes*, *op.cit.*, p.17

correctement les missions prévues par la loi communale. Ces compétences leur permettent de comprendre leurs missions et de connaître les outils nécessaires pour réussir. Dans le même sens, elles permettent une liberté d'action et d'innovation s'agissant de la collecte des ressources en instaurant une « taxe locale ». Par conséquent, l'approche fonctionnaliste du gouvernement⁷⁵ montre qu'un bon gouvernement est celui qui est capable de diriger l'Etat par une interprétation objective des messages venant de la masse. En effet, les autorités provinciales interrogées (gouverneurs et conseillers principaux) ont proposé que les autorités locales doivent avoir un niveau universitaire.

Cette approche permet alors de réfléchir non en termes de cause à effet mais elle souligne l'importance de « boucles de rétroaction », c'est-à-dire des interactions possibles entre les différents acteurs de la décentralisation. Car la décentralisation ne signifie pas la même chose pour les populations, les autorités locales, provinciales et les élites de la région. Chacun a sa place qu'il se définit, Dieu et le Président pour tous ! Concrètement, il n'y a pas de relation univoque de cause à effet, mais des dynamiques d'influence réciproque⁷⁶. Ce champ est complexe et nécessite l'acquisition d'un certain nombre de compétences locales et centrales. La maîtrise de tous les méandres de la politique n'est pas du tout garantie. Plusieurs acteurs locaux et centraux confondent encore la décentralisation et la déconcentration. La réussite de la décentralisation n'est pas exclusivement concrétisée par l'établissement d'institutions et de lois ; c'est aussi une question d'hommes. La maîtrise des textes juridiques et leur interprétation ne sont pas données à tout le monde. C'est pour cela que les pilotes de cette politique devraient disposer de compétences intellectuelles en la matière. Or,

⁷⁵ DEUSTCH K., *The nerves of government*, New York, Free Press, 1963

⁷⁶ NAY Ol. et alii, *Lexique de science politique*, op.cit., p.526

la plupart des administrateurs n'ont pas cette qualification : certains sont d'anciens enseignants de l'école primaire et d'autres sont des lauréats des humanités⁷⁷ et rares sont des universitaires.

Enfin, la solution à cette question d'hommes doit être la fixation du traitement de l'administrateur en tenant compte de son statut. Etant, un mandataire politique, son salaire doit différer de celui du reste des fonctionnaires de l'Etat. Ainsi les compétences locales formées accepteront de travailler dans leurs collectivités locales. Tout compte fait, la valorisation du statut du personnel communal motive tous les agents de la fonction publique locale.

III.1.2 les logiques politiques

De ce qui précède, il est utile de remarquer que ces ressources humaines n'existent pas dans toutes les communes. Alors que les recrutements du personnel administratif par les communes et les communes urbaines doivent privilégier les compétences des candidats, ce sont les logiques ethno-partisanes et paroissiales⁷⁸ qui dominent. Ils sont souvent élus parce qu'ils sont membres de tel ou tel autre parti politique sans considération des capacités intellectuelles⁷⁹. D'où, les projets de développement communautaire ne seront rationnellement

⁷⁷ L'Administrateur sortant de la Commune de Gihanga avait une formation d'Humanités générales.

⁷⁸ Les logiques paroissiales sont des logiques « localistes », c'est-à-dire les gestions structurées par les comportements régionalistes. Comme les chrétiens de la même paroisse développent presque les mêmes attitudes, le régionalisme donne sens à tous les habits identitaires justifiant tels types de comportements. Dans ce cas, les appartenances au même parti politique/région faussent les logiques bureaucratiques et technocratiques censées guider tout gestionnaire de l'Etat et de la collectivité locale.

⁷⁹ OAG, *Analyse du processus de décentralisation au Burundi. Cas des Conseils communaux et des Structures locales de développement*, Bujumbura, Août 2007

élaborés et exécutés par des techniciens avérés. En réalité, les structures techniques chargées de la planification manquent puisque nombre de fonctionnaires fuient les communes. Dans la même logique, la plupart de fois les administrateurs élus ne disposent pas de compétences requises. Dans ce cas précis, ils ne peuvent pas remplir leurs missions prévues à l'article 30 de la loi communale du 25 janvier 2010 à savoir « représenter la commune devant la justice, coordonner toutes les activités des services œuvrant dans sa commune ; prépare et exécute le budget communal, etc.) ». Le principe de sélection des gouvernants véhiculé par l'élection n'est plus nécessaire dans la mesure où la pratique des listes bloquées empêche les citoyens d'élire la personne en qui ils ont confiance.

Enfin, la vivacité des pratiques politiques néo-patrimoniales empêche l'enracinement de la décentralisation. Les pratiques néo-patrimoniales sont des modes de gestion qui ne différencient pas la chose publique et la chose privée mais qui établissent des liens entre ces deux sphères. Les bénéficiaires de ces pratiques vivent des relations de clientèles préjudiciables à l'esprit et à la lettre de la décentralisation. Par voie de conséquence, le néo-patrimonialisme pratiqué au Burundi a comme effets pervers l'existence d'institutions politiques faibles et facilement manipulables, le favoritisme et la domination des réseaux clientélistes. Dans cette logique, l'expérience sociopolitique montre que la décentralisation a changé de sens politique⁸⁰. Elle est devenue, pour certains élus locaux⁸¹, un moyen de s'enrichir. Les citoyens rencontrés

⁸⁰ MEDARD J.F., « L'Etat néo-patrimonial en Afrique », *Etats d'Afrique noire : Formation, mécanismes et crises*, Paris, Karthala, 1991, pp 323-353

⁸¹ Une enquête objective réalisée sur les anciens gestionnaires de l'Etat et des collectivités locales montrerait que ces derniers ont été les plus grands bénéficiaires de la privatisation de la gestion communale que les Communes elles-mêmes. A titre d'exemple, les infrastructures administratives dans lesquelles travaillent les autorités élues sont dans un état lamentable.

sur terrain affirmant que la décentralisation a plus porté des avantages aux autorités locales qu'à nous les va-nu-pieds⁸². Ainsi l'étude a constaté que la poursuite des intérêts locaux particuliers et partisans prédomine sur les intérêts généraux de la commune. Les incertitudes politiques commandent des réflexes anormaux d'acteurs soucieux de renforcer leurs assises locales d'autant plus que le contrôle en aval des élus est impossible. Par exemple les élections communales mettent en jeu les forces politiques en lutte pour l'exercice du pouvoir. L'intérêt que présentent les élections locales dépasse ainsi le cadre territorial dans lequel l'élu assume ses fonctions, et ceci pour plusieurs raisons. La première est que les sénateurs sont élus par les élus locaux d'où l'attention portée à chaque élection communale ; mais surtout les carrières politiques débutent le plus souvent au niveau local. La deuxième est que cette pratique permet à ceux qui en bénéficient d'accroître leur influence tant localement que nationalement. C'est pourquoi les élections dont le caractère politique et les enjeux politiques sont marqués ne se limitent pas à l'administration d'une collectivité décentralisée.

La décentralisation a instauré une revanche des « en-bas-du-bas » (les dirigés) sur « les en-haut-du haut » (les dirigeants). Mais cette revanche est pathétique⁸³ parce que la rupture du cordon politique n'existe pas. A partir du moment où les administrateurs sont élus grâce au soutien

⁸² MANIRAKIZA Boniface, habitant de Musenyi en Commune Mpanda, interrogé le 13/09/10. Une des causes de l'insatisfaction de la population est l'absence d'information sur ce qui se fait dans la Commune par l'Administrateur et le Conseil communal. Or la loi communale prévoit la publicité des décisions prises par le Conseil communal. Mais dans la plupart de ces communes, elles ne sont pas toujours diffusées. Cette pratique ne permet pas encore l'exercice de « l'accountability », fondamentale à l'enracinement de la décentralisation au niveau local.

⁸³ NIMUBONA J., interview donnée le 17/9/2010

du régime, ils ne peuvent pas se libérer de cette force visible. Or la gestion de la commune impose d'être un technocrate entouré d'une technocratie. Ils se refusent d'être des gestionnaires froids de la commune au profit de l'allégeance au pouvoir. Dans ce cas, le discours sur le développement est remplacé par la logique des sanctions contre les « opposants » qui ne participent pas aux travaux communautaires. Ces logiques partisans ont provoqué des bouleversements au sein des conseils communaux manifestés par une série de démissions et de renouvellement d'administrateurs⁸⁴. Ce qui a perturbé le fonctionnement de plusieurs communes. Par voie de conséquence, le principe de rendre compte devient inutile dans la mesure où certains administrateurs sont plus liés aux autorités du parti dirigeant qu'à la population qui les a élus.

En outre, il n'existe pas de décentralisation sans un engagement de toutes les autorités politiques nationales. En d'autres termes, elle exige une volonté politique sans faille, surtout traduite en action. En dépit des discours favorables à la décentralisation, les autorités burundaises pratiquent une « décentralisation surveillée », surtout pour la Mairie de Bujumbura. Par décentralisation surveillée, il s'agit de cette volonté de faire semblant d'ouvrir le système mais en même temps procéder aux pratiques de mauvaise gestion dénoncées visant à retarder l'effectivité de cette technologie administrative. Cette attitude est essentiellement influencée par les enjeux politiques du moment. Si cette volonté politique semble exister au niveau des communes rurales, elle est presque « inexistante » pour la Mairie de Bujumbura dans la mesure où les intérêts

⁸⁴ Pour le cas de la Mairie de Bujumbura, cette stratégie de contrôle des administrateurs se manifeste par la pratique des nominations annuelles au sein du Conseil municipal. Les administrateurs qui ne discutent pas ou ne posent pas de question embarrassante notamment sur l'utilisation du budget se voient récompenser pour leur attitude « responsable » en entrant au conseil municipal.

politiques sont immenses. A cela se greffent aussi les dimensions culturelles de la décentralisation.

