



Observatoire de l'Action Gouvernementale, asbl

Siège social: Bujumbura - Burundi B.P: 3113 Bujumbura Tél: 21 8820

E-mail : oag@cni.cbinf.com. Site Web: www.oag.bi

*Analyse du processus de décentralisation au Burundi
(cas des Conseils communaux et des structures locales de développement)*

Bujumbura, octobre 2007

Table des matières

Table des matières.....	2
Remerciements.....	3
Liste des principaux sigles et abréviations.....	4
Résumé exécutif.....	5
0. Introduction générale.....	8
0.1. Contexte et justification.....	8
0.2. Objectifs de l'étude.....	8
0.3. Méthodologie.....	9
<i>Chapitre 1 : Cadre institutionnel, législatif et réglementaire de la décentralisation au Burundi.....</i>	10
1.1. Définition, raison d'être, principes généraux et objectifs globaux de la décentralisation...	10
1.2. Lois et règlements en vigueur en matière de décentralisation.....	11
1.2.1. Des textes de lois.....	11
1.2.2. Les documents à caractère réglementaire.....	12
1.2.3. Des politiques sectorielles des ministères concernés.....	13
1.3. Acteurs de la décentralisation.....	13
<i>Chapitre 2 : Les résultats de l'enquête.....</i>	14
<i>Chapitre 3 : Analyse critique de la situation actuelle de la décentralisation.....</i>	22
3.1. Des forces et des faiblesses du cadre institutionnel, législatif et réglementaire.....	22
3.1.1. Des forces.....	22
3.1.2. Des faiblesses.....	26
3.2. Des forces et des faiblesses en matière des ressources.....	32
3.2.1. Au niveau du Conseil Communal.....	32
3.2.2. Au niveau de l'administrateur communal et du personnel de la commune.....	34
3.2.3. Au niveau du Conseil collinaire.....	35
3.2.4. Au niveau des organes consultatifs.....	36
<i>Chapitre 4 : Observations, propositions de révision de la loi communale et recommandations relatives à l'accélération du processus de décentralisation.....</i>	37
4.1. Des observations pertinentes sur le plan législatif et réglementaire.....	37
4.2. Des propositions de révision de la loi communale.....	38
4.3. Des propositions concernant la collaboration entre les structures étatiques et les organes consultatifs de la commune.....	40
4.3.1. Du rôle du Gouvernement.....	40
4.3.2. Du rôle de la Province.....	41
4.3.3. Du rôle des Comités communaux de développement communautaire (CCDC) en tant qu'organes consultatifs.....	41
4.3.4. Du rôle des conseils communaux et collinaires en matière de développement communautaire.....	41
4.3.5. Du rôle des techniciens.....	42
4.3.6. Du rôle de la Société civile.....	42
4.4. Des propositions sur le plan institutionnel.....	42
Conclusion générale.....	45
Bibliographie.....	48
Annexes.....	50
Annexe 1 : Termes de référence.....	51

Remerciements.

Aux termes de la présente étude, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale tient à remercier le consultant, Maître Zacharie GASABANYA pour son apport précieux dans l'analyse du processus de décentralisation au Burundi.

Ses remerciements vont spécialement à l'endroit des membres du comité de Pilotage et de lecture de l'étude dont les noms suivent :

1. Monsieur Onesphore NDUWAYO, Président de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;
2. Madame Gertrude KAZOVIYO, Vice-présidente de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;
3. Honorable Pascasie NKINAHAMIRA, Membre du Bureau Exécutif de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;
4. Honorable Oscar NIBOGORA, Lecteur Indépendant ;
5. Monsieur Térence MBONABUCA, Lecteur Indépendant ;
6. Monsieur Melchior NDAYIMIRIJE, Secrétaire Exécutif de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale.

Liste des principaux sigles et abréviations

AC	: Administrateur Communal
ASBL	: Association Sans But Lucratif
CC	: Conseil Communal
CCDC	: Comité Communal de Développement Communautaire
CCDLP	: Comité Communal de Développement et de Lutte contre la Pauvreté
CDC	: Comité de Développement Communautaire.
CNCA	: Comité National de Coordination des Aides.
CSLP	: Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte Contre la Pauvreté
DGAT	: Direction Générale de l'Administration du Territoire.
D.G.D.MAD.	: Direction Générale de la Décentralisation et de la Mobilisation pour l'Auto Développement.
FAAT	: Fonds d'Appui à l'Administration du territoire
FAO	: Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation
FDC	: Fonds de Développement Communal.
FNIC	: Fonds National d'Investissement Communal.
OAG	: Observatoire de l'Action Gouvernementale
OMD	: Objectifs Millénaires de Développement
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
OMS	: Organisation Mondiale de la Santé.
PCDC	: Plan Communal de Développement Communautaire.
PNUD	: Programme des Nations Unies Pour le Développement.
PRADECS	: Projet d'Appui au Développement Communautaire et Social.
UNICEF	: Fonds des Nations Unies pour l'Enfance.
U E	: Union Européenne
V/H/ SIDA	: Syndrome d'Immunodéficience Acquise

Résumé exécutif

L'article premier de la loi n° 1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale stipule que « la commune est une collectivité territoriale décentralisée, dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie organique et financière... ». Il apparaît clairement que la nouvelle loi consacre le principe de décentralisation au niveau de la commune.

Au niveau des principes, cette nouvelle loi apporte des innovations importantes qui offrent des conditions nécessaires à une décentralisation territoriale. Contrairement aux lois antérieures, elle institue le principe de libre administration traduisant ainsi la volonté de laisser la maîtrise de l'administration locale à la communauté des habitants de la collectivité. A ce titre, elle prévoit une nouvelle organisation de ces entités décentralisées en les dotant de nouveaux organes élus qui sont fondés sur des pouvoirs qui étaient jusqu'ici centralisés par l'Etat.

La commune est dirigée par un Conseil communal et par un administrateur élu.

L'élection des membres de ces conseils au suffrage universel direct est un des principes majeurs pouvant conduire à une démocratie de proximité et partant à une bonne gouvernance. Cette responsabilisation des dirigeants élus à la base leur donne plus de légitimité et leur assigne un mandat précis.

Par ailleurs, la commune « constitue la base du développement économique et social de la population établie sur son territoire¹ ». Cette innovation prévoit des mécanismes et des modalités de mise en œuvre d'une autonomie financière. En plus des organes et du personnel communaux, le développement de la commune sera également appuyé par un comité de développement communautaire composé de personnes concernées et engagées dans le développement de la commune.

Cette loi constitue donc un bon instrument de départ pour le processus de décentralisation. Elle fait signe de progrès significatifs par rapport à la législation antérieure.

Néanmoins au regard des dispositions de la loi et du contexte de guerre et de pauvreté extrême qui prévaut dans le pays, il y a lieu de poser la question sur sa capacité de promouvoir une décentralisation opérationnelle. Les garanties nécessaires pour l'accomplissement des objectifs de toute décentralisation ne semblent pas suffisantes. Ceci est d'autant plus vrai qu'on enregistre pas mal de dysfonctionnements qui, par endroits, vont jusqu'à paralyser le travail des conseils communaux. On comprend ainsi que le processus de décentralisation initié il y a quelques temps se trouve confronté à beaucoup de difficultés.

C'est dans ce cadre que, dans le but d'identifier les différents problèmes qui se posent et les solutions à y apporter, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG) vient d'initier une analyse critique du processus de décentralisation au Burundi.

L'objectif global de ce travail est de contribuer à la promotion d'un processus de décentralisation susceptible d'impulser un développement local réel, basé sur un fonctionnement adéquat des conseils communaux et des structures locales de développement, de la mise en œuvre effective du plan type de

¹ Article 5 de la loi n° 1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale

développement communautaire ainsi que d'une participation active et accrue de la population au développement local. Il s'agissait en effet :

- de faire une analyse critique des textes législatifs et réglementaires régissant le processus de décentralisation au Burundi;
- de faire une analyse critique du fonctionnement des conseils communaux ;
- d'identifier les problèmes qui se posent dans le fonctionnement des structures locales de développement ;
- de décrire le type de collaboration qui devrait exister entre les structures étatiques et les associations sans but lucratif de développement;
- d'analyser les modalités pratiques qui permettraient une meilleure implication de la population dans le développement local ;
- de formuler des propositions concrètes en vue d'améliorer la législation régissant le fonctionnement des conseils communaux, des structures locales de développement ainsi que de la participation citoyenne dans la promotion du développement local.

Sur le plan méthodologique, la réalisation de ce travail s'est appuyée sur trois sources essentielles, à savoir l'exploitation de la documentation existante, l'analyse des textes législatifs et réglementaires ainsi que les résultats de l'enquête.

Au terme de l'enquête, les constatations suivantes ont été dégagées :

1. l'absence de clarté et d'harmonie ou de cohérence de la loi communale sur l'organisation et le fonctionnement des organes étatiques, élus, administratifs et consultatifs de la commune ;
2. la multiplicité et le renforcement des structures de tutelle politique, administrative, technique et financière posant ainsi le problème de coordination au niveau national ;
3. l'absence de quelques textes d'application malgré leur prévision dans la loi communale et cela laisse place à différentes interprétations sur les rôles et pouvoirs des divers acteurs dans le domaine de la décentralisation ;
4. l'absence d'opérationnalisation des mécanismes de collaboration et de concertation déjà mis en place entre les organes communaux et les structures locales de développement.

En vue d'améliorer la situation actuelle, la mission a constaté qu'il faut absolument réviser la loi communale mais qu'en attendant, le Gouvernement peut adopter certains textes d'application (décrets, ordonnances et autres directives pratiques) pour donner plus de précisions sur l'organisation et le fonctionnement des organes de la commune, la structure de coordination au niveau national et les mécanismes de collaboration avec les autres ministères techniques.

Dans ce cadre, un accent particulier est mis sur l'objectif d'une meilleure implication de la population dans le développement local en créant un espace cohérent et compatible avec les impératifs de la décentralisation.

Les propositions et recommandations allant dans ce sens sont développées par la mission. Ces dernières tiennent compte des principes et objectifs généraux de la décentralisation, du contexte socio-politique et économique du pays et des résultats de l'enquête menée par la mission.

Les principaux éléments de révision de la loi communale se résument en :

1. Définition plus claire et détaillée de l'organisation et du fonctionnement des organes de la commune (élus, administratifs et consultatifs) ;
2. Description d'un type de collaboration entre les structures étatiques et les organes consultatifs de la commune (associations sans but lucratif, etc...) ;

3. Organisation du régime des incompatibilités des fonctions des ministres, députés, sénateurs et gouverneurs avec celles des conseillers Communaux et Administrateur Communal ;
4. Renforcement de la décentralisation au détriment de la déconcentration et de l'administration centrale en supprimant le système de nomination de l'Administrateur Communal par décret pour être remplacé par celui d'élection au suffrage universel direct ;
5. Engagement plus direct de l'Etat dans le transfert des compétences et des ressources adéquates aux communes par leur prévision dans la loi communale et la loi budgétaire annuelle de l'Etat ;
6. Harmonisation de la loi communale avec d'autres lois en rapport avec la décentralisation ;
7. Dépolitisation et professionnalisation de l'administration communale en adoptant un organigramme de la commune comprenant les services communaux hiérarchisés avec un coordinateur de l'ensemble de ces services ;
8. Libération de l'Administrateur Communal de certaines tutelles en évitant le bicéphalisme entre l'Administrateur Communal et le Président du Conseil Communal.

La révision de la loi communale étant une étape parmi tant d'autres du processus de décentralisation, la mission a considéré que le Gouvernement doit prendre d'autres mesures d'accompagnement sur le plan institutionnel. Les plus pertinentes proposées sont les suivantes :

A court terme

1. L'organisation des Etats Généraux de la décentralisation et de la déconcentration au Burundi ;
2. L'adoption des textes d'application de la loi communale relatifs notamment au régime des incompatibilités de certaines fonctions (conseiller technique communal et conseiller communal ; Gouverneur et conseiller communal, etc...) ;
3. La mise en harmonie de la loi communale aux autres lois traitant de la décentralisation comme le Code Foncier, le Code Forestier, le Code de l'Environnement, le Code Electoral, le Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires, etc... ;
4. L'élaboration et l'adoption d'autres textes de loi relatifs notamment à la fonction publique territoriale au statut des élus locaux, à la réorganisation des services provinciaux, à la comptabilité communale, à la classification des infrastructures et équipements selon leur intérêt national provincial et communal ;
5. La réalisation d'une étude comparée sur l'inte-relation des organes communaux ;
6. La création d'une structure coordinatrice de la décentralisation au niveau national ;
7. Le renforcement des capacités intellectuelles des organes communaux ;
8. La réalisation d'une étude sur la décentralisation ;
9. La réalisation d'une étude sur l'intercommunalité fiscale ;
10. La création d'un centre de formation et de perfectionnement des élus.

A moyen et long terme.

1. L'organisation d'un nouveau découpage des communes ;
2. La mobilisation des ressources financières et matérielles pour le financement des projets de développement communautaire ;
3. La mise en place d'un programme d'identification des besoins en formation à tous les niveaux ;
4. La mise en place et le renforcement d'un système approprié de planification à partir de la base ;
5. La mise en place des moyens et mécanismes permettant un bon fonctionnement des structures de base.

En définitive, la mission estime que la réussite de la décentralisation n'est pas l'œuvre du Gouvernement seul. C'est plutôt l'approche participative et démocratique de tous les acteurs (législateur, Gouvernement, communes, population civile, bailleurs de fonds) de la décentralisation qui peut garantir la pérennité du système à long terme.

O. Introduction générale.

0.1. Contexte et justification

Depuis l'Indépendance nationale, le Gouvernement a adopté une série de politiques économiques et sociales en vue de promouvoir le développement du pays.

Parmi ces politiques, l'on note d'une manière constante la préoccupation de déléguer un certain nombre de pouvoirs et de responsabilités de la part de l'Etat aux communes sur le plan politique, administratif et financier.

Dans ce cadre, trois principaux concepts ont été observés, à savoir la déconcentration, la décentralisation et le développement communautaire.

L'application de ces différentes politiques s'est opérée dans un contexte politique, économique et social extrêmement difficile.

En effet, sur le plan politique, le Burundi a été marqué par des guerres civiles cycliques ayant provoqué des destructions du capital productif et des déplacements massifs des populations.

Ensuite, l'économie burundaise a subi un déclin considérable au lieu d'évoluer positivement et progressivement avec le temps et cela s'observe particulièrement au niveau du PIB et du seuil de pauvreté annuellement enregistré. L'aggravation de la pauvreté s'est traduite également par l'accès limité de la population burundaise aux services sociaux de base comme l'enseignement, la santé, l'eau potable, le logement décent, etc... .

Enfin, les différentes crises politiques et économiques ont généré des phénomènes nouveaux sur le plan social, en l'occurrence les violences sexuelles et le viol, venant aggraver la situation liée à la pandémie du VIH/SIDA.

Dans ce contexte général, il apparaît clairement que le processus de décentralisation initié il y a quelques années s'est trouvé confronté à de sérieuses difficultés, freinant ainsi la réalisation de deux missions essentielles de l'Etat burundais : rétablir les conditions normales de vie des populations et relancer l'économie nationale.

C'est dans ce cadre que la présente étude a pour but d'identifier les différents problèmes qui se posent et les solutions à y apporter.

Cette étude est structurée en quatre chapitres, à savoir (1) l'analyse du cadre institutionnel, légal et réglementaire de la décentralisation, (2) la présentation et l'analyse des résultats de l'enquête, (3) l'analyse critique de la situation actuelle de la décentralisation ainsi que (4) la présentation des propositions et recommandations visant l'accélération du processus de décentralisation.

En guise de conclusion, une opinion sur la situation globale de la décentralisation au Burundi ainsi que sur les conditions de succès est donnée.

0.2. Objectifs de l'étude

L'objectif global

L'objectif global de ce travail est de contribuer à la promotion d'un processus de décentralisation susceptible d'impulser un développement local réel, basé sur un fonctionnement adéquat des conseils communaux et des structures locales de développement, de la mise en œuvre effective du plan type de développement communautaire ainsi que d'une participation active et accrue de la population au développement local.

Les objectifs spécifiques

- faire une analyse critique des textes législatifs et réglementaires régissant le processus de décentralisation au Burundi;
- faire une analyse critique du fonctionnement des conseils communaux ;
- identifier les problèmes qui se posent dans le fonctionnement des structures locales de développement ;
- décrire le type de collaboration qui devrait exister entre les structures étatiques et les associations sans but lucratif de développement;
- analyser les modalités pratiques qui permettraient une meilleure implication de la population dans le développement local ;
- formuler des propositions concrètes en vue d'améliorer la législation régissant le fonctionnement des conseils communaux, des structures locales de développement ainsi que de la participation citoyenne dans la promotion du développement local.

0.3. Méthodologie

Sur le plan méthodologique, l'étude s'est appuyée sur trois sources essentielles à savoir l'exploitation de la documentation existante, l'analyse des textes législatifs et réglementaires ainsi que les résultats de l'enquête.

L'enquête s'est déroulée sur base d'un questionnaire se trouvant à l'annexe II et auprès des groupes ciblés à l'avance ci- après :

- Les Gouverneurs de province ;
- Les Administrateurs Communaux ;
- Les Présidents et membres des Conseillers Communaux ;
- Les membres des conseillers collinaires ;
- Les Conseillers techniques des communes ;
- Les membres des CCDC ;
- Les représentants des associations ;
- Les représentants de la population civile ;
- Les Bashingantahe.

Au cours de cette enquête, chaque groupe –cible a donné son opinion sur le processus de décentralisation.

Les personnes rencontrées sont identifiées à l'annexe III tandis que la situation par région des groupes cibles rencontrés est donnée à l'annexe IV.

Au regard de la durée réservée (45 jours calendriers) pour faire ce travail et de la disponibilité des personnes- ressources pendant la période de l'enquête, il n'a pas été possible de rencontrer toutes les

structures de toutes les communes du pays. Aussi, pour ces mêmes raisons, certaines données statistiques sur les sujets abordés n'ont pas pu être fournies.

Cependant, la population ciblée et rencontrée permettait de respecter les normes universellement reconnues dans le domaine des études statistiques puisque quarante (42) communes sur 129 ont été visitées pendant six jours (du 7 au 12 mai 2007).

Par ailleurs, le choix de ces communes a été guidé par un souci de représentativité régionale dans la mesure où les cinq régions du pays (Nord, Est, Ouest, Centre et Sud) ont été visitées. En effet, ce sont les 14 provinces suivantes qui ont fait l'objet d'enquête : Bujumbura-Mairie, Bujumbura-Rural, Bubanza, Bururi, Cibitoke, Gitega, Kayanza, Kirundo, Makamba, Muramvya, Mwaro, Ngozi, Rutana et Ruyigi.

Ensuite, des entretiens et interviews ont été organisés auprès du Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique, du Ministère de la Bonne Gouvernance, de l'Inspection Générale de l'Etat et de l'Administration Locale, du Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale ainsi qu'auprès du Projet d'Appui au Développement Communautaire et Social (PRADECS).

S'agissant de la formulation des propositions et recommandations, elle a été faite sur base des principes généraux de la décentralisation, du contexte général dans lequel se situe le Burundi, de l'état actuel des lieux de la décentralisation comprenant la vision globale du Gouvernement, de l'analyse de la population cible ainsi que de l'analyse des résultats des enquêtes.

Chapitre 1 : Cadre institutionnel, législatif et réglementaire de la décentralisation au Burundi.

1.1. Définition, raison d'être, principes généraux et objectifs globaux de la décentralisation.

La décentralisation, en tant que technique administrative signifie la mise en place des structures de pouvoir local et d'accès des populations à la gestion de leurs ressources et territoires ainsi que le droit de contrôle des populations sur les autorités élues.

L'adoption de cette technique vise l'objectif de participation politique, économique, sociale, administrative et financière de l'ensemble de la population locale à lutter contre la pauvreté pour l'amélioration de ses conditions de vie.

Pour atteindre cet objectif, c'est-à-dire obtenir un développement communautaire réel, l'on doit passer par l'adoption des mécanismes de bonne gouvernance politique, économique et administrative. En effet, l'on doit constamment garder à l'esprit le respect du principe de la gestion démocratique de la chose publique, dans l'intérêt général et par des compétences reconnues. Il s'agit ainsi de l'établissement d'un contrat social entre l'Etat et la population locale sur base duquel l'Etat a l'obligation de céder une parcelle de ses pouvoirs et donner les moyens nécessaires et suffisants.

En retour, la population locale est tenue de participer activement à la gestion de ces moyens et contrôler l'action des élus. Le respect de ces obligations corrélatives constitue donc les conditions préalables et nécessaires pour obtenir une décentralisation effective.

La décentralisation repose donc sur les principes généraux suivants :

1. La personnalité juridique de la commune distincte de celle de l'Etat ;

2. L'autonomie organique, c'est à dire le pouvoir propre de décision dans la gestion de la commune indépendamment de tout contrôle hiérarchique et seulement soumis aux contrôles prévus par la loi ;
3. L'autonomie financière, c'est à dire un budget propre de la commune différent de celui de l'Etat.
4. La bonne gouvernance politique, économique et administrative par la gestion démocratique de la chose publique, dans l'intérêt général et par des compétences reconnues.

La mise en œuvre de ces principes généraux vise les objectifs globaux suivants :

1. La répartition et la redistribution équitables des ressources nationales dans le pays ;
2. La création des pôles de développement à la base ;
3. L'accessibilité accrue des services de l'Etat à la population ;
4. La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales ;
5. Le déplacement des règles de jeu décisionnel ;
6. La responsabilisation de la collectivité locale face à ses réalités propres ;
7. La valorisation des ressources locales et la sauvegarde de l'identité socio -culturelle de chaque collectivité locale ;
8. L'auto promotion responsable pour un développement rural intégré et autogéré.

1.2. Lois et règlements en vigueur en matière de décentralisation.

La mise en œuvre de la décentralisation repose essentiellement sur des textes de loi et d'autres documents à caractère réglementaire ainsi que sur les différentes politiques sectorielles des Ministères concernés.

1. 2. 1. Des textes de lois.

A ce sujet, il y a lieu de noter que l'administration communale est régie par plusieurs textes de loi que l'on peut consulter utilement dans l'indice bibliographique de la présente étude. Les textes de loi les plus pertinents quant à la réglementation de la décentralisation de cette administration communale sont notamment : la Constitution de la République du Burundi du 18 Mars 2005, le code électoral du Burundi et la loi communale du 20 Avril 2005.

Les autres lois et décret lois importants en matière de décentralisation portent entre autres sur le transfert de certains recettes administratives au profit des communes, le transfert de l'impôt foncier perçu sur le territoire du Burundi au profit des communes et de la Mairie de Bujumbura., le transfert de l'impôt foncier perçu sur le territoire du Burundi au profit des communes et de la Mairie de Bujumbura, le transfert de l'impôt sur les revenus locatifs perçus sur le territoire du Burundi au profit des communes et de la Mairie de Bujumbura, l'organisation générale de l'administration, le Code foncier de la République du Burundi, le Code de l'Environnement de la République du Burundi, le Code Forestier de la République du Burundi, le Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires du Burundi tels qu'amendés à ce jour.

En effet, il est aussi important de souligner que le Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires du Burundi prévoit un chapitre des juridictions spécialisées dans lequel elle traite particulièrement de la compétence des juridictions administratives (articles 60 à 66).

En rapport avec la décentralisation, la Cour Administrative est compétente pour régler les litiges concernant notamment :

- les recours en annulation pour excès de pouvoir dirigés contre les décisions des autorités administratives ;
- les recours contre les notations des fonctionnaires et les sanctions disciplinaires prévues par le statut général de la Fonction Publique ;
- les recours contre les décisions prises en matière fiscale et douanière dans les conditions fixées par la réglementation en la matière ;
- les actions relatives aux incompatibilités attachées aux fonctions et mandats publics.

Aussi, dans les limites de ces dispositions, le juge administratif peut adresser des injonctions à l'administration et spécialement lui prescrire ou interdire de faire un acte ou une opération déterminée.

Ainsi donc, une fois la loi communale mise en harmonie avec ce code précité, les conflits observés entre les différents organes communaux et la tutelle seraient réglés sans trop de difficultés.

Bien plus lorsque l'institution de l'Ombudsman (prévu dans les articles 237, 238 et 239 de la constitution) sera mise en place, il sera intéressant d'envisager la décentralisation de cet organe de l'Ombudsman jusqu'au niveau des communes en vue de la mettre à contribution à côté du juge administratif prévu par le code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaire.

Ensuite, par le décret n° 100/72 du 18 octobre 2005 fixant la structure et les missions du Gouvernement de la République du Burundi. Le Gouvernement précise bien les structures qui vont s'occuper de la tutelle de la décentralisation, (Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique et Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale), tout en indiquant d'autres Ministères qui vont collaborer plus étroitement dans ce domaine.

Quant au Décret n° 100/104 du 21 novembre 2005, il vient mettre en application le Décret sus-visé (n° 0100/72 du 18 octobre 2005) concernant le renforcement institutionnel de la décentralisation.

1.2.2. Les documents à caractère réglementaire.

En plus de ces différents textes de loi, le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique et le Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale, avec l'appui technique et financier du PNUD, de la Banque Mondiale, de l'Union Européenne, de la Belgique et de la France, ont déjà produit des documents tenant lieu de règlements de la décentralisation.

A titre d'exemples, il y a lieu de citer :

- le Manuel des procédures administratives et financières des communes ;
- le Règlement d'Ordre Intérieur des Conseils Communaux;
- le Guide du cadre de l'administration communale,
- le Plan –type Communal de développement communautaire ;
- le Décentralisation administrative et fiscale ;
- le Programme de bonne Gouvernance ;
- les Décisions administratives issues des réunions avec les Gouverneurs de Province, les Administrateurs communaux et les Conseillers Communaux.

Et pour avoir une vision plus globale et commune avec les différents bailleurs de fonds, le Gouvernement a adopté deux documents d'une très grande importance pour le pays.

Il s'agit de :

- ***La lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Communautaire.***

Adoptée par le Conseil des Ministres dans ses réunions des 31 janvier et 1^{er} février 2007, cette lettre précise l'objectif global du Gouvernement en matière de décentralisation qui est celui d'asseoir une politique de développement centrée sur la valorisation du citoyen burundais en tant qu'acteur et premier bénéficiaire du progrès.

Dans cette Lettre de Politique, des stratégies sont envisagées et des principales actions à mener sont identifiées dans une matrice se trouvant en annexe V.

Sur le plan méthodologique, deux approches sont retenues : approche consultative et participative et approche progressive.

- ***Le Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté.***

Adopté en septembre 2006 par le Gouvernement, le CSLP a aussi défini les objectifs et axes stratégiques de développement du pays en mettant en place un programme d'actions prioritaires 2007-2010 et en précisant les mécanismes de financement de ce programme, de mise en œuvre et de suivi-évaluation de tout le CSLP.

1.2.3. Des politiques sectorielles des Ministères concernés.

Enfin, le concept de la décentralisation est réglementé dans les différentes politiques sectorielles des ministères concernés et cités au point 1.3 du présent rapport.

1.3. Acteurs de la décentralisation

Les lois et règlements en vigueur en matière de décentralisation sont appliqués par des intervenants groupés en quatre (4) catégories ci-après :

(i) Au niveau Gouvernemental :

- Le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique ;
- Le Ministère de la Bonne Gouvernance, de l'Inspection Générale de l'Etat et de l'Administration Locale ;
- Le Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale ;
- Le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement et de Tourisme ;
- Le Ministère de la Solidarité Nationale, des Droits de la Personne Humaine et de l'Egalité des Genres ;
- Le Ministère des Finances ;
- Le Ministère de l'Information, de la Communication et des Relations avec le Parlement ;
- Le Ministère des Travaux Publics et de l'Equipement ;
- Le Ministère de l'Education Nationale et de la Culture ;
- Le Ministère de la Santé Publique ;
- Le Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage ;
- Le Ministère de l'Energie et des Mines.
- Le Ministère des Transports, Postes et Télécommunications ;
- Le Ministère de la Justice et Garde des Sceaux ;
- Le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale ;

- Le Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération ;
- Le Ministère du Commerce et de l'Industrie ;
- Le Ministre de la Jeunesse et des Sports.