III.1.3. Les logiques socio-culturelles

Le renforcement de la décentralisation passe alors par l'acquisition de nouvelles manières d'être et de faire des différents acteurs intervenant dans cette politique. Dans ce sens, les acteurs doivent être formés en cette matière. Ces nouvelles manières de faire et d'être résultent en fait du processus de désenchantement intellectuel producteur d'une culture de la bonne gouvernance en général et de la gouvernance locale en particulier. Le concept de désenchantement est très important et signifie : « en effet, la levée du charme qui cachait jusqu'à présent aux hommes la réalité de leur être-au-monde »⁸⁵. Concrètement, il désigne la déprise du religieux sur les représentations générales que les hommes se font du monde de leur existence. Un monde intellectualisé, c'est un monde dans lequel règne la conviction que tout ce qui est et advient ici-bas est régi par la Raison. Et le témoin du fait brut qui ignore le contexte est égaré⁸⁶. Les deux types de gouvernance sont en effet liés car dit-on, « umwera uva ibukuru ugakwira hose », c'est-à-dire « le bon exemple vient d'en haut et se répand partout ». Les élus locaux et les citoyens sont transformés positivement par l'intériorisation de la « sous-culture de la transparence et de l'honnêteté » : « ainsi l'attente d'une administration conforme à la demande des populations favorise l'éclosion d'un leadership d'entrepreneurs dont sont exigés compétence et dynamisme »⁸⁷.

⁸⁵ WEBER M., *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1986, pp.69-70

⁸⁶ COLLIOT-THELENE C., *Max Weber et l'histoire*, Paris, PUF, 1990, p.71

⁸⁷ DRESSAYRE Ph., « Partage ou légitimation du pouvoir ? Le rôle des associations dans les communes de banlieue en France et aux Etats-Unis », in MENY Y. (sous la dir.), *Centres et périphéries : le partage du pouvoir*, Paris, Economica, 1983, pp.183-202 et GUYOMARD G., « Les associations, l'environnement et le système politico-administratif local » in Y. (sous la dir.), *Centres et périphéries : le partage du pouvoir*, Paris, Economica, 1983, pp.183-202

La gestion de la Commune s'apparente à une Cour. La plupart de fois l'administrateur est considéré comme un « roi local » secondé par des réseaux locaux de domination notamment un noble du coin, un riche commerçant, un homme politique local puissant, etc. Ces réseaux finissent par contrôler les affaires politico-économiques locales. Par ailleurs, il domine une logique considérant que les biens publics deviennent les biens privés de l'Administrateur. Les citoyens et certains acteurs ne peuvent pas dénoncer ces cas. Il se pose un problème évident de « l'accountability » qui suppose une culture politique de responsabilité qu'un peuple n'acquiert qu'avec un long processus de démocratisation. En réalité, les autorités locales socialisées à une culture autoritariste léguée à la fois par la colonisation et par des décennies de parti unique et des régimes militaires ne seront pas prompts à montrer aux gouvernés la façon de gérer les biens de la Commune. De même, ces populations socialisées à la même culture politique autoritaire sont enclines à être davantage des « sujets » désintéressés de la gestion des communes que des citoyens critiques⁸⁸ de la gestion de leur chose publique. C'est pour cela que le Gouvernement à travers le service de la formation du Ministère de la décentralisation et du développement communal doit définir un programme de socialisation approprié à tous les acteurs en présence. Cette transformation de l'homme est une activité progressive car les « habitus culturels intériorisés » sont très difficiles à changer. Il est aussi juste de dire que les arts de faire nouveaux se sédimentent sur les anciens et s'entrelacent avec eux. D'où la formation nécessite un temps long, supérieur en tout cas à la durée de 3 à 7 jours généralement prévu par les formateurs.

En somme, l'analyse vient de mettre en évidence que les pesanteurs socio-culturelles intériorisées depuis

⁸⁸ MAMDANI M., *Citizen and Subject : contemporary Africa and the Legacy of Late colonisation*, Princeton, Princeton University Press, 1996

longtemps par les différents acteurs de la décentralisation constituent un frein évident à sa consolidation. Mais cette étude montre aussi que le manque de moyens financiers suffisants devient un handicap déterminant à la décentralisation.

III.2. Les défis financiers de la décentralisation

L'effectivité de la décentralisation au Burundi exige la disponibilité des moyens financiers. Les communes ne peuvent être viables aussi longtemps que les finances publiques communales ne se sont pas disponibles. La loi communale du 25 janvier 2009 en son article 63 prévoit que les ressources de la commune sont constituées notamment par : « - les recettes fiscales communales ; les revenus et produits d'aliénation du patrimoine et du portefeuille ; les emprunts ; les subventions de l'Etat ou d'organismes visant le développement économique et social, les dons et legs ; les contributions de la population à divers projets ; la taxe sur les cultures de rente ; l'impôt foncier et l'impôt sur les revenus locatifs »⁸⁹. Des études faites au sujet des finances communales montrent qu'elles sont très déficitaires. En effet, « le niveau des ressources communales est très faible à cause essentiellement de l'étroitesse de l'assiette fiscale locale. De plus l'accès à certaines ressources de la commune est bloqué par certaines dispositions de la loi communale, notamment par les articles 65,66, et 71 qui traitent des taxes communales et des apports financiers extérieurs »⁹⁰. A ce titre l'article 65 prévoit : « les taxes fiscales de la commune ne peuvent

⁸⁹La loi communale du 25 janvier 2009, *op.cit.*, p.18 et Ordonnance ministérielle n°530/540/312 du 04/ Août/ 1997 portant révision des taxes communales et municipales

⁹⁰ GASABANYA Z., KABWA L., et BOIN AL., *Répartition des compétences entre l'Etat et les communes du Burundi. Rapport d'étude*, *op.cit.*, p.13 et SENTAMBA E., *Le rôle du secteur dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation au Burundi : cas des agences en oeuvrant avec le PRADECS*, Bujumbura, IDEC, 2010

pas porter sur les matières frappées de taxes ou d'impôts au profit de l'Etat ni sur certains produits agricoles locaux offerts directement par les producteurs (...) »⁹¹.

Les finances publiques communales proviennent des taxes communales comme le prévoient les deux ordonnances ministérielles⁹². Néanmoins, elles doivent être adaptées à la nouvelle situation et préciser clairement les sources des ressources communales et libérer les initiatives communales privées. En effet, le développement de la commune exige un fonds d'investissement important. Ce dernier est essentiellement constitué par des efforts de l'Etat qui redistribue une partie des finances nationales aux communales. Pour couper court avec cet esprit de la mendicité, il faut que les communes parviennent à constituer et à financer elles-mêmes un fonds d'investissement communal. C'est la constitution de ce fonds qui engage en fait les communes qui seront obligées de mettre en application les PCDC. Les administrateurs ne doivent pas attendre une manne qui tombe du ciel pour enclencher ce programme de développement. L'Etat doit rendre opérationnel le FONIC en lui accordant les 15% promis pour le financement du développement communal notamment la construction d'écoles et des centres de santé, etc. Par contre, les administrateurs communaux doivent doubler d'efforts dans la collecte des fonds financiers.

Cette compétition dans l'extraction des ressources financières limite en réalité la capacité communale de remplir ses nombreuses missions dévolues par la loi communale. Ceci est d'autant plus vrai que les communes sont très pauvres et souvent mal gérées⁹³. Certaines informations de terrain affirment que certains

⁹¹ La loi communale du 25 Janvier 2009, *op.cit.*, p.18

⁹² Ordonnance ministérielle n°530/540/059 du 29 janvier 1997 portant fixation, du mode de perception ainsi que des modalités de gestion de la taxe communale sur certaines cultures industrielles et l'Ordonnance ministérielle n°530/540/312 du 04 Août 1997 portant révision des taxes communautaires et municipales

⁹³ NDIKUMANA A., habitant de la commune urbaine de Cibitoke

administrateurs préfèrent prioritairement ériger des barrières douanières que de réfléchir sur la manière d'augmenter l'assiette fiscale communale⁹⁴. Ceci veut dire que la grande partie des recettes communales ne rentre pas en totalité dans les caisses communales dans la mesure où la comptabilité communale n'est pas bien tenue. Les logiques locales et particularistes développent « l'hybridation des pratiques financières »⁹⁵, traduisant les alliances entre les autorités communales, les entrepreneurs locaux et les autres autorités déconcentrées. D'après certaines sources, certains administrateurs communaux, administrateurs communaux urbains⁹⁶ et chefs de zone (chacun à son niveau) ont privatisé la gestion communale ou pratiquent la « logique de la politique du ventre » chère à Jean-François Bayart⁹⁷. Or, cette autonomie réelle dépend des ressources matérielles et financières de ces entités locales décentralisées. C'est pour cela que ces communes ne peuvent pas être autonomes à l'heure actuelle.