(ii) Au niveau provincial :

- Les Gouverneurs de Province
- Les services techniques sectoriels déconcentrés

(iii) Au niveau communal :

- Le Conseil Communal ;
- L'Administrateur Communal ;
- Le Personnel de la Commune (Conseillers Techniques, comptable, Secrétaire, agent d'Etat civil, etc...);
- Les organes consultatifs (Comité Communal de Développement Communautaire, CCDC; Comité Communal de Développement et de Lutte Contre la Pauvreté, CCDLP) ;
- Le Conseil Collinaire ;
- La société civile (associations, coopératives, les églises, les Bashingantahe) ;
- Les entreprises du secteur privé.

(iv) Au niveau international :

- Les pays signataires des accords bilatéraux ou internationaux ;
- Les ONG internationales ;
- Les organismes du système des Nations Unies (Banque Mondiale, PNUD, OMS, UNICEF, FAO, etc...).

D'après le cadre institutionnel, législatif et réglementaire de la décentralisation au Burundi, il existe plusieurs textes de loi et acteurs chargés de mettre en œuvre cette technique de l'administration territoriale.

En vue de dégager une pratique générale de ce cadre, le moyen de l'enquête s'avère approprié et la synthèse de ce travail se trouve dans le chapitre II ci-après.

Chapitre 2 : Les résultats de l'enquête

1) La décentralisation n'est pas encore effective.

S'agissant du degré de décentralisation, les enquêtés répondent qu'elle n'est pas encore effective à cause principalement de la tutelle qui pèse encore sur certaines décisions de la commune et de l'absence de transfert des ressources fiscales telles que prévues par la loi.

2) Le rôle et les pouvoirs de certains conseillers communaux ne sont pas encore bien cernés car ils se confondent avec les intérêts des partis politiques.

En effet, sur le plan politique, certains enquêtés affirment qu'il y a une destitution généralisée des administrateurs communaux. D'après eux, cela est dû au militantisme des conseillers communaux qui mettent en avant l'intérêt de leurs partis politiques et n'ont pas encore compris leur rôle, qui est celui de

conseiller l'administrateur et non de lui piéger pour le chasser de ses fonctions. Aussi, ils ne connaissent pas les limites de pouvoirs leur appartenant.

3) *L'intervention des tutelles pèse négativement sur certaines décisions de la commune.*

Pour ce qui est de la décentralisation, le constat est que les gouverneurs de Province assurent l'intermédiaire entre la tutelle et les communes. En fait, les gouverneurs surveillent les activités communales et donnent rapport au Ministère de l'intérieur. Dans ce cas, l'indépendance des communes n'est pas effective car il y a toujours l'intervention de la tutelle dans la prise de certaines de décisions au niveau communal.

4) *Les compétences de gestion et de mobilisation des ressources financières sont encore faibles au niveau des organes communaux.*

Sur le plan économique, selon les enquêtés, les communes n'ont pas de compétences pour gérer leurs finances. Aussi, les conseillers techniques ont une faible capacité intellectuelle pour pouvoir développer leurs communes. Il faut également souligner que les communes souffrent d'un manque chronique des moyens financiers, les empêchant de réaliser leurs missions.

5) *Les Administrateurs communaux connaissent leurs missions et les contraintes de leur réalisation.*

A la question de préciser les trois missions les plus importantes de la commune, les administrateurs communaux interrogés revenaient sur les missions suivantes :

- Développer la commune ;
- Assurer la sécurité de la population ;
- Rendre des services à la population.

Concernant les facteurs pouvant affecter positivement la réalisation de ces missions, les administrateurs divergent sur leurs points de vue. Les facteurs cités résultent de l'une ou l'autre potentialité de la commune.

Pour ce qui est des contraintes négatives pour la réalisation de ces missions, les administrateurs convergent sur les contraintes suivantes :

- Manque de moyens financiers pour financer les projets de développement ;
- Présence des bandits qui se multiplient de plus en plus dans toutes les communes ;
- Faible capacité intellectuelle du personnel de la commune.

6) *Les administrateurs communaux connaissent les pouvoirs des différents organes de la commune.*

A la question de savoir si les administrateurs communaux connaissent à travers la loi communale, les pouvoirs du Conseil Communal, de l'Administrateur et du Conseil collinaire, ils ont répondu par l'affirmative comme suit :

Les pouvoirs du Conseil communal sont les suivants :

- Régler par ses délibérations les affaires de la commune ;

- Voter le budget, en contrôler l'exécution et approuver les comptes de gestion ;
- Fixer le programme de développement communautaire et en contrôler l'exécution.

Les administrateurs communaux disposent des pouvoirs ci-après :

- Représenter la commune en justice et coordonner toutes les activités et services oeuvrant dans la commune ;
- Prendre toutes les mesures nécessaires pour l'exécution des décisions du Conseil communal.

Les pouvoirs du Conseil collinaire se résument en quatre points :

- Fixer les conditions et réalisations des actions de développement et de sauvegarde de la paix sociale sur la colline ;
- Assurer la médiation, la conciliation ainsi que le règlement des conflits de voisinage sur la colline ;
- Donner des avis sur toutes les questions concernant la colline ;
- Suivre, au nom de la population, la gestion des affaires de la colline.

7) Les administrateurs communaux reconnaissent que les personnels communaux sont incomplets.

Quant aux différents organes qui forment la structure organisationnelle de la commune, les administrateurs communaux convergent sur les organes suivants : le Conseil communal, l'administrateur communal, le Comité Communal de Développement Communautaire (CCDC), e Conseil de colline.

Ils ont souligné en même temps qu'à côté du Secrétaire, du Comptable, du Chef de zone et du Chef de colline, il y a un autre personnel souvent oublié comme la police de sécurité Intérieure, l'agent de l'état civil , le contrôleur, le planton, les veilleurs.

8) Les partenaires de la commune ne sont pas bien identifiés ainsi que leurs domaines d'intervention.

Du côté des partenaires de la commune, les administrateurs communaux disent que ce sont surtout les associations d'agriculture, d'élevage, de lutte contre la pauvreté et de lutte contre le SIDA et les différentes O.N.G.S qui peuvent intervenir dans la commune.

Pour les mécanismes de communication et de consultation que les administrateurs utilisent dans leurs relations avec ses partenaires, ils ont répondu qu'ils sont matérialisés par des réunions, des audiences, des courriers (correspondances) et des téléphones.

9) Les mécanismes de collaboration entre les institutions publiques, communautaires et les organes consultatifs existent mais sont à améliorer.

A la question de savoir si la coexistence des institutions publiques (provinciales, communales, zones et collines) avec les institutions communautaires (conseil communal, conseil collinaire) et des organes consultatifs (CCDC) et des associations paraît- être efficace pour le développement social et communautaire dans la commune, les administrateurs communaux convergent pour dire que c'est efficace.

A ce sujet, ils ont précisé les principaux avantages ci- après de ces institutions :

- les institutions assurent le développement de la commune et cela pour la population ;
- les institutions offrent un cadre d'expression au profit de la population ;
- l'administrateur communal est informé de tout ce qui se passe dans sa commune.

Pour les relations de travail de ces différentes institutions, certains administrateurs communaux disent qu'il y a une complémentarité entre ces institutions, c'est-à-dire qu'elles se complètent et d'autres disent qu'il n'y a pas de bonnes relations car c'est souvent l'intérêt personnel qui prime.

Les Administrateurs communaux ont également donné leurs points de vue sur les principales difficultés rencontrées en les résumant en trois points :

- la loi communale n'est pas claire sur beaucoup d'articles et plusieurs acteurs l'interprètent différemment ;
- le manque de moyens financiers pour pouvoir mettre en œuvre les projets de développement et exécuter d'autres missions ;
- l'ingérence de certains organes (par exemple le conseil communal) dans les compétences de l'administrateur communal.

Pour améliorer la situation actuelle, les administrateurs communaux proposent les actions suivantes :

- mobiliser des moyens financiers afin de financer les projets de développement et payer le personnel de la commune ;
- respecter la loi communale et les pouvoirs des uns des autres ;
- amender la loi communale pour définir clairement le rôle et les responsabilités des différents organes en précisant notamment que :
 - l'administrateur élu ait un mandat et soit évalué sur son mandat ;
 - la loi communale précise le niveau d'études des membres du conseil communal, de l'administrateur et des membres du conseil collinaire.

En outre, il faut :

- clarifier les manquements graves à imputer aux conseillers communaux et conseillers collinaires et par conséquent prévoir leur mode de remplacement dans la loi communale ;
- préciser le cahier des charges du Président et du Vice-Président du conseil communal ;
- organiser le régime d'incompatibilité par exemple le cas d'un gouverneur où il est président ou membre du conseil communal ;
- s'appuyer sur les organes de consultation existant dans la commune comme le comité de développement communautaire (CDC) et les différents comités de développement communal.
- élaborer et exécuter efficacement le plan de développement communal.

Les administrateurs communaux interrogés ont enfin précisé les activités prioritaires qu'ils souhaitent réaliser : la construction des écoles, la construction des centres de santé, l'adduction d'eau potable, le développement agricole, la construction des infrastructures communales.

10) Les rôles et responsabilités de ces organes sont connus mais sont à clarifier dans la loi communale.

Les Présidents et les Conseillers communaux interrogés convergent sur leurs rôles principaux de développer la commune, conseiller l'administrateur et contrôler les activités réalisées au niveau de la commune.

Pour ce faire, ils passent par les mécanismes de communication et de consultation ci-après : les réunions, les correspondances et les téléphones.

Cependant, ils convergent pour dire que la loi communale renferme des insuffisances et les limites des pouvoirs des organes de la commune ne sont pas bien définies.

Ils sont également conscients de l'importance de la co-existence des institutions publiques (provinciales, communales, zones et collines) avec les institutions communautaires (conseil communal et conseil collinaire) ainsi qu'avec les organes consultatifs (CCDC) et les associations pour le développement social et communautaire dans la commune.

Ils disent que même si le processus de décentralisation est récent, cette co-existence présente des avantages suivants :

- toutes les institutions travaillent pour le développement de la population et par conséquent, elles sont complémentaires ;
- certaines institutions sont des moyens d'expression des doléances de la population ;
- les autorités communales sont plus proches de la population.

11) Certains membres du Conseil communal sont indisponibles et d'autres n'ont pas de formation suffisante.

La cause principale de cette indisponibilité est le fait que la plupart des conseils communaux sont composés des natifs et non résidents de la Commune, occupés à d'autres fonctions diverses (politiques, commerciales, administratives, etc....). Ensuite, le niveau bas de formation de certains autres conseillers communaux a une incidence négative sur l'élaboration et l'adoption des projets communaux de développement.

Pour combler ces lacunes, ils proposent :

- un appui du gouvernement aux communes qui sont en difficultés financières ;
- un programme de formation aux membres de ces institutions ;
- un amendement de la loi communale pour entre autre clarifier les rôles et responsabilités de chaque institution, par exemple, en cas de remplacement d'un membre du conseil communal.

12) Les rôles et responsabilités des conseillers techniques communaux ne sont pas connus par tous.

Les conseillers techniques interrogés convergent sur les rôles suivants :

- conseiller l'Administrateur communal dans tous les domaines ;
- élaborer les projets de développement et faire leur suivi ;
- représenter l'Administrateur en cas de son absence.

Les mécanismes de communication et de consultation que les conseillers techniques utilisent dans leurs relations avec la commune sont les suivants :

- les réunions organisées à leur intention ;
- les entretiens, correspondances et téléphones ;
- les transmissions de rapports.

A la question de savoir si les conseillers techniques connaissent les modalités de préparation et d'exécution d'un plan de développement communautaire en se référant à la loi communale, la majorité

des enquêtés ont répondu négativement car ils disent qu'ils sont nouveaux ; et un petit nombre d'enquêtés disent qu'ils les connaissent de par leurs connaissances et expériences personnelles.

Pour les questions suivantes, la majorité des conseillers techniques convergent sur les réponses suivantes :

qui doit préparer le plan ?	les conseillers techniques
qui doit être consulté ?	la population
quelles sont les activités qui peuvent figurer dans un plan ?	La mise en place des infrastructures socio-économiques (santé, éducation, addition d'eau, les routes, etc...).
qui décide les priorités ?	le conseil communal.
qui arrête le plan ?	le conseil communal.
comment sera-t-il financé ?	le plan est financé par les bailleurs et les recettes communales
qui va réaliser les activités figurant au plan ?	l'administrateur communal.
avec l'aide de qui ?	la population et les conseillers techniques.
qui va gérer l'argent des activités et passer les marchés ?	le comptable communal.

13) *Les niveaux de compétences et d'expériences des conseillers techniques communaux sont faibles.*

En effet, la plupart de ces conseillers techniques sont récemment recrutés et généralement dans le secteur de l'enseignement alors que leurs missions telles que prévues par la loi communale nécessitent des compétences plus larges.

Malgré leur jeunesse dans les fonctions, les conseillers techniques communaux disposent d'un bagage intellectuel d'un niveau acceptable mais nécessitant une formation rapide et adaptée au développement communal et communautaire.

14) *Les rôles et responsabilités des conseillers collinaires sont connus.*

Les Conseillers collinaires interrogés convergent sur les rôles joués par le conseil collinaire dans ses relations avec la commune, à savoir :

- régler les conflits sociaux au niveau des collines;
- représenter la commune sur les collines;
- communiquer les besoins de la population à la commune.

14) *Les mécanismes de collaboration entre la commune et les conseils de collines existent.*

Par des réunions et des rapports administratifs, ils estiment qu'il y a l'efficacité de la co-existence des institutions publiques (province, commune, zone et colline), avec les institutions communautaires (conseil collinaire, conseil communal), les organes consultatifs (CCDC) et les associations. Ce qui fait que ces institutions sont avantageuses pour aider la population à se développer.

15) *Le manque de rémunération et le faible niveau de formation des conseillers collinaires ont un impact négatif sur la gestion des collines.*

Malgré les avantages relevés ci-avant, les conseillers collinaires rencontrent des difficultés pour réaliser leurs missions et ne cachent pas que ces dernières sont, en grande partie, liées à l'absence de jetons de présence et à leur faible niveau de formation. C'est d'ailleurs pourquoi ils proposent

de rémunérer les membres du conseil collinaire et d'élaborer un programme de formation sur leur rôle dans l'élaboration et le suivi d'un plan de développement communal.

16) Les organes consultatifs ne maîtrisent pas leur rôle.

Les personnes interrogées représentant les organes consultatifs convergent sur leur rôle de planifier et d'étudier le plan de développement communautaire. Ce qui n'est pas prévu comme tel par la loi communale.

17) Les mécanismes de consultation existent mais ne sont pas respectés.

Les mécanismes de communication et de consultation que les membres des organes consultatifs utilisent dans leurs relations avec la commune sont principalement les réunions organisées à leur intention et les téléphones en cas de communication urgente.

Il faut signaler ici qu'une partie des membres des organes consultatifs enquêtés affirment que la consultation est médiocre.

Par contre, la majorité dit qu'il y a efficacité dans la co-existence des institutions publiques (province, commune, zone et colline) avec les institutions communautaires (conseil collinaire, conseil communal), les organes consultatifs (CCDC) et les associations pour le développement social et communautaire dans la commune.

Ce qui est avantageux pour le développement de la commune, même si les difficultés ne manquent pas, en l'occurrence :

- l'absence de consultation des CCDC ;
- l'indisponibilité de certains membres du CCDC ;
- le niveau très bas de formation de certains membres du CCDC ;
- le manque de moyens financiers et matériels pour faire fonctionner les CCDC ainsi que les projets étudiés et approuvés.

Pour améliorer la situation actuelle, ils proposent les actions suivantes :

- organiser des ateliers de formation à l'intention des administratifs de la commune et des CCDC pour expliquer le rôle de chacun;
- consulter régulièrement les membres du CCDC;
- chercher les aides financières;
- apporter un appui technique et organisationnel des CCDC;
- associer les organes consultatifs dans l'élaboration des études du plan de développement et l'inventaire des données nécessaires sur terrain.

18) Les organes consultatifs ne sont pas clairement identifiés.

A côté des CCDC qui sont prévus par la loi communale, il existe des CDC et des CCDLP mis en place par les assemblées générales des collines avec l'appui des projets comme TWITEZIMBERE, FIDA, CSLP etc...

Les personnes interrogées estiment que la coexistence de ces organes n'est pas bonne et il serait mieux de les institutionnaliser et clarifier en même temps leurs rôles respectifs par rapport aux fonctions des conseillers techniques communaux et des conseillers collinaires.

19) Certaines ONGs/Associations ne maîtrisent pas leur rôle.

Les associations interrogées affirment jouer les rôles suivants :

- mobiliser la population à répondre massivement au développement de la commune ;
- participer aux travaux communautaires ;
- payer les taxes à la commune.

Or, la loi communale leur confie un rôle plus clair d'encadrer la population dans l'identification, la priorisation et la planification de ses besoins ainsi que dans l'exécution et le contrôle des projets de développement.

Cependant, il a été relevé des communes qui ne collaborent pas avec les ONGs/Associations. C'est le cas des communes Gihanga, Mabayi, Makebuko, Itaba, Ruyigi, et Rumonge.

20) Les mécanismes de collaboration et de consultation existent mais ne sont pas respectés.

Les mécanismes de communication et de consultation que les ONG/ Associations utilisent dans leurs entretiens avec la commune sont les suivants :

- les entretiens avec l'administrateur ;
- les correspondances ;
- les téléphones en cas d'urgence.

Par contre, la majorité des associations interrogées disent qu'il y a une co-existence efficace des institutions publiques (provinciales, communes, zones et collines) avec les institutions communautaires (conseil communal, conseil collinaire), les organes consultatifs (CCDC) et les associations pour le développement social et communautaire dans la commune. Elles justifient cela par le fait que les ONG / Associations oeuvrent pour le développement de la population. Toutefois, une autre partie à ne pas négliger affirme que les associations ne contribuent en rien dans le développement de la commune. La plupart des associations disent également que ces différentes institutions jouent les rôles positifs suivants:

- Permettre à la population de se développer dans tous les domaines ;
- Participer à la résolution de certains problèmes sociaux et trancher les litiges éventuels ;
- Assurer la sécurité de la population.

Concernant les relations de travail de ces différentes institutions, d'une part, une bonne majorité des représentants des ONG /Associations ont répondu que les associations collaborent convenablement avec les autres institutions. D'autre part, il existe aussi un certain nombre d'Association qui disent que lesdites relations ne sont pas bonnes parce qu'il y a une ingérence du conseil communal dans le fonctionnement de certains organes.

21) Les rôles et responsabilités des différentes institutions ne sont pas clarifiés.

Les représentants des ONGs et des associations interrogés déclarent que le fait de ne pas définir clairement les rôles et responsabilités des différentes institutions oeuvrant dans la commune a des incidences négatives sur le fonctionnement de cette dernière.

A cela, il faut ajouter :

- l'absence de confiance entre les membres des associations ;
- La mise en avant des intérêts des partis politiques par certaines institutions ;
- le manque de moyens financiers et matériels pour le fonctionnement de ces institutions.

Pour corriger cette situation, les représentants des ONG et des associations proposent des actions suivantes :

- octroyer les moyens financiers et matériels à ces associations pour mieux se développer ;
- recruter des gens qualifiés pour assurer le développement de la commune ;
- permettre les associations à accéder aux crédits ;
- créer un cadre d'échange de tous les partenaires sur la vie de la commune ;
- laisser de côté les partis politiques pour l'intérêt de la population ;
- préciser les niveaux de formation du Président du conseil communal, des chefs de collines/ quartiers ;
- créer un organe d'arbitrage.

22) La population civile ne maîtrise pas son rôle dans le développement de la commune.

En effet, les personnes interrogées convergent sur le rôle ci-après joué par la population civile dans ses relations avec la commune notamment dans l'exécution des travaux communautaires et la présentation des problèmes rencontrés.

A ce sujet, il faut noter que la population civile interrogée n'a pas encore bien compris qu'elle est le premier acteur et bénéficiaire du développement de la commune et que c'est même l'esprit de la loi communale.

23) Les mécanismes de collaboration et de consultation existent mais ne sont pas efficaces.

Les mécanismes de communication et de consultation que la population civile utilise dans ses relations avec la commune sont les audiences ou entretiens, les communiqués à l'Eglise ou dans d'autres places de rassemblement des populations, les réunions, les correspondances, les messages verbaux à travers les chefs de zones et les chefs de collines, les visites sur terrain des administrateurs communaux.

Néanmoins, les organes communaux ne profitent pas de ces mécanismes pour encadrer effectivement la population civile sur son rôle dans le développement communal et communautaire.

24) Les relations entre les Bashingantahe et les élus à la base ne sont pas bonnes.

A la question de savoir les relations que les Bashingantahe ont avec les élus à la base et à la commune, la majorité des enquêtés convergent pour dire qu'actuellement, il y a une bonne collaboration. Au début, il y avait une mésentente entre les Bashingantahe et les élus à la base, sous prétexte que les Bashingantahe ne sont pas élus et que ce sont les élus qui ont des pouvoirs supérieurs à ceux des Bashingantahe. Les élus veulent donc s'imposer aux Bashingantahe et s'accaparer de certains pouvoirs des Bashingantahe et ce n'est qu'une question de jalousie.

25) Les rôles et responsabilités des Bashingantahe et des conseils de colline ne sont pas clairement définis.

Il s'agit d'un problème qui aggrave la situation de leur relation dans la mesure où la concertation devient difficile et les administrateurs communaux ne parviennent pas à coordonner efficacement ces institutions.

Les résultats de l'enquête tels qu'ils viennent d'être présentés et analysés montrent bel et bien que le processus de décentralisation est déjà lancé mais rencontre encore un certain nombre de difficultés au niveau des différents organes de la commune.

Sur base de ces résultats, confrontés au cadre institutionnel, législatif et réglementaire en vigueur au Burundi, il s'avère nécessaire et plus aisée de faire une analyse critique de la situation actuelle de la décentralisation. Tel est l'objet du chapitre 3 ci-après.

Chapitre 3: Analyse critique de la situation actuelle de la décentralisation.

3.1. Des forces et des faiblesses du cadre institutionnel, législatif et réglementaire.

3.1.1. Des forces.

La promulgation de la Loi n°1/010 du 18 mars 2005 portant Constitution de la République du Burundi, de la loi n°1/015 du 20 avril 2005 portant Code électoral du Burundi et de la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale a renforcé les bases de la décentralisation et confirmé la volonté du Gouvernement de donner une place de choix aux collectivités territoriales et à leurs populations dans le processus de reconstruction et de développement du pays.

Pour tester cette analyse juridique, la mission a organisé une enquête et il ressort des résultats de cette dernière que la plupart des personnes-ressources interrogées ont mis en exergue les principales caractéristiques de ce nouveau cadre institutionnel, législatif et réglementaire ci-après.

- 1) *La reconnaissance de la collectivité territoriale comme étant une entité dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie organique et financière.*

En application de la loi n° 1/010 du 18 mars 2005 portant Constitution de la République du Burundi, spécialement en ses articles 262 à 264, la loi n° 1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale a bien précisé la nature juridique, l'organisation et les organes de la commune². La même loi a bien indiqué les compétences générales de la commune en soulignant que c'est cette dernière qui assure les services publics par délégation de l'Etat qui lui donne en même temps les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires³.

- 2) *La mise en place d'une administration communale représentative*

Les législateurs ont bien spécifié que les communes sont administrées par des Conseils communaux élus au suffrage universel direct et pour les élections suivantes, l'Assemblée Nationale et le Sénat pourront, après évaluation, légiférer pour que l'administrateur communal soit élu au suffrage universel direct⁴.

- 3) *La mise en place d'organes consultatifs*

² Articles 1 et 8 à 40 de la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale.

³ Article 5 de la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale.

⁴ Articles 9 et 28 de la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale ; articles 265 et 266 de la loi n°1/010 du 18 mars 2005 portant Constitution de la République du Burundi et articles. 104 à 124 de la loi n°1/015 du 20 avril 2005 portant Code Electoral du Burundi.

En vue d'obtenir une expertise technique lors de la préparation du programme de développement communautaire et de toute autre question touchant au développement de la commune, le Conseil Communal, sur proposition de l'administrateur communal, institue un Comité Communal de Développement Communautaire (CCDC)⁵.

De même, dans sa mission d'arbitrage, de médiation, de conciliation et de règlement des conflits de voisinage, le Conseil de Colline ou de quartier est tenu de consulter les Bashingantahe de l'entité.

Bien plus, par le fait qu'ils ont droit de poser des questions et de proposer des solutions, les représentants des associations oeuvrant dans la commune sont consultés par le Conseil Communal lors des rencontres ouvertes organisées au moins deux fois par an. Ces rencontres sont aussi ouvertes aux conseils de colline en vertu de l'Article 14 de la loi communale.

4) La promotion de la fonction publique communale

A coté d'un personnel sous-contrat engagé conformément à la législation du travail, la loi communale a préféré organiser le statut des personnels communaux par décret pour se conformer à la loi portant statut général des fonctionnaires, quant aux tutélaires des emplois, au détachement, aux traitements, primes, indemnités et autres avantages sociaux.

5) L'établissement des prévisions budgétaires et financières pour les collectivités territoriales

Dans ce cadre, la loi communale a préconisé la décentralisation fiscale par le transfert des ressources fiscales à la commune.

En effet, il est prévu que l'Etat peut céder à la commune les taxes ou droits rémunérateurs qu'il perçoit lorsque tout ou partie des services que ces taxes ou droits rétribuent sont rendus par la commune. Les limites (taux) et conditions de ce transfert sont déterminées par la loi⁶. Aussi, la commune peut établir un budget des recettes constituées par des emprunts, des dons et legs, des subventions et de tout autre moyen financier dans les conditions fixées par la loi et la réglementation financière⁷.

Ensuite, l'Etat cède gratuitement aux communes tout ou partie des biens de son domaine tant public que privé comme il peut céder aux communes, à titre onéreux ou à titre gratuit, tout ou partie de ses terrains situés dans leurs limites⁸.

En outre, l'expropriation pour cause d'utilité publique peut être décidée au profit de la commune pour la réalisation d'un projet d'intérêt communal⁹. De même, toutes les dépenses de la commune, telles que définies par la loi communale, sont portées annuellement et spécifiées au budget communal sans contraction ni compensation¹⁰. A ce sujet, il faut noter que les rémunérations des Administrateurs et des Conseillers Techniques communaux constituent une décharge pour les communes. Enfin, la loi communale impose aux communes de participer financièrement au Plan de Développement Communautaire¹¹.

6) La promotion de la solidarité nationale

Dans le but de promouvoir un développement harmonieux et équilibré de toutes les communes, l'Etat a opté pour la stratégie de solidarité nationale en invitant toutes les communes à coopérer à travers un système

⁵ Article 39 de la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale.

⁶ Article 69 de la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale.

⁷ Articles 70 à 75 de la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale.

⁸ Articles 82 et 86 de la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale.

⁹ Article 88 de la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale.

¹⁰ Articles 76 à 76 de la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale.

¹¹ Article 106 de la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale.

d'intercommunalité et en se faisant l'obligation de mettre à leur disposition les ressources nécessaires, humaines et matérielles¹².

7) L'engagement des réformes institutionnelles

Sur le plan institutionnel mis en place, le Gouvernement a engagé des réformes institutionnelles pour l'accompagnement des collectivités territoriales décentralisées. En effet, par décret présidentiel n° 100/72 du 18 octobre 2005, fixant la structure et les missions du Gouvernement de la République du Burundi, les mandats institutionnels du Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique ont été réajustés pour inclure la décentralisation et le suivi des projets de développement communautaire. Ainsi, à côté de la Direction Générale de l'Administration du Territoire, une Direction Générale de la Décentralisation et de la Mobilisation pour l'Auto-développement (DGDMD) a été créée au sein de ce Ministère. La structure s'est vue confier un rôle important notamment de conduire le processus devant aboutir à la mise en place d'un cadre efficace et adapté pour la décentralisation et la promotion du développement des communes et des communautés de base.