La décentralisation des communes « rurales » et urbaines souffre profondément de la « culture curiale » des Burundais en général, c'est-à-dire la culture d'assistance par l'Etat transformé en une Cour. En effet, les anciens modes de gestion de l'Etat ont consacré une illusion selon laquelle les problèmes de la société seront résolus par l'Etat. Et comme, il a essayé tant bien que mal de se conformer à cette idée, les citoyens ont fini par y croire. La conséquence a été que ces derniers ont brillé par leur capacité de réclamer les interventions de l'Etat. Cette mauvaise culture a miné les capacités intellectuelles des autorités de base de « créer de nouvelles sources de

⁹⁴ Fonctionnaire de la Mairie ayant requis l'anonymat

⁹⁵ HIBOU B., « La décharge, nouvel interventionnisme », *Politique africaine*, n°73, Paris, Karthala, 1999, p.10

⁹⁶ Ministère de l'Intérieur et du Développement communal, *Atelier de réflexion sur le processus de décentralisation en Mairie de Bujumbura. Rapport final*, Ngozi, Avril-Mai 2008

⁹⁷ BAYART J.F., *Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1991

financement du développement communal ». C'est pourquoi, la gestion de la chose publique n'est qu'une reproduction de ce que les autres ont fait. Or, la stratégie de privilégier l'extraction des ressources financières locales reste la meilleure voie de réduction de la tutelle de l'Etat sur les communes. Elle est aussi l'occasion d'utiliser le principe « d'accountability » sur les élus locaux. Même si l'autonomie des collectivités locales burundaises est encore faible, le contrôle d'une « taxation locale » renforce la responsabilité des élus à l'égard des citoyens. Cela se répercute d'une manière positive sur le comportement de la population et des collectivités locales. Les citoyens sont motivés en période électorale parce qu'un niveau de taxation élevé prive en définitive les pouvoirs locaux de l'excuse du manque de fonds de la part de l'Etat central en cas de défaillance dans la délivrance de bons services sociaux. C'est pourquoi, quel que soit le niveau de vie de la population, le paiement des recettes locales doit constituer une priorité et favorise une appropriation citoyenne de la décentralisation. Le travail des chefs de collines et de quartiers doit consister à expliquer le bien fondé du paiement de ces taxes et impôts locaux. Concrètement, les avantages des sources locales de recettes fiscales sont de quatre ordres :

- les impôts locaux sont nécessaires pour qu'une collectivité locale puisse diversifier la qualité et la quantité de ses services en fonction des préférences locales,
- si une collectivité locale est tributaire des subventions, une utilisation inefficace des fonds de la part des responsables politiques locaux peut être à craindre ;
- il tend à y avoir une meilleure reddition de comptes pour les fonds perçus localement que pour les transferts fiscaux en provenance de l'Etat central ;

- les subventions de l'Etat central s'accompagnent souvent de conditions précises et de contraintes concernant leur utilisation (il faut se référer aux pratiques anormales de certains administrateurs affirmant avoir obéi aux injonctions, ordres des autorités supérieures).

III.3. Les défis juridiques de la décentralisation

La décentralisation est construite sur des textes juridiques. Cette analyse montre que les gouvernements burundais ont toujours essayé de construire un Etat de droit sans « succès ». Cependant, cette analyse met en exergue le fait que les textes de la décentralisation que nous avons déjà soulevé ci-haut connaissent un certain nombre de lacunes.

En général, ces textes juridiques souffrent de quelques lacunes importantes. D'abord, les textes souffrent d'un manque de parallélisme. Il s'agit ici par exemple de la loi communale qui renvoie à une ordonnance du Ministre de la Planification pour la définition des compétences des communes et celles de l'Etat⁹⁸. En réalité, une telle décision doit relever des prérogatives du Parlement parce qu'il s'agit d'une nouvelle distribution de prérogatives (entre le Gouvernement et les communes) dont la force dépend de la source de la décision. C'est pourquoi le texte doit être de nature législative non seulement pour assurer la légitimité et la légalité de la loi mais aussi pour traduire la volonté politique de l'Etat. Ensuite, les textes en vigueur n'exigent pas encore une comptabilité publique communale unique sur tout le territoire. Cette situation ne favorise pas une bonne gestion du budget communal dans la mesure où les pratiques de chaque responsable/comptable mobilise des

⁹⁸ RB., *Document de politique nationale de décentralisation du Burundi*, Bujumbura, mai 2009

arts de faire individuels, etc. Elle ne présente pas une garantie d'une gestion et d'une tenue budgétaire saines. Enfin les interactions entre les services communaux déconcentrés et les communes décentralisées sont gérées par les services techniques déconcentrés provinciaux dont ils sont hiérarchiquement liés. Parfois les plans d'activités sont indépendants de celui des administrations communales auquel ils ne se réfèrent presque pas. Cela peut poser un problème de cohésion et de cohérence administrative, laquelle administration est politiquement chargée du développement territorial.

D'une part, ils n'établissent pas une nette répartition de compétences entre les autorités centrale et locale. Cette réalité est liée au cas précédent. Il y a une confusion des compétences. A titre d'exemple, en effet, les missions assignées à la Commune et à la Commune urbaine sont généralement remplies par l'Etat ou ses services déconcentrés. La loi communale donne entre autres missions à la commune celles de construire des centres de santé, des écoles, des bornes fontaines, etc. Mais en réalité, c'est le Gouvernement qui remplace les communes (ou plutôt il stimule les autorités locales). Cette façon de faire induit deux conséquences. La première est que les communes, ayant besoin de ressources financières ne vont plus investir ; elles demanderont de l'aide au Gouvernement. Cela peut permettre alors un mauvais usage des ressources disponibles. En deuxième lieu, les populations locales, principales bénéficiaires de ces projets ne pourront pas participer financièrement parce que l'Etat-providence répondra à toutes les demandes. Par conséquent, l'appropriation citoyenne de la politique de décentralisation est impossible en dépit des efforts fournis par la plupart des intervenants.

D'autre part, les textes n'établissent pas une forte autonomie des administrateurs communaux. Tous les administrateurs rencontrés affirment à demi mot qu'ils ne sont pas libres. Ces derniers sont entre l'enclume de la

liberté décentralisatrice et le marteau de la tutelle étatique (par le biais du Gouverneur de Province). En effet, les administrateurs communaux subissent une forte subordination au Ministre de l'Intérieur et au Gouverneur de province. En effet, la politique de décentralisation, tout en rejetant la pratique centralisatrice, celle-ci reste perceptible dans les textes. C'est pourquoi, en matière de la tutelle, celle-ci doit s'exercer dans le strict respect de la loi. En réalité, les lois régissant la tutelle ne devraient pas empiéter sur l'autonomie de la commune.

Par conséquent, l'empiètement de l'autorité communale limite alors ses activités administratives et politiques. La trop forte soumission de l'Administrateur communal au Ministre de tutelle réduit non seulement son autonomie politique et administrative mais aussi la décentralisation dont il s'agit ici risque d'être en grande partie fictive, une illusion. Si cette surveillance voudrait peut-être limiter la possibilité de constitution de « roitelets d'administrateurs locaux ». Ce sont les enjeux locaux qui pourraient favoriser ces empiètements des autorités de tutelle. A ce titre, les articles 96, 98 et 99 sont très parlants. Par exemple, l'article 99 stipule que « Le Ministre ayant l'administration territoriale dans ses attributions peut annuler tous les règlements ou autres résolutions des autorités communales qui sortent de leurs attributions ou qui sont contraires aux lois ou à l'intérêt général. L'annulation doit intervenir dans les trente jours après la date à laquelle le Ministre a eu connaissance du règlement ou de la résolution »⁹⁹. Il ressort de cette situation que l'administrateur communal peut être appelé à exécuter les décisions prises quelle que soit sa conviction personnelle. Ainsi l'article 100 est plus précis lorsqu'il dit : « lorsque les autorités communales sont en défaut d'exécuter les mesures qui leur incombent en vertu des lois et règlements, le Ministre ayant l'administration territoriale

⁹⁹ La loi communale du 25 janvier 2010, p.25

dans ses attributions et le Gouverneur de province ou le Maire peuvent, après deux avertissements, se substituer à elles en prenant toute mesure à cette fin »¹⁰⁰. Cet article consacre la destitution mais il se tait au niveau des causes de celle-ci. L'expérience burundaise montre que ces destitutions peuvent résulter des antagonismes politiques. Cette tutelle qui ne tient pas compte de cette dimension viole alors l'article 8 de la loi communale 2010 selon lequel « la commune est administrée par le Conseil communal et l'administrateur communal(...) ». Les conflits politiques au sein du Conseil communal peuvent avoir des origines externes ou internes. C'est pour cela que l'application objective de l'article 100 doit être fonction des interactions existant entre les membres du Conseil communal, les seuls juges des activités de l'administrateur.

En outre, les autorités administratives locales ne maîtrisent pas tous les outils juridiques disponibles. Pour certains interlocuteurs, cette faiblesse est due au fait qu'elles ne connaissent pas les fondements de la décentralisation. Pour d'autres, ces outils sont presque inexistantes. En dernier lieu, les administrateurs ne prennent pas le temps de les lire. A titre d'exemple, la loi sur l'impôt local de 2001 portant avantages et exonérations accordées aux enfants mineurs, aux retraités, etc. est presque inconnue de certains administrateurs communaux de la Mairie de Bujumbura. La conséquence immédiate est que les communes urbaines périphériques habitées par des retraités et des indigents et disposant d'une seule maison ne collecteront pas de l'argent tiré de l'impôt locatif puisque ces retraités sont exemptés¹⁰¹. D'où les finances communales risquent de ne pas suivre le chemin de la décentralisation. Néanmoins, ces autorités administratives locales ont intérêt à entretenir le flou juridique. En acceptant de régler un cas d'une femme battue, il gagne

¹⁰⁰ Idem p.26

¹⁰¹ Jean Marie, informaticien de la Mairie de Bujumbura.

directement la légitimité populaire en tant que défenseur et protecteur des femmes battues. Juridiquement, ce cas relevant du pénal devrait être traité par la police ou par le juge du tribunal. Partant, l'Administrateur gagne aussi en se montrant qu'il est le « patron » de tout ce qui se passe dans la Commune. Il revendique indirectement le contrôle des services déconcentrés de l'Etat établis sur son espace de légitimité légale-rationnelle.

La décentralisation a besoin d'une harmonisation de texte suivant la pyramide juridique ; ce qui va donner plus de force juridique à une loi qu'à une ordonnance ministérielle par exemple. Cette clarification de compétences permettra une bonne collaboration des différents acteurs en interaction. Il n'y aura presque pas d'empiètement des uns sur les autres.

Enfin, le dernier défi à relever est la mise sur pied d'une loi sur la comptabilité communale. En effet, il est vrai que les finances communales sont maigres, mais il faut reconnaître que leur mauvaise gestion aggrave la situation financière des communes. Les administrateurs communaux gèrent leurs communes comme ils l'entendent. Et la réalité sur terrain montre que la gestion se fait de manière archaïque. Certains administrateurs considèrent que les biens communaux leur appartiennent. A ce titre, il y a une gestion confuse de la chose publique : le véhicule de la commune est utilisé dans les travaux de construction de maisons personnelles ; il est prêté à ses amis lors des fêtes de mariages, etc.