Aussi, par le même décret n° 100/72 du 18 octobre 2005, des services sectoriels représentant les différents ministères ont été créés aux niveaux provincial et communal pour entre autre assurer la planification, la coordination, le suivi et le contrôle des services publics comme la santé, l'éducation, l'agriculture, l'élevage, etc.

Il s'agit d'une technique de déconcentration que le Gouvernement a adoptée pour épauler celle de la décentralisation.

Enfin, toujours par le même décret précité, le Gouvernement a maintenu un contrôle de tutelle de l'Etat en vue de sauvegarder la légalité et l'intérêt général.

8) L'adoption d'un manuel des procédures administratives et financières des communes.

Aux termes de l'article 267 de la loi n°1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi, l'Etat veille au développement harmonieux et équilibré de toutes les communes du pays sur base de la solidarité nationale.

En application de ce principe constitutionnel et en vue de rendre effective la décentralisation administrative et financière des communes, le Gouvernement a déjà adopté un manuel des procédures administratives et financières des communes. Il s'agit d'un outil de travail réglementaire permettant aux communes de fonctionner suivant une plate-forme commune et au Gouvernement d'exercer plus aisément et efficacement sa tutelle.

9) La promotion de l'approche participative

Depuis le milieu des années 1990, plusieurs partenaires se sont engagés auprès du Gouvernement à mener des actions visant à relancer les activités économiques du pays et à promouvoir le développement économique et local des communes. Les projets et programmes initiaux se sont focalisés sur la stabilisation du pays et la prise en charge des sinistrés de guerre notamment les réfugiés, les déplacés internes et externes.

¹² Articles 6 et 7 de la loi portant organisation de l'administration communale et article 267 de la n°1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi.

Certains projets (TWITEZIMBERE, PRASAB, PTPCE, etc..) financés par les partenaires extérieurs (Banque Mondiale, Union Européenne, FIDA, etc...) ont adopté la stratégie de faire participer les bénéficiaires à l'identification des actions en mettant à leur disposition les moyens nécessaires pour se prendre en charge. Ces expériences permettent de confirmer la pertinence de la promotion de l'approche participative et d'affirmer que les conditions minimales existent pour la mise en œuvre d'actions de grande envergure.

Il s'agit d'un atout important qui a permis au Gouvernement de mettre en place un grand nombre d'intervenants à tous les niveaux (étatique, provincial, communal, collinaire) et à la population locale de mieux s'organiser en structures associatives, capables de contribuer réellement au développement communautaire, même si, d'après les résultats de l'enquête, certaines de ces associations sont plus motivées par des intérêts personnels de leurs dirigeants que par l'intérêt collectif de la communauté locale.

10) La création d'autres organes consultatifs élus démocratiquement

Parmi les acquis enregistrés, il y a lieu de noter la participation de la population locale à la gestion de leurs intérêts d'une manière démocratique et consultative. Cela s'est fait sentir par la mise en œuvre du Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) qui a accéléré le processus de mise en place d'instances communautaires appelées « Comités de Développement Communautaire (CDC) au niveau des sous- collines, collines et zones pour le pilotage et l'animation du processus de planification participative et de mise en œuvre des actions. Ces organes composés de membres élus par les assemblées générales de chacun de ces niveaux, constituent un cadre idéal de libre discussion et d'arbitrage par les populations elles-mêmes en fonction des besoins exprimés par les populations.

Ils ont développé un savoir-faire et un sens de responsabilité dans la réalisation des projets de développement au niveau collinaire. Leur fort engagement et leur disponibilité dans la mobilisation de la population ont été très déterminants dans les résultats atteints par les différents projets susvisés.

Aussi, est-il nécessaire de relever que ces projets et programmes suscités ont abouti à la mise en œuvre des infrastructures socio- collectives de base (le cas de TWITEZIMBERE), à la réalisation des activités génératrices de revenus (le cas de PTPCE) et à la modernisation de l'élevage (le cas de PRASAB).

11) La promotion de la bonne gouvernance dans la gestion de la chose publique

La plupart des projets en cours d'intervention dans le pays (TWITEZIMBERE, PTPCE, PRASAB, etc...) apportent actuellement des appuis spécifiques à la décentralisation en mettant un accent particulier notamment sur la bonne gouvernance dans la gestion de la chose publique, la réhabilitation des infrastructures communales de base, la relance et le développement du monde rural, les travaux publics et de création d'emploi, la réhabilitation agricole et la gestion durable des terres, etc...Il s'agit d'un pas franchi très considérable dans la mise en œuvre des actions prioritaires du CSLP. Il ne faut pas non plus perdre de vue que le CSLP est non seulement une référence pour les bailleurs de fonds internationaux (Banque Mondiale, Fonds Monétaire International, PNUD..) mais aussi il sert d'outil pour l'évaluation des projets de développement mise en chantier.

3.1.2. Faiblesses

Malgré l'existence de la Loi Communale, le cadre institutionnel, législatif et réglementaire de la décentralisation nécessite des améliorations et des compléments en vue de mettre en place tous les mécanismes et outils opérationnels de sa mise en œuvre. En effet, les principales études entreprises

récemment sur la décentralisation¹³ et les résultats des enquêtes qui viennent d'être menées dans les provinces précitées, montrent les insuffisances actuelles de la loi communale ainsi que différents problèmes liés à la mise en œuvre des actions de développement au cours des dernières années.

Ces lacunes portent notamment sur :

- 1) *L'absence de précisions dans certaines dispositions des lois et de textes d'application de la loi communale.*

Pour sa meilleure classification et son opérationnalisation sur le terrain, la loi communale est à amender ou à réviser, au regard de l'absence de précisions et de certains textes d'application relevée dans le tableau ci-après :

n°	Intitulé du texte	Nature du texte	Article	Ministère de tutelle	Observations
1.	Organisation, mécanismes et règles de procédure de l'intercommunalité	Texte réglementaire	7	-	Pas de précisions sur le Ministère de tutelle et la nature du texte.
2.	Conditions et modalités de composition du conseil communal.	Loi électorale	10	-	Pas de précision sur le Ministère de tutelle.
3.	Dispositions de mettre fin aux fonctions du Président conseil Communal.	Règlement intérieur du conseil communal	11	-	Pas de précisions sur la nature du texte et le Ministère de tutelle.
4.	Nomination de l'Administrateur communal.	Décret	11	-	Pas de précision sur le Ministère de tutelle.
5.	Dispositions de remplacement d'un conseiller communal	Loi électorale	24	-	Pas de précision sur le Ministère de tutelle.
6.	Election d'un Administrateur communal au suffrage universel direct.	Loi électorale	28	-	Pas de précision sur le Ministère de tutelle.
7.	Statuts des personnels communaux	Décret	44	-	Pas de précision sur le Ministère de tutelle
8.	Détachement des fonctionnaires auprès des communes.	Loi sur le statut général des fonctionnaires	45	-	Pas de précisions sur le Ministère de tutelle et la nature du texte
9.	Règlement sur la comptabilité communale.	Règlement	51	-	Pas de précision sur le Ministère de tutelle et la nature du texte.
10	Règlement général sur la comptabilité communale.	Règlement	63	-	Pas de précision sur le Ministère de tutelle. - Confusion sur la nature du texte « règlement ou règlement général ».
11	Listes des produits agricoles	Ordonnance	66	-Ministère de	-

¹³ Analyse du cadre institutionnel de mise œuvre du projet PRADECS, rapport final, août 2006, Banque Mondiale ; Etat des lieux de la décentralisation au Burundi, août 2007, PUNUD.

	locaux non taxables.	conjointe		l'intérieur et de la sécurité publique -Ministère des Finances	
12	Conditions de prêt des communes.	Loi et réglementation financière	70	-	Pas de précision sur le Ministère de tutelle et la nature du texte réglementaire.
13	Réglementation générale de police et de voirie.	-	91	-	- Pas de précision sur le Ministère de tutelle et la nature du texte
14	Fixation de la procédure d'enquête publique et modalités de publication de la décision de désaffectation de la voie.	-	93	Ministère des travaux publics	Pas de précision sur la nature du texte.
15	Actes des autorités communales sous approbation ou autorisation.	Loi communale ou lois particulières	95	-	Pas de précision sur le Ministère de tutelle et les lois particulières
16	Dissolution du Conseil Communal.	Décret présidentiel	100	Ministère de l'intérieur et de la sécurité publique.	-
17	Classification des infrastructures et équipements selon leur intérêt national, provincial ou communal.	Ordonnance	105	Ministère ayant la planification du développement dans ses attributions	-
18	Délimitation et Organisation de la Mairie de Bujumbura	Loi spécifique	109	-	Pas de précision sur le Ministère de tutelle
19	Règlement des contestations liées à la délimitation des circonscriptions électorales.	Ordonnance	110	Ministère de l'intérieur et de la sécurité publique	-

2) Le manque de précision sur les compétences transférées aux communes.

Aux termes de l'article 5 de la loi communale, la commune est chargée de la gestion des intérêts locaux de la population de son ressort et assure les services publics mais qui ne relèvent pas de la responsabilité directe de l'Etat. Ce dernier peut également lui déléguer la gestion ou l'exécution de certaines missions qui lui incombent.

Ce transfert de compétences reste flou, trop théorique et révoquant à tout moment. La conséquence est donc que l'Etat peut garder jalousement ses compétences en usant de ses pouvoirs discrétionnaires de l'exercice de la tutelle sur les actes des autorités communales et les organes et ainsi le développement communautaire peut être freiné.

A ce sujet, il suffit de se référer aux articles 96, 97,98, 100 et 101 pour constater que le Gouverneur de province ou le Maire et le Ministère de l'Intérieur peuvent suspendre ou annuler les décisions des autorités communales.

3) L'ambiguïté du rôle de l'Administrateur Communal

Les dispositions des articles 25 et 26 de la loi communale confèrent à l'administrateur communal deux qualités qui engendrent une ambiguïté de son rôle.

En effet, il est en même temps le représentant légal de la commune et de la population de son ressort ainsi que le représentant de l'Etat. Aussi, étant élu par le conseil communal en son sein, il est nommé par décret du Président de la République¹⁴.

De même, il est rémunéré par l'Etat si l'on s'en tient aux dispositions des articles 77 et 78 de la loi communale. Enfin, la double qualité de l'administrateur communal s'observe aux articles 31 et 32 de la loi communale quand cette dernière lui confie des missions tantôt étatiques tantôt populaires.

Cette ambiguïté du rôle de l'administrateur communal risque donc de favoriser plus l'exercice de la tutelle de l'Etat sur lui par rapport au droit de contrôle réservé à la population communale qui l'a élu.

4) L'absence de clarification des responsabilités des communes en matière de gestion des marchés publics et de délégation de la maîtrise d'ouvrage.

L'article 105 de la loi communale prévoit que le Ministre ayant la planification du développement dans ses attributions fixe, par Ordonnance, la classification des infrastructures et équipements selon leur intérêt national, provincial ou communal.

La classification détermine les compétences respectives de l'Etat et de la commune en matière de programmation, de maîtrise d'ouvrage et d'entretien de ces équipements.

Le constat actuel est que l'ordonnance ministérielle en question n'est pas encore promulguée ; de même que le projet de modification du code des marchés publics. La promulgation de ces deux textes permettrait la clarification des responsabilités des communes quant à l'attribution, l'exécution ou la gestion et le contrôle des marchés publics.

5) L'absence d'indication de la loi communale sur l'inclusion sociale exhaustive au niveau de la composition des conseils communaux.

Alors que l'article 266 de la Constitution de la République du Burundi garantit la diversité ethnique des Conseils communaux et l'article 164 de la même loi prévoit le principe de cooptation dont les mécanismes sont prévus par la loi n° 1/015 du 20 avril 2005 portant Code Electoral en son article 104, la loi communale ne donne pas d'indications précises sur l'application de ces principes. De même, la décentralisation étant inclusive, la loi communale ne prévoit pas des conditions de participation des femmes, des Twa et des groupes vulnérables aux organes de la commune.

¹⁴ Article 28 de la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale.

Cette marginalisation n'est parfois même pas ressentie par ces groupes susvisés. Il s'agit d'un problème grave pour le pays qui ne peut pas espérer sortir de la crise sans la participation active de toute la population, y compris ceux-là même qui représentent une très forte proportion de la population burundaise.

En vue d'opérer un redressement des équilibres ethnique et du genre, la loi communale doit être améliorée et amendée à ce sujet.

6) *La faiblesse des niveaux de compétences et de formation des organes élus par rapport aux besoins.*

Cette situation de carence a été motivée par des raisons de propagande des partis politiques et des principes démocratiques mais elle a une incidence négative sur les performances espérées des administrations communales car les activités de planification et de développement de la commune ne peuvent pas démarrer tant que les structures techniques nécessaires pour accompagner l'administration communale ne sont pas en place. Les besoins en personnel qualifié dans les communes sont déterminants et le seront encore davantage pour l'exercice efficace du mandat institutionnel des communes. Il s'agit là d'une faible capacité notoire de gestion des affaires communales qu'il faudrait améliorer pour respecter les impératifs du développement tout en respectant ces principes démocratiques.

7) *L'inadéquation entre les ressources transférées et les responsabilités confiées aux communes.*

L'article 5 de la Loi communale prévoit que l'Etat mettra à la disposition des communes les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires pour l'exercice de leurs compétences. Dans la situation actuelle, l'Etat a déjà détaché des conseillers techniques et des administrateurs communaux et les rémunère. Il s'agit ici d'une disposition pratique prise par l'Etat en vue de trouver une solution durable aux énormes problèmes financiers rencontrés par ces mêmes communes.

Cependant, la quasi-totalité du budget communal dépend des ressources locales qui sont presque inexistantes. En effet, la plupart des communes ne parviennent pas à couvrir les dépenses de fonctionnement par des recettes communales et sont obligées de s'endetter ou de dégager des arriérés de paiement. Quant à leur budget d'investissement, il continue de n'être que le reliquat dégagé du budget de fonctionnement.

8) *La faiblesse des ressources générées par les communes elles-mêmes et un échec des mécanismes d'appui financier aux communes.*

La loi communale a identifié certaines recettes comme appartenant à la commune notamment les recettes fiscales, les revenus et produits d'aliénation du patrimoine ou du portefeuille, les emprunts, les impôts fonciers et impôts sur les revenus locatifs, la taxe sur les cultures de rente ; et les contributions de la population à divers projets.

En application de cette même loi communale, spécialement en son article 75, l'Etat devrait mettre en place des procédures et des mécanismes pour faciliter la collecte de ces recettes et permettre aux communes de disposer de ressources suffisantes capables de couvrir les dépenses de fonctionnement et d'investissement dans les infrastructures et les services en relation avec leurs compétences. Il devrait entre autre améliorer les procédures de perception effective des taxes destinées à l'alimentation du Fonds d'Appui à l'Administration du Territoire (FAAT) et veiller à la répartition et au reversement effectif des ressources destinées à la péréquation entre les communes.

Au lieu de développer ces actions, il s'est observé une pratique initiée par certains Gouverneurs de province de prélever 2% de taxes dues par les communes pour faire fonctionner les provinces. Cette pratique a été formalisée par une lettre circulaire et certains veulent qu'elle soit faite par décret.

En vue de respecter les principes généraux de la décentralisation, il serait plutôt judicieux d'intégrer les frais de fonctionnement des provinces dans le budget national de l'Etat, si non c'est favoriser la décentralisation au détriment de la déconcentration.

L'Etat devait enfin améliorer le fonctionnement du Fonds de Développement Communal (F.D.C) pour accompagner financièrement les communes dans leur fonctionnement et développement. Ces deux structures (FAAT et FDC) ont connu des difficultés qui ont perturbé leur fonctionnement. S'agissant du Fonds d'Appui à l'Administration du Territoire (FAAT), il a été régulièrement alimenté par les communes mais les Ministres de l'Intérieur et des Finances, gestionnaires de ce Fonds, l'ont utilisé pour soutenir les communes d'une part et pour d'autres fins d'intérêt public d'autre part. La difficulté a été donc qu'il y a eu dispersion d'efforts et insuffisance de disponibilités financières des communes. Quant au Fonds de Développement Communal (FDC), deux difficultés majeures ont marqué son fonctionnement : la faiblesse de sa trésorerie pour pouvoir donner des crédits aux communes et le non remboursement des crédits octroyés.

9) Le problème d'articulation entre la décentralisation et les politiques sectorielles des ministères.

En son article 31, la loi communale donne la mission à l'administrateur communal de coordonner toutes les activités des services oeuvrant dans sa commune mais ne précise pas le rôle des services techniques déconcentrés dans l'exercice des compétences transférées. Pour le moment, il n'existe pas de modalités opérationnelles définissant les rôles, responsabilités et les mécanismes d'intervention des services techniques déconcentrés dans la planification et la mise en œuvre du développement au niveau local.

Seulement, il est observé quelques directives nationales à l'usage des services déconcentrés sans toutefois préciser une stratégie nationale d'arbitrage sectoriel entre les niveaux national et déconcentré ainsi que des mécanismes de dialogue entre les communes et les services déconcentrés de l'Etat au sujet de leurs interventions au niveau infra- provincial.

Le décret fixant la structure et les missions du Gouvernement devrait être revu pour corriger cette lacune.

10) La répartition inéquitable des ressources humaines et des prestataires de service.

La loi communale prévoit en son article 7 que l'Etat veille au développement harmonieux et équilibré de toutes les communes du pays sur base de la solidarité nationale. Ces dispositions ne sont cependant pas respectées quant à la gestion des ressources humaines aux niveaux provincial et communal. En effet, pour les secteurs où certains agents sont déployés auprès des collectivités territoriales (généralement au niveau de la province), les capacités actuelles de ces ressources humaines ne répondent pas aux besoins des communes. Les faibles capacités techniques et managériales du personnel, l'instabilité du personnel en place, l'insuffisance numérique et le manque de personnel, l'absence d'appuis techniques et d'encadrement sont les principales insuffisances relevées.

Par ailleurs, les services techniques déployés sur le terrain souffrent également des insuffisances et disparités dans la distribution entre les Provinces et dans les Communes. Dans un tel contexte général, les services sectoriels provinciaux seront incapables de jouer à court terme leur rôle d'encadrement et

d'appui à la décentralisation et aux nouvelles instances communales dans la mise en œuvre des actions de développement communautaire.

Aussi, de manière générale, les capacités des prestataires de services organisés en structures associatives sont également faibles et réduites. La plupart des prestataires de services au niveau local n'existent que de nom avec très peu d'expérience ou ne sont jamais fonctionnels.

11) *La distribution inéquitable des ressources financières.*

La promotion de la solidarité nationale préconisée par l'article 7 de la loi communale n'a pas été mise en pratique pour un développement économique et social intercommunal. Les différentes interventions qui ont été mises en œuvre n'ont pas fait l'objet ni d'une coordination par les bailleurs, ni d'un suivi systématique de la part du Gouvernement.

Il en résulte une dispersion des actions, la multiplication des mécanismes opérationnels, l'incapacité de pérennisation de telles actions et la concentration des actions sur certaines communes causant ainsi un problème d'équité et de justice sociale dans la distribution des ressources. La mise en œuvre des projets de développement n'a pas permis de mettre en place des mécanismes de concertation entre les différentes communes et d'entreprendre des actions communes pour promouvoir l'intercommunalité.

En effet, étant donné la concentration des investissements sur les niveaux infra-communaux, leur ampleur ne permet pas le développement de cette approche. L'organisation, les mécanismes et les règles de procédure d'intercommunalité devrait être déterminés par ordonnance du Ministère de l'Intérieur, en créant notamment une association des élus locaux.

Cette réglementation devrait néanmoins être soutenue par une loi portant modification de la délimitation actuelle des provinces et des communes.

3.2. Des forces et des faiblesses en matière des ressources.

Compte tenu de la délimitation de la présente étude, l'analyse des forces et des faiblesses en matière des ressources va se limiter au niveau des organes de la commune.

3.2.1. Au niveau du Conseil Communal.

3.2.1.1. Des forces : la composition pluriethnique et multidisciplinaire des conseils communaux est garantie.

La plupart des conseils communaux sont composés des conseillers natifs et non résidents de la commune, plus instruits et actifs dans les milieux politiques et économiques du pays d'une part, d'autre part, la composition pluriethnique des conseils communaux est garantie comme le prévoit les articles 164 et 266 de la loi n°1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi. Un tel état de faits constitue une plus-value des ressources humaines dans le développement de la commune.

3.2.1.2. Des faiblesses.

1) *L'influence des partis politiques et des intérêts individuels de certains membres des conseils communaux.*

En effet, malgré la clarté de la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant Organisation de l'administration communale et du Règlement d'Ordre Intérieur des Conseils communaux sur la régularité, la convocation, la ponctualité, l'ordre du jour et les documents de travail des réunions ordinaires (trimestrielles) et extraordinaires (chaque fois que l'intérêt de la commune l'exige), l'influence des partis politiques est souvent à l'origine des difficultés d'atteindre le quorum.

Ceci freine la prise de principales décisions et cela malgré qu'il soit prévu dans les lois électorale et communale des sanctions à l'encontre des membres défaillants. Et même lorsque le quorum est atteint, il est régulièrement observé des conflits et rivalités d'ordre politique et/ou ethnique dans plusieurs communes du pays entre le Président du Conseil Communal et l'administrateur communal pour adopter l'ordre du jour ou prendre certaines décisions, ou même encore pour assurer le suivi des décisions.

2) *Le niveau et la régularité de rémunération des membres des conseils communaux ne sont pas motivants.*

La faiblesse du montant des jetons de présence vient généralement aggraver la situation, cette fois-ci que ce soit pour les natifs ou les résidents, les ethnies et ou les partis politiques confondus. Dans certaines communes, le paiement des jetons de présence n'est pas régulier et certains conseillers communaux sont démotivés et ne participent pas dans les réunions.

3) *Le cumul de fonctions de certains conseillers communaux influence souvent et négativement les décisions du Conseil Communal.*

Le fonctionnement des conseils communaux devient aussi inapproprié lorsque l'on observe le degré de cumul de fonctions de certains conseillers qui finalement conservent seul le pouvoir de gestion de la commune. C'est le cas des Députés, des Sénateurs, des Ministres et des Gouverneurs de Province qui sont en même temps conseillers communaux.

Même si la Constitution, la loi électorale et la loi communale ne prévoient pas ce régime des incompatibilités, il n'en reste pas moins vrai que le cumul de fonctions de ces conseillers communaux ne respecte pas le principe de la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif.

Les incompatibilités s'observent aussi au niveau des conseillers techniques communaux qui se retrouvent parfois et en même temps des membres des conseils communaux.

4) *Le niveau de formation de certains conseillers communaux est très bas.*

La capacité de gestion de la commune nécessite également des améliorations en faveur de la majorité des conseillers communaux qui ont un niveau de formation très bas par rapport à leurs rôles et responsabilités de gestion.

Les principales conséquences de cet état de fait sont l'inadéquation de la gestion des ressources techniques et financières existantes dans la commune et la mauvaise application des principes de gestion des ressources humaines et financières, de telle sorte que par exemple les budgets de fonctionnement absorbent généralement l'ensemble des recettes.

5) *Les circuits de communication formels et réguliers entre l'administration centrale ou la tutelle et les conseils communaux sont presque inexistantes.*

Les problèmes de communication et d'information viennent s'ajouter sur la liste des causes de dysfonctionnement des conseils communaux qui n'arrivent pas à respecter les prescriptions de la loi communale visant l'approche participative et la transparence dans la prise de décisions.

En effet, à part la transmission des procès-verbaux des réunions des Conseils communaux et les convocations à des réunions ponctuelles, la communication et l'information deviennent plus individuelles qu'administratives. Dans la plupart des communes on ne produit pas de copies des procès-verbaux des réunions à l'intention des conseillers communaux faute de volonté ou de moyens.

6) *Le nombre des 25 conseillers communaux a un impact financier lourd sur certaines communes.*

Au regard d'énormes dépenses que les conseillers communaux occasionnent en terme de jetons de présence, il est proposé de réduire leur nombre, tout en gardant à l'esprit le risque du phénomène de la « corruption » qui deviendrait facile une fois ces derniers devenus peu nombreux.

7) *L'absence de dispositions légales claires des modalités de remplacement du Bureau du conseil communal et des membres du conseil.*

La loi en vigueur ne clarifie pas les procédures de remplacement d'un conseiller communal en cas d'empêchement au cours de son mandat, du Président ou du vice-président du conseil.

Les dispositions législatives actuelles de la loi communale ne balisent pas clairement pour éviter la déstabilisation des organes de la commune. En effet, le développement communautaire qui est visé par le processus de décentralisation est impossible dans une situation de déstabilisation administrative permanente des chefs locaux.

3.2.2. Au niveau de l'administrateur communal et du personnel de la commune.

3.2.2.1. Des forces

1) *L'adoption d'un certain nombre d'outils de travail de la commune.*

Il s'agit des textes réglementaires comme le manuel des procédures administratives et financières des communes et le guide pratique de l'administration communale qui traitent des compétences ou mandats de l'administrateur communal et des procédures de préparation des plans communaux de développement communautaire.

2) *Les ressources humaines sont mises en place dans la plupart des communes.*

La comparaison entre les structures en place et le profil (nombre et types de postes) établie par la loi communale a permis de constater qu'il y a actuellement beaucoup de composantes mises en place (Administrateurs Communaux, Comptables, Secrétaires, Conseillers techniques, etc.).

3.2.2.2. Des faiblesses.

- 1) La mise en place des procédures de préparation des plans communaux de développement communautaire n'est pas suffisamment concertée.

Malgré l'existence de ces outils de gestion et d'administration, le fonctionnement de certaines communes reste tributaire du degré de leadership de l'administrateur communal qui a parfois tendance à privilégier l'ordre administratif hiérarchique au lieu de passer par les organes consultatifs.

- 2) La capacité et l'efficacité du personnel communal restent faibles sur le plan qualitatif, quantitatif, organisationnel et réglementaire.

Deux raisons essentielles sont à l'origine de cette situation : les ressources humaines (par exemple les conseillers techniques) ne sont pas toutes mises en place et même pour celles qui sont déjà recrutées, leurs niveaux restent encore faibles par rapport aux compétences transférées par la loi communale. Leurs statuts devant traiter la gestion de leur carrière n'ont pas non plus suivi le même esprit de transfert de compétences puisque, malgré le prescrit de l'article 44 de la loi communale, le décret en cause n'est pas encore promulgué et des incompatibilités s'observent au niveau de certains conseillers techniques qui sont en même temps élus conseillers communaux.

L'autre problème observé à ce niveau est le mauvais système de recrutement de certains conseillers techniques et d'autres unités du personnel communal basé plutôt sur l'appartenance politique et non sur la compétence et l'expérience professionnelles. Des rivalités et antagonismes d'ordre politique et technique ne manquent pas non plus entre certains administrateurs communaux et comptables communaux.

- 3) Les rapports entre l'administrateur et le comptable communal demeurent largement confus à cause d'un problème organisationnel et réglementaire.

Alors qu'ils devraient être les plus clairs et complets possible pour le développement harmonieux de la commune, ces rapports continuent à peser négativement sur le fonctionnement de la commune. En effet, par l'absence d'un organigramme hiérarchisé des services communaux précisant leur coordinateur, il n'existe pas de distinction claire entre les fonctions d'ordonnateur (Administrateur) et de Comptable. Ce qui devrait être précisé par le décret prévu à l'article 44 de la loi communale.

3.2.3. Au niveau du Conseil Collinaire.

3.2.3.1. Des forces.

- 1) *Les conseils collinaires disposent d'une capacité de mobilisation des populations pour des projets d'intérêt général.*

Comme les Conseillers collinaires interrogés lors de l'enquête du mois de mai 2007 l'ont déclaré, ils aident la population à se développer à travers des réunions et des rapports administratifs établis en collaboration avec la commune.

- 2) *Les Conseils collinaires participent au règlement des conflits de voisinage.*

En effet, en collaboration avec les Bashingantahe de l'entité, les Conseils collinaires règlent beaucoup de litiges entre voisins, lesquels litiges ne font d'ailleurs pas souvent l'objet de recours au tribunal de

résidence. Les conseils collinaires jouent donc un grand rôle dans la sauvegarde de la paix sociale sur la colline.