III.4. Une faible appropriation de la décentralisation

La décentralisation n'est pas encore bien intériorisée à la fois par les acteurs politiques locaux, les autorités centrales et les citoyens burundais. La première

constatation est qu'il y a une confusion entre décentralisation et déconcentration. Les autorités des ministères techniques affirment qu'elles ont fait une décentralisation à partir du moment où elles ont opéré un transfert de techniques. La population burundaise ne sait pas ce qu'est la décentralisation sauf au niveau de l'élection au suffrage indirect de l'administrateur. Or cette politique serait acceptée si elle avait produit des gains aux bénéficiaires directs. La réalité sur terrain est une insatisfaction. Beaucoup de personnes rencontrées affirment à demi mot que cette politique signifie uniquement « enrichissement illicite des élus ». Cette déception est renforcée par « les rumeurs insistantes sur les malversations économiques et financières des autorités locales »¹⁰². Ces rumeurs sont diffusées et souvent amplifiées par certains médias burundais.

Enfin, la décentralisation qui n'apporte pas de dividendes matériels et financiers n'est pas digne d'être soutenue. La politique décentralisatrice qui n'est pas suivie de ressources financières n'est pas traduite en actes. Cela veut signifier que les réalisations matérielles favorisent l'appropriation de cette politique. Sinon les différents acteurs locaux de la décentralisation ne trouvent pas de raison de changer leurs façons d'être et de faire déjà sédimentées dans leurs corps et esprit. Ainsi, ils gardent les anciennes pratiques néo-patrimoniales inhibitrices des soutiens citoyens nécessaires à la consolidation de cette politique. Les témoignages reçus de la population et des acteurs locaux ont affirmé que les gains sociopolitiques tirés de celle-ci ont été monopolisés par les chefs administratifs. C'est pourquoi, les stratégies de fuite, de non-paiement de taxes et d'impôt par la population sont motivées par les logiques de visibilité valorisante basée sur le proverbe

¹⁰² Information tirée des contacts effectués auprès de certains groupes de personnes rencontrées dans les différentes communes visitées.

suivant : « lorsque vous dansez avec un aveugle, piétinez-le pour qu'il sache qu'il n'est pas seul ».

L'analphabétisme de la population diminue la qualité de sa participation à la gestion des affaires locales. A cela s'ajoute une absence de diffusion de l'information. La plupart des fois les autorités politiques organisent des séances d'explication destinées seulement aux fonctionnaires locaux. Les populations locales ne sont pas visées. Les défis que rencontre la décentralisation au Burundi sont surmontables. Les acteurs de la décentralisation doivent reconnaître que cette politique est progressive. Elle ne peut réussir que si chacun d'eux fasse des sacrifices importants. D'où un certain nombre de recommandations s'impose.

III.5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

III.5.1. Conclusion

Cette étude sur la décentralisation vient de montrer que cette pratique politico-administrative nouvelle existe au Burundi. En effet, elle est assise sur une base juridique élaborée par le législateur burundais préoccupé par le souci de la rendre effective. Des textes juridiques ont été élaborés et mis en place dans cette logique. Elle montre en outre que cette pratique administrative est intériorisée et utilisée par les différents acteurs intéressés. Elle se manifeste à travers les activités décentralisées et les missions déconcentrées réalisées par les autorités locales et les agents délégués par le Gouvernement.

Cependant, elle a montré que cette politique rencontre une série de handicaps à son épanouissement. Ainsi, la décentralisation au Burundi doit résoudre les défis institutionnels, juridiques, financiers et culturels. En effet, les grandes lacunes de cette décentralisation groupées de la manière suivante :

Dans un premier temps, il manque une loi sur la décentralisation et des décrets d'application qui tracent le cadre légal, institutionnel et financier accompagnant cette politique. Nous avons constaté que l'absence de cette loi entretient une confusion de compétences entre les Communes, l'Etat et ses services déconcentrés. Elle doit en outre clarifier la question du patrimoine communal et son gestionnaire. Enfin, cette loi doit être accompagnée par des décrets d'application. Par exemple un décret portant sur la décentralisation du patrimoine communal, etc.

Dans un deuxième temps, il manque aussi une stratégie de renforcement du FONIC afin qu'il finance les projets de

développement communal. Même si le FONIC assure une activité agrégative, il doit au moins travailler dans le but d'assurer une viabilité financière des Communes.

Dans un troisième temps, une stratégie de renforcement des capacités financières et humaines des élus locaux fait défaut. Les élections locales provoquent un renouvellement de certains membres du personnel communal. Il faut alors arriver à stabiliser pour l'intérêt des communes le secrétaire permanent, le comptable de la commune et les deux conseillers techniques dont les missions sont prévues aux articles 52 et 53 de la loi communale du 25 janvier 2010. Ces cadres doivent en réalité assurer la continuité de l'administration communale en dehors de tout esprit partisan. En plus de cette stabilité, il est urgent de former ces élus locaux pour qu'ils soient capables de comprendre non seulement cette politique mais aussi qu'ils réfléchissent sur les nouvelles stratégies de financement de la commune.

Dans un quatrième temps, l'institutionnalisation de l'intercommunalité est plus que nécessaire mais elle doit être progressive. D'abord, la culture de la coopération intercommunale est presque inexistante au Burundi. C'est pour cela qu'une stratégie d'explication patiemment menée est utile. Après viendrait la création « des structures régionales de financement du développement » au niveau provincial dont le fond financier proviendrait des cotisations communales à travers le fond de solidarité intercommunale (solidarité communale, par exemple la construction des lycées, entretien de routes, etc. se ferait dans ce cadre). Dans le cadre de cette intercommunalité, une spécialisation régionale est recommandée au niveau culturel et agricole (Mugera, Bugendana, Rutana, Rumonge, etc..). Chaque commune ou plusieurs communes qui le veulent peuvent développer une ou des activité(s) lucrative(s) complétant ainsi leurs ressources financières. Cette activité remplie par

le Fonds financier intercommunal produirait ainsi plus d'intégration des communes et des régions. La mise en place de ces stratégies renforcerait en définitive la décentralisation au Burundi.

En cinquième lieu, la participation citoyenne et la redevabilité des élus locaux ne sont pas effectives. Les autorités locales n'appliquent pas la loi communale spécialement en son article 37 al.2 stipulant « pour ce faire, il (le chef de colline) organise une fois par trimestre une réunion ouverte à tous les habitants de la colline ou du quartier pour analyser la situation politique, sociale, économique et sécuritaire qui prévaut sur la colline ou dans le quartier ». Dans la même perspective, le conseil communal devrait tenir au moins deux fois par an des rencontres ouvertes aux conseils de collines et aux représentants des associations œuvrant dans la commune pour les informer de manière transparente sur la situation de la commune (art.15). Mais les résultats de terrain montrent que peu de conseils communaux respectent cette disposition. Par conséquent, il faut qu'il y ait une grande responsabilité de la part des élus locaux. Ces derniers doivent gérer la Commune en ayant à l'esprit que sa réélection dépendra du bilan positif réalisé et non de son appartenance partisane ou ethno-politique.

La politique de la décentralisation est handicapée par une série de problèmes. Les acteurs de cette politique (le gouvernement, les communes, la société civile, les populations bénéficiaires, etc.) doivent alors améliorer la décentralisation en procédant par certaines réformes. C'est pour cela que des recommandations suivantes sont proposées :

III.5.2. Recommandations

III.5.2.1. Au Gouvernement

La réussite de la décentralisation doit procéder par des réformes juridiques et par une volonté politique sans faille.

Au niveau légal, le Gouvernement doit :

-sortir de la Lettre de politique nationale de décentralisation en votant une loi sur la décentralisation

-élaborer des décrets d'application précisant :

* les champs de compétences de la Commune et Communes urbaines) : la décentralisation signifie un partage du pouvoir exécutif entre l'Etat et les collectivités locales. Ceci est d'autant plus important que l'article 5 de la loi communale de 2010 stipule : « la commune est chargée de la gestion des intérêts locaux de la population de son ressort. Elle assure les services publics répondant aux besoins de cette population et qui ne relèvent pas, par leur nature, leur importance ou par détermination de la loi, de la responsabilité directe de l'Etat. L'Etat peut lui déléguer la gestion ou l'exécution, sur le plan local de certaines missions qui lui incombent. Dans ce cas, il met à sa disposition les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires »¹⁰³. Pour éviter donc les confusions de compétences, la nouvelle loi doit être claire sur les charges qui reviennent à l'une des parties du contrat. Or, il est aujourd'hui surprenant de constater que l'Etat et la Commune agissent sur un même champ social : celui de l'éducation qui est normalement réservé par la loi aux communes. Par conséquent, cette pratique facilitera la planification et la responsabilité des institutions communales dans la mise en œuvre du développement ;

¹⁰³ R.B., *Document de politique nationale de décentralisation du Burundi, op.cit.*, p.32

*préciser la réglementation de la gestion des finances publiques communales : l'absence de cohésion de la nomenclature budgétaire pose le problème de contrôle de gouvernance économique. Même si beaucoup de communes rurales et urbaines sont effectivement pauvres, cette pauvreté serait entretenue par une mauvaise gestion et une absence de texte sur les finances publiques adaptées aux réalités actuelles. Il faut harmoniser la gestion des ressources communales. Ainsi, les inspecteurs des finances communales et les comptables communaux pourront s'entendre sur la manière de gérer ces outils de la décentralisation et du développement ;

* portant des ressources transférées et transférables aux collectivités décentralisées : le législateur doit savoir que le niveau d'engagement politique en faveur de la décentralisation se mesure au volume des ressources affectées aux collectivités locales ;

*portant coopération décentralisée et l'intercommunalité : la loi communale révisée de 2010 consacre l'intercommunalité à l'article 7 : « L'Etat veille au développement harmonieux et équilibré de toutes les communes du pays sur base de la solidarité nationale. Dans le but de promouvoir le développement économique et social des communes sur des bases tant individuelles que collectives et solidaires, les communes peuvent coopérer à travers un système d'intercommunalité ». Dans cette logique, le législateur doit tenir compte des avantages comparatifs entre l'individualité communale et l'intercommunalité. Ensuite, il doit tenir compte des incitations significatives de la part de l'Etat (cfr le manuel d'évaluation élaboré par la Direction générale de la décentralisation et de la mobilisation pour l'auto-développement). Cela suppose alors un nouveau découpage administratif intégrant la nouvelle philosophie politique de

la décentralisation mais aussi les objectifs et les intérêts de la population ;

* aider aux formations sur la maîtrise des cadres, institutionnels, légaux et participatifs : beaucoup d'acteurs locaux ne savent pas les exigences de la décentralisation. Les données d'enquête montrent que les administrateurs ignorent totalement cette technologie et ils développent la stratégie d'escapisme devant les enquêteurs ou ils les renvoient chez le technicien administratif de la commune (d'où la raison d'assurer sa stabilité).