3.2.3.2. Des faiblesses.

1) *Les niveaux de formation des conseillers collinaires sont très faibles.*

Compte tenu de leurs niveaux de formation généralement très faibles, les conseillers collinaires sont parfois peu efficaces dans l'exercice de leur rôle en matière de développement, car ils ont tendance à centrer leurs activités sur la gestion des affaires courantes des collines (tels les conflits fonciers, successoraux, etc.) ou sur la mobilisation politique. Pourtant, la loi communale, en son article 37, leur accorde une importance capitale dans la fixation des mesures et des conditions de réalisation des actions de développement comme par exemple l'identification et l'élaboration des plans de développement.

2) *Les conseils collinaires se trouvent souvent en situation de conflits de compétences avec d'autres comités de développement locaux ou de base.*

Institués et mis en place antérieurement aux élections collinaires de septembre 2005 par les services techniques sectoriels déconcentrés ou les bailleurs de fond intervenant dans des domaines variés comme le SIDA, la santé, l'élevage, l'habitat, etc., ces comités sont plus structurés, financés et formés à l'élaboration et à l'exécution des projets de développement. Par ce fait, il s'agit d'un renforcement de la déconcentration au détriment de la décentralisation. Pour garder le caractère de complémentarité entre ces deux structures, il est nécessaire de bâtir sur les compétences acquises des organes existants (CDC, CCDLP) au lieu de les remplacer purement et simplement.

3) *L'absence de rémunération des conseillers collinaires est une source de démobilisation importante.*

En effet, alors que le chef du conseil collinaire y a droit seul, de par la loi communale, les quatre autres conseillers collinaires ont tendance à le laisser travailler seul. Pourtant, pour redynamiser et motiver cet organe, il suffirait que chaque conseil communal vote un budget de jetons mensuels des quatre conseillers collinaires.

4) *L'absence de dispositions légales sur les modalités de remplacement du conseil collinaire et de ses membres.*

La loi communale actuelle ne prévoit aucune disposition pour remplacer cet organe pendant son mandat de cinq ans. Sur base certainement de cette lacune, les autorités de tutelle (Ministre ou Gouverneur de province) peuvent abuser de leurs pouvoirs et remplacer cet organe comme elles l'entendent. Ce qui est d'ailleurs déjà le cas dans certaines provinces.

En effet, la loi ne dispose pas non plus comment remplacer un chef de colline ou un conseiller collinaire qui démissionne, qui est empêché ou qui décède en cours de mandat.

3.2.4. Au niveau des organes consultatifs.

3.2.4.1. Des forces.

1) *La loi communale, en son article 39, a prévu un organe consultatif en matière de développement communautaire appelé « Comité Communal de Développement Communautaire (CCDC) ».*

En effet, son rôle est « d'apporter une expertise technique aux autorités communales lors de la préparation du Programme Communal de Développement Communautaire (PCDC) et de toute autre question touchant au développement de la commune ».

2) *Les Bashingatahe et les représentants des associations oeuvrant dans la commune sont consultés.*

Il s'agit d'une autre force déjà relevée ci-haut qui montre que la loi communale a le mérite de prévoir ce mécanisme de large consultation populaire et technique. Cette large consultation est importante aussi bien pour les questions de développement, de maintien de la paix sociale et de résolution pacifique des conflits.

3.2.4.2. Des faiblesses.

1) *Une directive pratique nationale relative à la composition et au fonctionnement du CCDC n'existe pas encore.*

Jusqu'à ce jour, la mise en place de cet organe par quelques communes se réfère plus aux relations existant entre le Président du Conseil communal et l'administrateur communal et les membres de cet organe. Et dans d'autres communes, les CCDC sont mis en place sur base des directives de l'Union Européenne et de quelques O.N.G. étrangères oeuvrant dans ces communes.

2) *Les modalités de mise en place d'autres comités communaux et collinaires de développement et de lutte contre la pauvreté ne sont pas encore harmonisées.*

En effet, les C.C.D.C. sont prévus par la loi communale et nommés par le Conseil Communal sur proposition de l'administrateur communal tandis que ces autres comités ont été créés sur initiative des bailleurs de fonds intervenant dans le pays et sont élus directement par la population locale. C'est le cas des CDC initiés par TWITEZIMBERE et FIDA et des CCDLP mis en place sur base de la formulation du Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSLP)

Par ce fait, les CCDC courent le risque d'être politisés et devenir de simples mobilisateurs au service de celui qui les a nommés. En conséquence, les CDC et les CCDLP courent le danger de ne pas pouvoir être opérationnels alors qu'ils devraient être utilisés tous comme outils de base au niveau de la colline pour l'élaboration, l'exécution et l'évaluation des projets de développement communautaire.

Il s'agit donc d'un handicap majeur qui laisse afficher une faible implication des structures locales de développement dans la planification, la gestion et le suivi des projets de développement.

En définitive, le travail des comités mis en place sur initiative des bailleurs de fonds doit être harmonisé avec celui des comités communaux du développement communautaire (prévu dans la loi communale) pour une meilleure coordination et pour éviter un gaspillage de moyens.

3) *Les associations de la société civile sont à majorité composées des organisations paysannes.*

Ces associations, ayant pour objet diversifié en agriculture, élevage, santé, enseignement, entraide sociale, épargne-crédit, etc..., sont actives dans la planification du développement communautaire. Cependant, elles ne sont pas prévues par la loi communale mais sont généralement reconnues par l'administrateur communal. Leur consultation dépend donc du bon vouloir du Conseil Communal ou de l'administrateur communal.

Chapitre 4 : Observations, propositions de révision de la loi communale et recommandations

relatives à l'accélération du processus de décentralisation.

4.1. Des observations pertinentes sur le plan législatif et réglementaire.

Le cadre institutionnel, législatif et réglementaire développé dans le premier chapitre consacre la volonté du Gouvernement à s'engager dans le processus de décentralisation.

En effet, sur base de ce cadre, beaucoup d'actions sont déjà menées et des résultats palpables sont visibles et encourageants, spécialement en faveur de la population bénéficiaire qui est de plus en plus consciente de sa responsabilité dans le développement communautaire.

Cependant, en matière de décentralisation, la législation actuelle présente encore des insuffisances qui sont de nature à freiner ou rendre difficile le fonctionnement des conseils communaux et des structures locales de développement.

Les plus importantes ont trait notamment à :

1. l'absence de clarté et d'harmonie ou de cohérence de la loi communale sur l'organisation et le fonctionnement des organes de la commune (conseil communal, administrateur, comité communal de développement communautaire, conseillers techniques, etc...).
2. la multiplicité des structures de tutelle politique, administrative, technique et financière posant ainsi le problème de coordination au niveau national et des aides internationales, de conception, de collaboration, de concertation et de suivi -évaluation ;
3. l'absence de quelques textes d'application malgré leur prévision dans la loi communale ;
4. l'absence de clarté laissant place à différentes interprétations sur le rôle des populations à la base, leurs responsabilités et l'intégration de leurs priorités dans la planification du développement communal et communautaire ;
5. l'absence d'opérationnalisation des mécanismes de collaboration et de concertation déjà mis en place ;
6. l'absence d'un plan d'action précisant les indicateurs de résultats et de performance et permettant une meilleure coordination des actions à court, moyen et long terme.

En vue d'améliorer cette situation, la révision du cadre législatif et réglementaire s'impose et constitue même un préalable avec un objectif précis de permettre une meilleure implication de la population dans le développement local.

Ensuite, il s'avère aussi indispensable de décrire, dans ce cadre révisé, le meilleur type de collaboration qui devra exister entre les structures étatiques et les associations sans but lucratif oeuvrant dans la commune.

4.2. Des propositions de révision de la loi communale.

Dans le cadre de la mise en place d'un cadre légal cohérent et compatible avec les impératifs de la décentralisation, c'est-à-dire d'une nouvelle loi portant réforme de l'organisation de l'administration territoriale, il est proposé au Gouvernement d'insérer dans le projet de loi en cours des modifications en rapport avec tous les principes généraux de la décentralisation quitte à mettre les détails dans d'autres textes d'application (décrets, ordonnances ministérielles, etc...).

Les principaux éléments à prévoir sont contenus dans le tableau ci- après :

n°	Articles à réviser	Articles à créer	Eléments à prévoir
----	--------------------	------------------	--------------------

1.	1		- La commune est aussi dotée d'un patrimoine propre.
2.	5		- Définition des services publics assurés par la commune - Définition des missions déléguées à la commune par l'Etat. - Précision du Ministère de tutelle
3.	6		- L'obligation de transfert, de subvention et de cession des biens et services par une loi ou par un décret ad hoc avec précision du Ministère de tutelle
4.	7		- Référence à la loi sur la délimitation des provinces et des communes.
5.	8		- Organisation et fonctionnement de la zone en tant que structure déconcentrée prévue à l'article 4
6.	9		- Le nombre des conseillers communaux est plutôt à fixer par la loi communale et à réduire. - Leur niveau d'études minimum (A2) est aussi à préciser par la loi communale.
7.	10		- Les conditions et modalités de composition du conseil communal sont à préciser par la loi communale en respectant l'inclusion sociale exhaustive (ethnie, genre, groupes vulnérables), en déterminant le régime des incompatibilités, en respectant le principe de la cooptation et en précisant le Ministère de tutelle.
8.	11		- Harmonisation avec l'article 9 sur le remplacement des organes de la commune visés à cet article.
9.	11, 28 et 34		- Election au suffrage universel direct de l'Administrateur communal et suppression de la procédure de sa nomination par décret.
10.	24		- Détermination des conditions de remplacement d'un Président du Conseil Communal, d'un Vice-Président, d'un Conseiller Communal, du Chef de Colline et des conseillers collinaires, en harmonie avec la loi électorale et en conformité avec la Constitution de la République du Burundi quant au droit à la défense.
11.	26		- Suppression de la représentation de l'Etat de l'Administrateur Communal pour consacrer une décentralisation effective tout en gardant la mission d'assurer l'application des lois et règlements.
12.	26		- Précision des limites de (...) pouvoirs de police et judiciaires de l'administrateur communal conformément aux codes Pénal, de procédure civile et pénale, de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires.
13.	29		- Définition du profil (âge et niveau d'études minimum).
14.	32		- Précision du pouvoir de contrôle hiérarchique du Gouverneur de Province sur le rapport annuel de l'Administrateur Communal.
15.	33		- La perte de mandat pour cause de démission volontaire n'entraîne pas celle de Conseiller Communal
16.		Entre 35 et 39	- Détermination des conditions et modalités de remplacement d'un chef de colline, d'un membre du conseil de colline ou de quartier avant la fin du mandat.
17.	38		- Les membres du Conseil de colline ou de quartier perçoivent également une indemnité fixée par le Conseil Communal.
18.		Avant 39	- Définition des organes consultatifs élus par les assemblées générales de la population de chaque colline.
19.		Entre 39 et 40	- Définition des missions de ces organes consultatifs élus.

20.		Après 40	<ul style="list-style-type: none"> - Prévoir un chapitre relatif aux relations entre différents organes de la commune en précisant l'ordre hiérarchique, le régime des incompatibilités et les mécanismes de communication, de concertation et de consultation.
21.	41		<ul style="list-style-type: none"> - Définition des mécanismes de collaboration et de consultation avec les structures étatiques. - Le conseil Communal doit aussi préciser l'organigramme de la commune.
22.	43		<ul style="list-style-type: none"> - Précision du personnel sous – statut de la fonction publique et sous – contrat.
23.	44		<ul style="list-style-type: none"> - Précision que le décret concerne les personnels sous-statut et que le personnel sous- contrat est régi par le règlement d'entreprise adopté par le Conseil communal, conformément à la législation du travail.
24.	45		<ul style="list-style-type: none"> - Précision du Ministère de tutelle et de la nature du texte sanctionnant le détachement (décret). - Précision que la commune peut comprendre aussi un personnel non détaché, issu du secteur privé et selon les modalités à fixer par le conseil communal et conformes au code du travail.
25.	46		<ul style="list-style-type: none"> - Précision que le chef de zone est rémunéré par la commune.
26.	51		<ul style="list-style-type: none"> - Le règlement général de la comptabilité communale est à fixer par décret ou ordonnance conjointe. - Désignation d'autres personnels de la commune avec leur cahier des charges.
27.	Entre 52 et 53		<ul style="list-style-type: none"> - Désignation d'autres personnels de la commune (contrôleur ou auditeur interne, etc...) avec leurs missions.
28.		Après 54	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation d'un chapitre portant détermination du régime des incompatibilités des fonctions des personnels communaux avec celle des organes délibérant, de gestion et consultatifs de la commune
29.	63		<ul style="list-style-type: none"> - Précision que le règlement général de la comptabilité communale est à fixer par décret ou ordonnance conjointe.
30.	64		<ul style="list-style-type: none"> - Références de la loi fiscale et de la loi budgétaire annuelle de l'Etat.
31.	66		<ul style="list-style-type: none"> - Définition des taxes fiscales de la commune.
32.	70		<ul style="list-style-type: none"> - Les condition de prêt des communes sont à fixer par la loi communale elle-même qui précise aussi le Ministère de tutelle.
33.		Entre 77 et 78	<ul style="list-style-type: none"> - Précision d'une clé de répartition en pourcentages du budget de fonctionnement et du budget d'investissement.
34.	91		<ul style="list-style-type: none"> - La réglementation générale de police et de voirie est à déterminer par décret ou ordonnance conjointe.
35.	92 et 93		<ul style="list-style-type: none"> - Précision que c'est par ordonnance du Ministre des Travaux Publics.
36.	Entre 94 et 104		<ul style="list-style-type: none"> - Précision de la structure de coordination de la décentralisation et de ses relations avec les autres organes de tutelle. - Réduire ou diluer les pouvoirs discrétionnaires de la tutelle du Gouvernement et de la province et favoriser ou privilégier la voie démocratique (suffrage universel direct et indirect).