Au niveau institutionnel, le Gouvernement doit :

- renforcer les capacités d'une « institution nationale » chargée de la gestion, du suivi et de l'évaluation de la décentralisation : dans ce cas cette structure serait la Direction Générale de la Décentralisation et de la Mobilisation pour l'Auto-développement qui est l'épine dorsale de la politique: la décentralisation exige les compétences de tout le monde. C'est pour cela que cette direction doit diffuser une nouvelle culture étatique ou plutôt un nouvel état d'esprit politico-administratif auquel tout le monde doit être préparé par la formation et la sensibilisation pour créer une nouvelle gouvernance locale.
- former les élites locales capables d'appliquer et de faire fonctionner la décentralisation ;
- faire appliquer des mécanismes de rendre compte et des cadres de participation citoyenne ;
- promouvoir une société civile locale à travers les CDC, les associations de lutte en faveur des Droits de l'Homme, les CCDC, les associations d'éleveurs et agriculteurs, etc.
- réduire le nombre de communes (détermination géographique) afin de les rendre viables financièrement ;

- majorer le salaire du personnel communal afin d'attirer les compétences du Centre vers la Périphérie. Les missions dévolues aux acteurs locaux (administrateurs, techniciens administratifs, etc.) sont immenses et exigeantes en compétences techniques. C'est pourquoi, elles doivent être exercées par un personnel motivé et compétent. La motivation passe par une valorisation en trois temps :
 - une valorisation fonctionnelle : tenir compte de leurs critiques et de leurs activités : tous les chefs de collines/de quartier exigent un salaire mensuel ;
 - une majoration du salaire et des indemnités des administrateurs (mais aussi des chefs de zone et de quartier et de collines) : tous les chefs de collines et membres des conseils collinaires interrogés ont demandé des moyens de déplacement au même titre que les parlementaires, les sénateurs et les administrateurs communaux ;
 - exigence d'une formation académique à tout candidat au poste d'administrateur de la commune : « il ne faut pas laisser la place aux aventuriers sans compétence voulue » : d'où la réforme du code électoral s'impose.

- renforcer les ressources du FONIC pour qu'il soit capable de remplir sa fonction de financement des projets communaux en lui accordant régulièrement les 15% du budget national tel que prévu par l'article 28 du décret n°100/260 du 30 Août 2007 portant transformation du Fonds de Développement communal en Fonds National d'Investissement communal. Cet article stipule que « les ressources du Fonds sont notamment constituées par : - l'actif du Fonds de Développement au jour de sa

transformation ; les subsides de l'Etat de 15% du budget national ; les ressources financières mobilisées et destinées au développement des collectivités locales ; les financements des organismes publics ou privés, nationaux ou étrangers destinés à la promotion des collectivités locales, les contributions des communes ainsi que les produits sur les investissements, etc. ».

III.5.2.2. Aux communes

La politique de la décentralisation vise la participation des citoyens dans la gestion quotidienne des communes mais aussi dans la pratique de la gouvernance locale. Par cette activité, la décentralisation bien appliquée permet une intégration sociale et politique. Pour ce faire, les communes et la Mairie doivent favoriser :

- la participation de tous les citoyens à la gestion de la population ;
- les projets communaux, intercommunaux et régionaux communs : les projets lourds doivent être exécutés par la mise en commun de moyens humain et financier ;
- la promotion d'un « citoyen-démocrate » : la participation des citoyens dans la planification des plans communaux de développement communautaire car ces derniers constituent une traduction de la « volonté collective » des populations dans la construction de leur commune. Cette stratégie de l'administration publique communale faciliterait l'appropriation de ces plans, et donc, leur réalisation effective.
- jouir effectivement de leur aptitude juridique consacrée par la loi communale en son article 13 alinéas 4 et 5. A ce titre, l'alinéa 4 stipule : « le conseil communal fixe le programme de développement communautaire, en contrôle

- l'exécution et en assure l'évaluation » tandis que l'alinéa 5 prévoit : « le conseil communal fixe chaque année, en concertation avec le Gouverneur de province ou le Maire, les conditions de réalisation des actions de développement dans les domaines où il est nécessaire de coordonner l'action de l'Etat et de la commune ». Les gestionnaires des communes doivent être capables de lire et d'interpréter les lois qui les régissent ;
- encourager les accords de jumelage entre les communes de l'intérieur et celles des pays étrangers pour augmenter les ressources financières et l'expérience technique des Communes pour accomplir ses missions (assurer le développement local, le développement institutionnel et échange d'expertise entre ces collectivités locales) ;
- renforcer la visibilité des dépenses publiques : l'exigence de la transparence et de la redevabilité à tous les niveaux et pour tous les secteurs : une politique clairement expliquée s'appliquera facilement. En outre, l'exécution de ces plans exige non seulement l'obligation de rendre compte du succès mais aussi des échecs subis lors de leur réalisation. Il doit y avoir un lien entre la contribution des citoyens et la qualité des biens et services locaux offerts. Dans une situation politique de méfiance entre l'élu et le citoyen, l'appropriation de la décentralisation dépend de la qualité et de la quantité des services et des infrastructures réalisés ;
- mettre en place des outils de gestion : c'est-à-dire élaborer et diffuser des formulaires standards pour la gestion des recettes et des dépenses effectuées sur le budget de la commune ; elle est un instrument de contrôle

et de lutte contre les détournements des finances publiques ;

- installer des moyens modernes de communication entre les communes et l'Etat comme le téléphone, le fax, les e-mails, un site web. Un certain nombre de communes sont enclavées parce qu'elles ne disposent pas de téléphones. Cette situation entrave la gestion et l'obtention d'information nécessaires et à temps. Il est aussi utile de signaler que ces outils fonctionnent lorsqu'il y a du courant électrique. D'où il faut électrifier toutes les communes rurales pour qu'elles se deviennent capables de développer leurs citoyens.

III.5.2.3. Au niveau de la Mairie de Bujumbura

La situation politique et administrative actuelle exige de l'efficacité des institutions. C'est pour cela que le besoin se fait de plus en plus ressentir pour faire évoluer le système centripète, inhérent au modèle de l'Etat-nation fondé sur la centralité politique et la soumission de la périphérie au centre vers un système polycentrique basé sur l'autonomie, la négociation, le partage de l'autorité et la responsabilité¹⁰⁴. Ainsi, dans un contexte caractérisé par la territorialisation des politiques publiques et la consécration de la proximité, la gestion municipale qui n'est qu'une composante de la gestion de l'Etat, constitue aujourd'hui la clef de voûte de tout développement local. Enfin, la Mairie dispose d'une dimension sociologique forte, en ce sens qu'elle est appelée à construire un cadre de vie digne de nom et à recréer en permanence les liens de solidarité

¹⁰⁴SEDJARI A., (dir.), *La revanche des territoires*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp15-48

entre les habitants¹⁰⁵. Plus particulièrement, « l'appareil municipal est incontournable, c'est un acteur de la société ; il est le mieux apte à se charger de la gestion de la ville qui devient, dans ce contexte, un nouveau territoire de mission »¹⁰⁶. Par conséquent, la décentralisation de la Mairie exige des éléments objectifs suivants :

1°. Il faut d'abord voter une loi ou un décret créant et délimitant la Communauté urbaine de Bujumbura. Ce texte juridique doit réviser le décret-loi n°1/40 du 26 novembre 1992 portant délimitation du périmètre urbain de Bujumbura qui ne correspond plus à la réalité. La naissance de la Communauté urbaine passe par cette délimitation géographique consacrée par le droit.

2°. La Mairie doit être transformée en une communauté urbaine dont la raison d'être politique est la proximité avec les dirigés. Institutionnellement, la communauté urbaine se subdivise en deux structures politiques : la Mairie de Bujumbura et les communes urbaines. En partant du principe que la commune urbaine doit résoudre les problèmes sociaux des citoyens, il faut que les autorités locales soient plus proches de leurs dirigés. Cette logique de proximité exige alors une réduction du nombre de communes urbaines composant cette communauté urbaine. Celle-ci se compose de trois communes urbaines¹⁰⁷ :

¹⁰⁵ Beaucoup d'études et surtout l'Ecole de Chicago ont montré que les conditions de vie des citoyens influencent les comportements violents des jeunes citoyens.

¹⁰⁶ZOUIEM M., « Autonomie et développement local dans la nouvelle charte communale », *REMALD*, n°44, série thèmes actuels, 2003, p.11

¹⁰⁷ Cette composition de la Commune urbaine est choisie en tenant compte de la viabilité financière des communes. Aujourd'hui, la Commune de Rohero monopolise plus de 80% des recettes de la Mairie au moment où le reste totalise presque à 20%. Cela suppose alors qu'une décentralisation qui ne pense pas à octroyer des ressources financières à la Commune est improductive.

- la commune urbaine du Nord (englobant les communes actuelles de Buterere, Cibitoke, Kinama, Kamenge, Ngagara et Gihosha) ;
- la Commune urbaine de Rohero (englobant Quartier Zeimet, Quartier Asiatique, Rohero, Buyenzi, Nyakabiga et Bwiza)
- la Commune urbaine du Sud (Musaga, Kanyosha, Kinindo).

En plus, cette proposition est motivée par la viabilité et l'efficacité de la commune urbaine décentralisée qui dépend en premier lieu de la disponibilité des ressources financières. Les administrateurs visités ont affirmé que les communes rencontrent un problème d'argent dû essentiellement au fait que la Mairie monopolise toutes les recettes perçues par les Communes urbaines et versées sur les comptes de la Mairie. Si cette opération se réalise sans grandes difficultés, le décaissement se fait très péniblement. D'où les communes urbaines éprouvent des difficultés de fonctionnement suite au manque de moyens financiers.

3°. Ensuite, ces communes devront avoir et jouir effectivement d'une autonomie organique et financière ainsi qu'une personnalité juridique. Ces trois attributs permettent aux communes de demander des crédits afin de financer certains services et travaux d'intérêts communaux. L'absence de l'autonomie financière effective est de nature à priver ces nouvelles structures décentralisées de jouir de la personnalité morale dont elles sont dépositaires et de se lancer dans des projets de développement économique, social et culturel capables d'améliorer les conditions de vie et d'existence de la population. De plus, les communes urbaines sont responsables traditionnellement de la grande voirie et de la petite voirie urbaines. Dans ce cadre, le niveau communal reste le gestionnaire de la petite voirie,

c'est-à-dire les routes intra-communales. La réglementation nationale en matière de la voirie peut encourager la coopération intercommunale. Ainsi, les grandes voiries seront réalisées par les efforts communs supervisés par la Communauté urbaine de Bujumbura. Sur 34 administrateurs plus de 24 affirment qu'ils ne sont ni autonomes ni indépendants. Ils subissent des pressions de la part des autorités municipales. Cependant, l'intercommunalité oblige un versement mensuel à la Communauté urbaine en fonction des recettes obtenues. Cette somme d'argent constitue les frais de fonctionnement de la Mairie, devenue une institution fédérative.

4°. En outre, les élections locales municipales mettront en place des Conseillers communaux urbains qui vont à leur tour élire le Président du Conseil municipal à la majorité absolue. Le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la Communauté à savoir le vote du budget, la gestion du domaine municipal, la gestion de l'état-civil, etc.

5°. Le Conseil municipal élit non seulement son Président mais aussi le Maire de la Communauté urbaine à la majorité absolue. Par ailleurs, la Communauté urbaine doit être une fédération de communes avec une structure administrative légère chargée de coordonner à la fois les projets intercommunaux ainsi que certaines fonctions lourdes comme la salubrité (en créant des Comité d'hygiène, de sécurité, et des conditions de travail chargés de suivre les activités des communes en la matière), la sécurité publique, les routes, le maintien de l'ordre, le suivi de l'enseignement primaire, la planification, etc.

Par ailleurs, le Conseil municipal élit et contrôle les activités du Maire et peut alors le démettre après évaluation du bilan réalisé. De la même logique, il est juste de créer au sein des municipalités, des structures de proximité d'information, de débat, d'échanges et de suivi

sur les projets concernant les habitants. Il est nécessaire de reconnaître le rôle institutionnel des instances participatives des habitants pour leur permettre de mieux s'investir dans la vie locale. Enfin, elle doit mettre en œuvre l'intercommunalité afin de renforcer les travaux d'intérêts communaux (harmoniser les taxes qui seraient fixées unilatéralement par les communes, les participations de la commune dans les projets de développement communal, etc.). Comme, elle est l'instance fédérative, la Communauté urbaine revêt alors une fonction utilitaire qui accroît les chances du progrès et de cohésion sociale. Pour cela, elle met en œuvre la technologie du planning stratégique, consistant à apprécier la manière dont la commune urbaine locale s'approprie des ressources au mieux de ces avantages attendus dans son environnement¹⁰⁸. En réalité, l'intercommunalité instaure un esprit nouveau de compétition entre les communes. Les administrateurs des communes dites moins nanties devront innover les sources de financement de leurs communes. D'où la Mairie, en tant que, structure politique de régulation des intérêts parfois opposés, doit mettre en application une stratégie rationnelle oscillant entre la solidarité communale s'agissant des projets intercommunaux et la promotion de la compétitivité intercommunale positive.

6°. Le budget de fonctionnement de la Communauté urbaine sera financé par les communes urbaines selon un pourcentage fixé de commun accord et sanctionné par une Convention.

7°. La Communauté urbaine finance les politiques publiques culturelles notamment l'entretien et la construction de

¹⁰⁸ Les communes urbaines élaborent un plan de développement dont les caractéristiques sont : les objectifs et les priorités de développement requis par les besoins économiques, sociaux, culturels, de déplacement et d'environnement ; les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs et priorités ; les zones d'interventions prioritaires de la commune ; les éventuelles modifications à apporter aux dispositions normatives.

musées, les centres culturels, bibliothèques municipales, les activités sportives, octroi de certaines bourses aux meilleurs enfants sélectionnés par les communes urbaines, etc. Ces activités municipales seront exercées à travers la coopération Communauté urbaine-Commune : la Commune peut aider en donnant des infrastructures locales aux agents de la Communauté urbaine. En plus, elle assure la planification des projets de développement municipal. Ces projets de développement sont de documents de planification, visant à stimuler une dynamique politique qui tienne compte de tous les aspects du développement. Le planning stratégique piloté par le Maire doit assurer une meilleure rationalisation des processus de décision, d'organisation et de coordination des collectivités publiques, d'une part, et de rationaliser la structure en établissant une correspondance entre l'organisation spatiale effective des populations et l'organisation de leur administration, d'autre part¹⁰⁹. Ces projets de développement doivent déterminer :

- les objectifs et les priorités de développement requis par les besoins économiques, sociaux, culturels, de déplacement et d'environnement ;
- les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs et priorités ;
- les zones d'intervention prioritaire de la commune ;
- les modifications éventuelles à apporter aux dispositions normatives ;

En conclusion, l'efficacité de cette nouvelle institution reste tributaire du degré d'assimilation de ses finalités par les élus. Dès lors, il semble clair qu'une bonne gestion municipale suppose, outre l'actualisation de son dispositif juridique et institutionnel, l'utilisation des règles du management public. L'enjeu étant de doter les institutions

¹⁰⁹ NOISETTE V. et VALLEGRO F., *Le marketing des villes, un défi pour le développement stratégique*, Paris, Les Editions d'Organisation, 1996, p.54 et sv

municipales d'un mode d'organisation efficace et performant capable d'enclencher des dynamiques consensuelles et d'améliorer le cadre de vie des citoyens. Ceci donne raison à Oscar Wilde lorsqu'il affirme : « ce ne sont pas les principes qui changent les choses mais les personnalités ».

III.5.2.4. A la société civile

Le travail de décentralisation ne peut aboutir aussi longtemps que les mœurs politiques restent telles quelles¹¹⁰. Le renouvellement des mentalités aboutit à ouvrir une nouvelle culture de l'engagement public qui suppose le recrutement des hommes et des femmes compétents et dévoués, des agitateurs d'idées, des connaisseurs, des leaders d'équipes et des gestionnaires de projets. A côté du travail de formation organisé par les structures étatiques, la société civile doit, de son côté :

- promouvoir et renforcer la création et l'existence d'une société civile locale à travers certaines associations de défense des intérêts des populations locales : création de chambres de commerce, d'élevage, d'agriculteurs, de conducteurs de taxi vélo ou de moto, de conducteurs de bus, des associations de femmes, de jeunes chargés de promouvoir et de défendre les intérêts locaux; elles vont renforcer la décentralisation en jouant le rôle de « redresseurs des torts commis par les autorités local» ou « légitimant les actions de ces mêmes autorités »¹¹¹ ;
- pousser les autorités locales à rendre compte de la gestion de la Commune en les obligeant à donner un

¹¹⁰ Les enquêtes de terrain que nous avons effectuées affirment que la clé de réussite de cette technologie est la formation de tous les acteurs intervenant dans ce processus.

¹¹¹ Les associations de la société civile peuvent assurer le processus de légitimation des actions louables effectuées par l'Etat et les administrations publiques locales.

- rapport de réalisation des plans de développement communautaires tel que prévu par la loi communale de 2010 en son article 31: « avant le 31 mars de chaque année l'Administrateur communal produit un rapport sur l'état de sa commune qu'il adresse au Conseil communal. Ce rapport est transmis au Gouverneur de Province et est rendu public après validation par le Conseil communal ». Par ailleurs, l'article 15 que nous avons déjà cité précise encore plus cette exigence politique.
- participer dans le processus de socialisation en faveur de la décentralisation en tant que facteur catalyseur d'une nouvelle civilisation de mœurs politiques : l'appropriation de cette politique va résulter non seulement du travail de formation des acteurs mais aussi des projets réalisés. Tous les acteurs ont droit à une formation adaptée à leur statut et à leur fonction pour une mise en à niveau sur les principes de la décentralisation et pour pouvoir parler le langage de cette réforme de l'Etat.

III.5.2.5. A la population bénéficiaire

- la population doit être suffisamment consciente que le développement communal dépend du paiement effectif des taxes et impôts. Ce travail de sensibilisation doit être effectué par les chefs de zone, de collines, la société civile notamment les églises ;
- la population doit suivre elle-même ou par le biais de ses représentants la gestion quotidienne de la commune par des réunions tenues par l'Administrateur ou par le Conseil communal selon l'article 15 de la Loi communale de janvier 2010 qui stipule : « le conseil communal organise au moins deux fois par an des rencontres ouvertes aux conseils de collines et aux représentants des associations œuvrant dans la commune pour les informer de manière transparente sur la situation politique, sociale et économique prévalant dans la commune et ses perspectives d'avenir. Les participants à ces rencontres ont droit de poser des questions et de proposer des solutions au Conseil communal ». Ceci est très important dans la mesure il se développe un esprit de collaboration entre ces autorités locales, la population bénéficiaire et les associations de la Société civile.
- exiger le principe de rendre compte afin que les autorités locales n'agissent pas comme si le contrôle n'existe pas (cfr. art.37 de la loi communale de 2010).

BIBLIOGRAPHIE

1. Ouvrages

- AITEC, La décentralisation en Afrique Sub-saharienne : Rappels historiques et contexte actuel, réseau-IPAM, 2009
- ALLIES (P), L'invention du territoire, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1980
- BADIE (B), L'Etat importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique, Paris, Fayard, 1992.
- BALANDIER (G), Sens et puissance, les dynamiques sociales, Paris, PUF, 1971.
- BAUDRILLARD (J), La société de consommation, Paris, Gallimard, 1970
- BONFIGLIOLI A, Le pouvoir des pauvres, la gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté, UNCDF, New York, 2003
- BOURDIEU (Pierre), Questions de Sociologie, Paris, Les Editions de Minuit, 1980.
- BRAUD Ph., Sociologie politique, Paris, LGDJ, 2008
- BRUYNE (P.de) et NKULU KABAMBA (O), La gouvernance nationale et locale en Afrique subsaharienne, Paris, L'Harmattan, 2001
- CERTEAU (M de), L'invention du quotidien. Tome 1, Arts de faire, Paris, Gallimard, 1990
- CHAPUS R., Droit administratif général, T1, 15è éd., Montchrestien, Paris, EJA ; 2001
- CHAPUS R., Droit du contentieux administratif, Paris, Monchrestien, 1990
- COLLIOT-THELENE C., Max Weber et l'histoire, Paris, PUF, 1990
- COMPAGNON (D) & CONSTANTIN (F), (s/dir.), Administrer l'environnement en Afrique, Paris, L'Harmattan, 2000
- CROZIER (M) et FRIEDBERG (E), L'acteur et le système, Paris, Seuil, 1977

- CROZIER (M), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963.
- CROZIER (M), *On ne change pas la société par décret*, Paris, Fayard, 1989
- DEMANTE (M.J) et TYMINSKY, *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique. Des processus, des expériences*, Montpellier, IRAM, 2008
Dictionnaire Hachette, édition 2003
- DURAN (Patrice), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.
- EISENMANN (Ch), *Cours de droit administratif*, réunis par Stéphane RIALS, Paris, 1982 pour le tome 1 et 1983 pour le tome 2, L.G.D.J.
- ELIAS (Norbert), *Qu'est-ce que la sociologie*, Paris, Editions Pocket, 1970
- F. DREYFUS et F. d'ARCY, *Les institutions politiques et administratives de la France*, 4^{ème} éd., Paris, Economica, 1993
- FINGER (M) et RUCHAT (B), (s/dir), *Pour une nouvelle approche du management public. Réflexion autour de Michel CROZIER*, Paris, Editions Seli Arsan, 1997
- GAUDEMET Y., *Droit administratif*, 18^e éd., Paris, LGDJ
- GOHIN (O), *Institutions administratives*, Paris, LGDJ, 2006
- GAUDEMET Y., *Droit administratif*, 18^e éd., LGDJ, Paris, 2005
- GUEYE, C. et MBAYE, A., *Décentralisation, développement local et droits humains au Sénégal*, Genève, ICHRP, Review Seminar, 27-28 juin 2004
- JODELET (D), (s/dir.), *Les représentations sociales*, Paris, PUF, 1989
- KESLER (M-Ch) et al. (s/dir.), *Evaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1998
- LOMBARD M, *Droit administratif*, 4^e éd., Dalloz, Paris, 2001
- LOSCHAK D., *La justice administrative*, Paris, Montchrestien, 1992

- NAUDET (Jean-David), Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel, Paris, Editions de l'OCDE, 1999
- NAY Ol. et alii, Lexique de Science politique. Vie et institutions politiques, Paris, Dalloz, 2008
- PADIOLEAU (J-G), L'Etat au concret, Paris, PUF, 1982
- PNUD, La gouvernance en faveur du développement humain durable, 1997
- POULIN, Y « Les décentralisations administratives en Afrique : Qu'avons-nous appris ? », Téléscope, vol.11, n°3, Université de Québec, pp 2-6.
- TOCQUEVILLE (A. de), De la démocratie en Amérique, Paris, Garnier-Flammarion, 1981
- TOTTE M., La décentralisation en Afrique de l'Ouest : entre politique et développement, Paris, Karthala, 2003
- VIE (Jean-Emile), Les sept plaies de la décentralisation, Paris, Economica, 1986
- WEBER M., Le savant et le politique, Paris, Plon, 1986

2. Thèse

- MUNTUNUTWIWE J.S., La violence politique au Burundi. Essai d'analyse explicative, Thèse de Doctorat en Science politique, Pau, UPPA, 2009
- SENTAMBA (Elias), Représentations, Pouvoirs et Développement local. Analyse critique d'une politique publique : le projet agro-sylvo-pastoral de la province de Rutana (Burundi) », Thèse de Doctorat en Science politique, UPPA, septembre 2001.

3. Articles

- DIOUF, M., « L'idée municipale », Politique africaine, n°74, 1999
- DRESSAYRE Ph., « Partage ou légitimation du pouvoir ? Le rôle des associations dans les communes de banlieue en

France et aux Etats-Unis », in MENY Y. (s/dir.), Centres et périphéries : le partage du pouvoir, Paris, Economica, 1983

DREYFUS F. et d'ARCY F. , « le budget de l'Etat peut être défini comme la traduction financière des politiques publiques à mettre en œuvre pour l'année à venir » in MOREAU J., Administration régionale, départementale et municipale, 13^e éd., Paris, Dalloz, 2002

GUYOMARD G., « Les associations, l'environnement et le système politico-administratif local » in Y. (s/dir.), Centres et périphéries : le partage du pouvoir, Paris, Economica, 1983

HIBOU B., « La décharge, nouvel interventionnisme », Politique africaine, n°73, Paris, Karthala, 1999

LE MEUR P., « Décentralisation et développement local : espace public légitime et contrôle des ressources », cahier du GEMDEV, n°27, 2001

MEDARD J.F., « L'Etat néo-patrimonial en Afrique », Etats d'Afrique noire : Formation, mécanismes et crises, Paris, Karthala, 1991

STEINICH M., « Suivi et évaluation de l'appui à la décentralisation : défis et options ». Maastricht, 2001.

4. Rapports, études et autres documents sur la décentralisation

ABELO, L'état de la décentralisation et la situation des Communes au Burundi, octobre 2009

GASABANYA Z., L. KABWA, et A. BOIN, Répartition des compétences entre l'Etat et les communes du Burundi. Rapport d'étude, Bujumbura, 5 novembre 2009

Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement communautaire, Bujumbura, Février 2007

OAG, Analyse du processus de décentralisation au Burundi. Cas des Conseils communaux et des Structures locales de développement, Bujumbura, Août 2007

R.B. et N.U, Recueil des textes sur la décentralisation au Burundi, 2^{ème} édition, Bujumbura, Avril 2010

R.B., Atelier de réflexion sur le processus de décentralisation en Mairie de Bujumbura, Rapport final, mars 2008

R.B., Manuel d'évaluation de la performance des communes, Bujumbura, juillet 2010

R.B., Prendre en main le développement de notre commune. Guide de la maîtrise d'ouvrage communale au Burundi, Bujumbura

R.B., Document de politique nationale de décentralisation du Burundi, Bujumbura, mai 2009

R.B., Document de politique nationale de décentralisation du Burundi, Bujumbura, mai 2009

5. Textes juridiques

Arrêtés royaux n°001/767 et 001/798 organisant l'administration provisoire des Communes.

Code Electoral du Burundi, Bujumbura, 18 septembre 2009

Constitution de la République du Burundi, Bujumbura, 2005

Ministère de l'Intérieur et du Développement communal, Atelier de réflexion sur le processus de décentralisation en Mairie de Bujumbura. Rapport final, Ngozi, Avril-Mai 2008

Décret intérimaire du 25 décembre 1959 portant création des communes décentralisées au Burundi.

La loi communale du 25 janvier 2010

Ordonnance ministérielle n°530/540/059 du 29 janvier 1997 portant fixation, du mode de perception ainsi que des modalités de gestion de la taxe communale sur certaines cultures industrielles

Ordonnance ministérielle n°530/540/312 du 04 Août 1997 portant révision des taxes communautaires et municipales

Ordonnance ministérielle n°530/540/312 du 04/ Août/ 1997 portant révision des taxes communales et municipales

6. Personnes-sources

6.1. Autorités publiques

BARIHUTA Ph., Conseiller principal du Gouverneur de Ruyigi
 BUCANAYANDI M., Conseiller économique du Gouverneur de Kayanza

HATUNGIMANA P., Conseiller principal du Gouverneur de Ruyigi

MUDUGU, conseiller au Ministère de l'Intérieur

NIMUBONA J. Ministre de l'enseignement supérieur et de la Recherche Scientifique

NIRAGIRA J-B., Gouverneur de la Province de Ruyigi

NTIHIRAGEZA J.M., Directeur Général de la Décentralisation

NSENGIYUMVA J.Cl., Conseiller principal du Gouverneur de Bururi

NZOJIBWAMI J.B., Conseiller économique du Gouverneur de Kirundo

6.2. Administrateurs, chef de quartier et conseiller collinaire

AMURI S., Administrateur de la commune de Muyinga

BANGEMU F., chef de quartier 2, commune urbaine de Ngagara

BIZIMANA A., Administrateur de la commune de Bururi

FATUMA S., Administrateur de la Commune de Shombo

HABOGORIMANA R., Administrateur de la Commune de Kirundo

HAKIZIMANA F., Administrateur de la Commune de Kirundo

KABURA Prudence, Administrateur de la Commune de Nyanza-Lac

MISAGO Z., Administrateur de la Commune de Makamba

MUHIMPUNDU Xavière, Administrateur de la Commune de Karusi

NDIBANJE D-P., administrateur de la Commune urbaine de Ngagara.

NDIKUMANA A., Administrateur de la Commune de Ruyigi

NDIKUMANA G., Administrateur de la commune de Rumonge
 NDUWABIKE Aaron, Administrateur de la Commune de Gitanga
 NDUWIMANA M., Administrateur de la Commune de Gatara
 NIBIZI A., Administrateur de la Commune Mpanda
 NISUBIRE V., Administrateur de la commune de Muramvya
 NZEYIMANA E., Administrateur de la commune de Bukeye
 RURATOTOYE A., Administrateur de la Commune urbaine de Buterere
 TWAGIRAYEZU F., Administrateur de la Commune de Bukemba

6.3. Inspecteurs des finances communales

ININHAZWE J.B., Inspecteur des finances communales en Province de Gitega
 KAJAMBERE N., Inspecteur des finances communales en Province de Karusi
 KAVYINABUHIYE S., Inspecteur des finances communales en Province de Muramvya
 KAYONDE Ph., Inspecteur des finances communales en Province de Kayanza
 NDAYIZEYE E. Inspecteur des finances communales en Province de Makamba
 NKESHIMANA A., Inspecteur des finances communales en Province de Bururi

6.4. Président du Conseil communal

6.5. Société civile

NDUWIMANA A, Directeur Exécutif de l'ABELO
 RURASESERA C., V-P de l'Association « Dushirehamwe » de Ruyigi

6.6. Conseiller technique

BABONWANAYO D., Conseiller socio-culturel en commune de Buhiga

BABONWANAYO D., Conseiller socio-culturel en commune de Buhiga

BARAKAMFITIYE D., Conseiller technique

BIGIRIMANA D., Conseiller chargé des affaires économiques et sociales

BIGIRIMANA M., Conseiller chargé du développement communal

GAHUNGU Chr., Conseiller socio-culturel en commune de Mwaro

HARERIMANA F., Conseillère technique chargé du développement en commune de Matana

MANIRAKA D., Conseiller social de l'administrateur de Gashoho

MISAGO A., Conseiller technique de l'Administrateur de Muyinga

NAYISI Ch., Conseiller technique chargé du développement

NDWAYO L., Conseiller économique en commune de Mwaro

NITUNGA P., Conseiller technique au développement en commune de Gisagara

NIYIBITANGA P., Conseillère technique de l'administrateur de Gasorwe

NIYOKINDI F., Conseiller technique chargé du développement en commune de Rumonge

NTEZIRIBA J., Conseiller technique chargé des affaires administratives et sociales

NYANDWI S., Conseiller social de l'Administrateur

6.7. Population

BIGIRIMANA W., cultivateur, commune Kayogoro

MAJAMBERE S., habitant de Buterere

NDAYISHIMIYE A, cultivatrice, commune Nyanza-Lac

NDIKUMANA A., habitant de la commune urbaine de Cibitoke

NIYONZIMA P., commune Kayogoro

NHIMANA Paul, Commune Kayokwe,

6.8. Autres

AFRIQUE M.C., Directeur de l'Ecole primaire Gisanze I

BIGIRIMANA Fl., Assistante psycho-sociale du CDF (Centre de Développement Familial)

BIZUMUREMVIYI L., ex-comptable de la Commune Gihanga

BWITONZI Sh., Directeur de l'Ecole primaire Kanyami

GAHUNGU J., Directeur de l'Ecole primaire Gasenyi

MBWANDI E., Secrétariat inspection communale

MUCOMWIZA J.M., fonctionnaire de la Mairie

MUSINUMWE D., Secrétariat inspection communale de l'enseignement

NDAYIHAYA Domine, juge au tribunal de résidence Vumbi

NDUWIMANA L., Secrétariat inspection communale de l'enseignement de Gasorwe

NSABINDEMYI R., Chef de colline de Rurimanzovu

NSENGIYUMVA P., Directeur de l'Ecole primaire Vumbi II

NYANDWI M., enseignante à l'Ecole primaire Kanyami

SINDAYIHEBURA E., Chargé de la carte scolaire à l'Ecole primaire de Gatara

ANNEXE : QUESTIONNAIRE D'ENQUETE SUR L'EVALUATION
DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION AU
BURUNDI

**I. Questionnaire pour le Gouverneur de province ou
pour son conseiller**

Nom de la Commune :

Province :

Nom du répondant :

Fonction :

Sexe :

Niveau d'étude :

Téléphone :

1. Est-ce que vous auriez déjà entendu parler de la politique de « décentralisation » ? En quoi consiste-t-elle ?
2. Quels seraient les atouts de la décentralisation de votre province ?
3. Croyez-vous que vos communes sont en mesure d'être décentralisées ? Justifiez votre réponse
4. Comment préconisez-vous la résolution du problème de déficit budgétaire dans certaines communes ?
5. Est-ce que la loi communale de 2010 en vigueur favorise-t-elle la collaboration entre Vous et les autorités locales (au niveau des rapports entre pouvoir central et provinces, rapports provinces et commune) ? Justifiez votre réponse
6. Croyez-vous que la Communauté locale (associations de citoyens, individus ou autre

organisation) est impliquée dans la gestion de votre province ?

7. Quelles propositions feriez-vous pour améliorer la décentralisation de vos communes ?

II. Questionnaire à adresser au Conseiller technique

Nom de la Commune :

Province :

Nom du répondant :

Fonction :

Sexe :

Niveau d'étude :

Téléphone :

1. Avez-vous déjà entendu parler de la politique de la décentralisation ?
2. Est-ce que la décentralisation dans votre commune est perceptible ? Justifiez votre réponse
3. Avez-vous l'habitude d'impliquer les partenaires de la commune dans l'élaboration des plans communaux de développement communautaire ? Comment ?
4. Est-ce que la communauté locale (associations ou autre organisation locale) dans les projets de développement ? Comment ?
5. Est-ce que la société civile locale vous fait parvenir des rapports d'évaluation sur les projets de développement les concernant ?
 - si oui, les considérez-vous ?
 - si non, ces rapports sont-ils nécessaires ?
6. Qu'est-ce que la décentralisation pourrait améliorer dans le traitement des questions administratives ?

III. Conseiller collinaire

Nom de la Commune :

Province :

Nom du répondant :

Fonction :

Sexe :

Niveau d'étude :

Téléphone :

1. Avez-vous déjà entendu parler de la politique de la décentralisation ? Comment l'avez-vous connue ?
2. Est-ce que vous jouissez effectivement de la décentralisation? Justifiez votre réponse
3. Etes-vous consulté par les autorités communales locales dans l'élaboration des plans de développement collinaires et dans la politique de sécurité ?
4. Est-ce que vous intégrez la population dans la gestion de votre commune ? Justifiez votre réponse
5. Etes-vous satisfait de votre niveau de collaboration avec le Conseil communal ou le président du conseil communal ? Justifiez votre réponse
6. Quelles sont les avantages de la décentralisation dans votre colline ?
7. Quelles sont les contraintes que vous rencontrez au moment de la gestion de votre commune ?
8. Comment est-ce que vous suivez la gestion des affaires de la colline ?
9. Quelles seraient les solutions possibles afin de résoudre ces contraintes ?

10. Si, vous soupçonnez que les autorités locales ne vous satisfont pas, comment est-ce que vous procédez pour le leur dire ?

IV. Questions à adresser aux administratifs locaux (Administrateur communal/Président du conseil communal)

Nom de la Commune :

Province :

Nom du répondant :

Fonction :

Sexe :

Niveau d'étude :

Téléphone :

1. D'après vous, qu'est-ce que vous entendez par le terme de décentralisation ?
2. Est-ce que vous jouissez effectivement de cette décentralisation ? Justifiez votre réponse
3. Est-ce que vous intégrez la population (ou leurs représentants) dans la prise des décisions intéressant votre collectivité locale ? Comment ?
4. Quelles sont, selon vous, les atouts de la décentralisation de votre commune ?
5. Quelles sont, selon vous, les contraintes à la décentralisation effective de votre commune ?
6. En matière de sécurité, l'autorité communale est le premier responsable. Comment collaborez-vous avec les autorités de police dans votre commune (commissaire, chef de poste de police et de l'armée) ?

7. Comment appréciez-vous le niveau de collaboration entre vous (Administrateur) et l'autorité hiérarchique (Gouverneur et le Ministre)?
8. Quelles seraient, selon vous, les solutions possibles pour améliorer la décentralisation communale ?

V. Questions à adresser à la population bénéficiaire

1. Etes-vous informé de l'existence d'une politique de décentralisation communale ? Si oui, par quels moyens ?
2. Existe-t-il des associations locales vous permettant d'échanger sur des questions locales ? Si oui, quels sont les rapports entre elles et les autorités locales ?
3. Etes-vous consulté lors de l'élaboration des plans communaux de développement communautaire (PCDC) ?
4. Est-ce que la Commune vous aide dans l'élaboration des plans collinaires de développement communautaire ?
5. Etes-vous informé des actions et décisions prises par les autorités administratives locales ? Si oui, comment (par voie de réunion ou autre moyen d'information, etc.)?
6. Etes-vous satisfait des différentes activités réalisées par vos autorités locales élues (administrateurs, les conseillers communaux et collinaires, etc.) ?
 - Très satisfait
 - Satisfait
 - Non-satisfait
7. Que proposeriez-vous afin de rendre effective la collaboration entre vous et les élus locaux ?