			- Précision du régime des incompatibilités des fonctions de tutelle et des organes de la commune.
37.	102		- Définition d'un organe de contrôle interne de la commune et ses missions par rapport au conseil communal, au comptable communal et à l'administrateur communal.
38.		Entre 104 et 105	- Organisation d'un chapitre relatif aux marchés publics et à la maîtrise d'ouvrage du Gouvernement et déléguée à la commune.
39.	105		- L'ordonnance en question est à sortir aussitôt après la promulgation de la loi communale révisée.
40.	108		- Le manuel des procédures administratives et financières est à déterminer par décret ou ordonnance conjointe et si possible le même jour aussitôt après promulgation de la loi communale révisée.
41.	109		- Précision que c'est le ministère ayant l'intérieur dans ses attributions qui est chargé de proposer cette loi spécifique
42.	110		- Adaptation du texte à la situation actuelle.
43.	112		- Précision des textes abrogés expressément par la loi communale révisée.

4.3. Des propositions concernant la collaboration entre les structures étatiques et les organes consultatifs de la commune.

Il s'agit des propositions relevées ci- après et destinées à clarifier les rôles des différents acteurs et leurs interrelations à formaliser dans un décret d'application de la loi communale révisée.

4.3.1 Du rôle du Gouvernement.

- Tenant compte de l'expérience à la base, confectionner et ajuster les politiques sectorielles des ministères techniques en conformité avec la lettre de politique nationale de décentralisation, le Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte Contre la Pauvreté, les objectifs du Millénaire pour le Développement et les diffuser à grande échelle ;
- Etablir et diffuser à grande échelle les normes de qualité, les règles et procédures ;
- S'assurer que tous les projets de développement communautaire sont en conformité avec les différentes politiques sectorielles et les instruments de politique générale cités ci- dessus;
- Suivre et assister les collectivités locales par transfert progressif des responsabilités et des ressources humaines, matérielles et financières ;
- Planifier et exécuter, en collaboration avec les administrations locales, des actions d'envergure nationale ;
- Mobiliser les ressources nécessaires surtout celles provenant des partenaires étrangers.

4.3.2. Du rôle de la Province.

- Contribuer à la création et au renforcement des capacités des collectivités locales ;
- Faciliter la déconcentration, la délégation puis la dévolution des services techniques du gouvernement central vers les administrations décentralisées ;
- Promouvoir le développement communautaire ;
- Encourager l'émergence du secteur privé et de la société civile.

4.3.3. Du rôle des Comités Communaux de Développement Communautaire (CCDC) en tant

qu'organes consultatifs :

- Aider la population à identifier ses problèmes et ses besoins et à chercher des solutions appropriées en fonction des ressources locales et si possible trouver les ressources d'appui ;
- Prioriser les problèmes en tenant compte des besoins de la population afin de contribuer à l'élaboration du plan de développement ;
- Sensibiliser la population à sa participation à toutes les activités de développement ;
- Initier et coordonner l'exécution des projets de développement ;
- Informer les ménages des opportunités offertes par l'extérieur : activités économiques rentables qui peuvent trouver un débouché local ou extérieur ;
- Superviser l'utilisation du budget de développement qui intègre le fonds communautaire et les contributions des différents partenaires qui oeuvrent au développement ;
- Servir de garantie morale à la population ;
- Donner rapport au conseil communal pour prise de décision ;
- Rédiger avec l'appui des techniciens, le plan de développement de la Commune à partir des plans de développement des collines, des secteurs et des zones ;
- Etablir un projet de chronogramme des activités des projets du développement de la commune, proposer le budget d'exécution des projets ;
- Orienter les interventions de tous les partenaires vers la réalisation du plan de développement ;
- Rendre compte, via le conseil communal, au comité provincial de développement, au gouvernement central et aux bailleurs de fonds de l'état financier du fonds de développement communautaire, du déroulement des activités des projets ainsi que des programmes d'entretien des investissements physiques réalisés.

4.3.4. Du rôle des conseils communaux et collinaires en matière de développement communautaire :

- veiller à ce que la population soit informée des lois et règlements et de la politique générale du gouvernement central ;
- mettre en place des systèmes de gestion au niveau local facilitant le suivi et le contrôle des normes, des règles et procédures tracées par le gouvernement central ;
- émettre des suggestions pour la révision et l'ajustement de la politique nationale de développement communautaire compte tenu des expériences de terrain ;
- définir et coordonner l'exécution des projets intercommunaux (une commune peut s'associer avec une ou plusieurs autres pour un projet commun) ;
- faciliter les échanges et le dialogue entre les différents partenaires de développement de la commune en favorisant la mise en place des commissions thématiques horizontales ;
- mobiliser les ressources locales et celles provenant d'autres partenaires ;
- adopter des instructions qui encouragent la participation communautaire et qui favorisent l'esprit d'initiative au niveau local (enregistrement des ONGs, appui au secteur privé et respect des lois de la concurrence et du marché) dans le respect des lois nationales en vigueur ;
- chercher à conclure des ententes de partenariat avec d'autres conseils communaux du pays et des jumelages pour la réalisation des programmes et des projets de coopération décentralisée.

4.3.5. Du rôle des techniciens.

Dans leurs domaines respectifs, les techniciens vont :

- appuyer techniquement, dans les domaines d'expertise, les structures de base et la population en planification communautaire et participative ;
- conseiller et accompagner les structures de base dans la conception, élaboration, exécution, suivi- évaluation des projets communautaires et dans la planification en général ;
- informer les structures de base sur les normes de qualité adoptées par le gouvernement et contrôler leur mise en application.

4.3.6. Du rôle de la société civile

- accompagner, chacune dans son ou ses domaines d'expertise, les structures de base dans la conception, l'élaboration, la planification, l'exécution, et le suivi- évaluation des projets de la base.

C'est dans ce cadre que les organisations de la société civile doivent jouer le rôle de l'ancien Comité de Développement Communautaire (CDC) et de l'actuel Comité de Développement et de Lutte contre la Pauvreté (CDLP) d'identification des besoins, de leur priorisation, planification, de la gestion des projets financés, de leur contrôle et suivi- évaluation.

Ainsi, le conflit souvent observé entre le conseil Collinaire, (organe élu et légal), le CDC et le CDLP (organes élus mais informels) , serait levé puisque les trois organes seraient cette fois-ci prévus par un décret.

- renforcer les capacités des acteurs locaux ;
- octroyer des dons et éventuellement des crédits ;
- assister techniquement en apportant de nouvelles technologies ayant prouvé leurs performances.

4.4. Des propositions sur le plan institutionnel.

D'une manière plus pragmatique, parallèle et progressive à cette action législative et réglementaire, le Gouvernement est invité à mener les actions urgentes suivantes :

4.4.1. La création d'une structure coordinatrice de la décentralisation

Le décret n° 100/72 du 18 octobre 2005 fixant la structure et les missions du Gouvernement n'ayant pas été explicite à ce sujet et le Comité National de Coordination des Aides (CNCA) ayant ses limites, il s'avère urgent et indispensable de créer une structure organisationnelle appropriée, capable de mobiliser et de coordonner effectivement tous les acteurs de la décentralisation depuis l'administration centrale jusqu'à la colline.

4.4.2. La création d'un nouveau découpage des communes.

En vue de respecter plus correctement le principe prévu par la loi communale de développement harmonieux est équilibré de toutes les communes du pays et de promouvoir efficacement le système d'intercommunalité, un nouveau découpage des communes s'impose et passerait par la modification du Décret – loi n° 1/29 du 24 septembre 1982 portant délimitation des provinces et des communes de la République du Burundi, tel que modifié à ce jour.

4.4.3. Le renforcement des capacités.

Il s'agit ici de réaliser des activités de formation, de sensibilisation, d'encadrement et d'appui organisationnel de l'administration centrale, des structures déconcentrées, des instances communales, des groupes vulnérables et des structures communautaires de base par notamment :

- le respect des dispositions légales et réglementaires de la décentralisation ;
- l'accompagnement et l'encadrement des structures déconcentrées en raison de leur jeunesse ;
- la conception des modules de formation adaptés par échelon en fonction des niveaux et des acteurs;
- la fixation des critères de recrutement des conseillers techniques (profil, niveau et degré de formation, etc...);
- l'évaluation des ressources potentielles disponibles au niveau des communes etc....

Pour atteindre ces objectifs, la stratégie la plus appropriée à adopter serait de créer un centre de formation et de perfectionnement des élus.

4.4.4. La mobilisation des ressources financières et matérielles.

Cette mobilisation devrait aboutir au financement de micro- projets de développement local et de renforcement de la cohésion et de l'inclusion sociales au bénéfice des groupes vulnérables. Elle tiendrait enfin compte des paramètres allant dans le sens notamment de :

- encourager la mise en place des collectifs des associations communautaires de développement ;
- promouvoir des fora d'échange et de planification pour la réalisation des projets d'intérêt commun ;
- éviter des conflits d'intérêts et cas d'incompatibilités au niveau de la gestion et du contrôle de la tutelle et du législatif.
- disponibiliser des ressources pour un développement équitable des communautés locales. Cet axe serait emprunté pour permettre une distribution équitable et équilibrée des ressources allouées aux administrations locales ; établir un système efficace de transfert des ressources du Gouvernement vers les niveaux d'exécution des responsabilités décentralisées et stimuler la capacité d'absorption des ressources allouées aux administrations locales ;
- renforcer des capacités de planification participative et de gestion à tous les niveaux. Cette action serait menée en vue de renforcer les systèmes de planification, d'engagement des dépenses, d'évaluation et de contrôle financier dans les administrations locales ; de mettre en place des mécanismes d'information, d'éducation et de communication pour une meilleure participation de tous les acteurs concernés par le développement local ;
- développer une base efficace et durable de ressources pour les communautés locales en mettant à profit le Fonds National d'Investissement Communal, structure déjà créée par le décret n°100/104 du 21 novembre 2005 portant réorganisation du Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique.

4.4.5. La mise en place d'un programme d'identification des besoins en formation à tous les niveaux.

En général, au niveau national, des lacunes en matière de formation sautent aux yeux et concernent à la fois le degré d'études ou qualification professionnelle et son adéquation avec les compétences transférées aux communes.

D'une manière particulière, au niveau local, il s'agirait de développer : le rôle des structures de base, la planification, la collecte, le traitement et la diffusion des données, les études de petits projets générateurs de revenus, le renforcement technique et organisationnel et le développement des ressources humaines.

4.4.6. La mise en place et le renforcement d'un système approprié de planification à partir de la base.

La planification est la base de tout développement. Un plan bien élaboré impliquant tous les acteurs est un gage à la réussite de son exécution. Un document- cadre des instruments méthodologiques de planification serait disponibilisé par le Gouvernement en collaboration avec d'autres partenaires. Ce document devrait détailler le contenu d'un bon plan de développement communautaire ainsi que les meilleures méthodologies pour la collecte des données, l'élaboration, l'exécution et le suivi- évaluation des projets.

Même si ce document existe déjà sous forme de projet au niveau du Gouvernement, il reste une étape importante de son adoption officielle et de sa diffusion au niveau communal.

A ce sujet, le Gouvernement doit garder à l'esprit que ce document doit être conforme et en harmonie avec le Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) déjà adopté en septembre 2006.

En vue de compléter les efforts déjà fournis et de pérenniser le système de décentralisation et de développement communautaire, le Gouvernement devrait s'engager à ajuster constamment les différents axes stratégiques d'intervention et à consolider les mécanismes opérationnels de mise en œuvre des actions développées ci- avant.

4.4.7. La mise en place des moyens et mécanismes permettant un bon fonctionnement des structures de base.

La réussite de la présente politique de développement communautaire et de la décentralisation au Burundi est aussi subordonnée à l'attention particulière déjà portée au renforcement des capacités des leaders des structures de base par la création en cours de l'Ecole Nationale de Formation des Cadres de l'Administration Territoriale.

C'est dans ce sens que beaucoup d'investissements sont à consentir pour le renforcement des moyens humains afin qu'ils assurent sans complexe leur rôle de coordinateur du développement. Un accent particulier serait mis sur leur formation technique et organisationnelle sans perdre de vue qu'il reste essentiel qu'ils soient régulièrement recyclés relativement à leur rôle de leaders de la communauté ainsi que dans leurs relations avec les autres partenaires. C'est par ces moyens que les élus pourront efficacement rendre compte aux citoyens qui les ont élu et/ou à ces derniers de demander des comptes aux dirigeants élus.

Néanmoins, tout ce renforcement des capacités dépendra dans une large mesure du programme général de scolarisation universelle à moyen et long terme prévoyant notamment la construction des écoles primaires au niveau de chaque colline de recensement et des collèges et lycées communaux au niveau de chaque commune ou zone.

Bien plus, pour qu'ils s'acquittent valablement de leurs tâches, un appui matériel approprié devrait être progressivement mis en place.

L'autre condition de succès de cette politique est liée à la dotation des administrations locales de ressources financières nécessaires et des pouvoirs de mobilisation de ressources propres en vue de l'exécution adéquate des responsabilités décentralisées.

Conclusion générale.

Dans l'organisation administrative du Burundi, le concept de commune date de la période coloniale. Cette structure était considérée comme une entité décentralisée et l'est encore actuellement.

Jouissant de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion, la commune était administrée, pour « outre l'épanouissement politique de la population, la promotion du développement économique, social et culturel et la loi faisait d'elle une cellule de base de développement national proche des citoyens et un centre par excellence de participation à l'administration et à la gestion de la chose publique¹⁵ ».

Cet esprit du législateur a été observé au fur des temps et un souci d'amélioration du cadre institutionnel, législatif et réglementaire reste constant et subsiste jusqu'à ce jour.

La volonté politique du Gouvernement est aussi restée évidente pour donner à la commune un rôle central dans le développement du pays.

Cependant, les moyens humains, techniques et financiers, nécessaires pour le développement réel de la décentralisation de la commune n'ont pas suivi le rythme de la volonté politique du Gouvernement.

En effet, le constat général est qu'il y a eu transfert de certaines compétences et responsabilités sans transfert de moyens appropriés et adéquats.

De même, la commune en tant que responsable de la gestion de la décentralisation n'a pas été à la hauteur de jouer son rôle lui confié par la loi, même si elle a déjà atteint un niveau relativement satisfaisant de prise de conscience de sa place dans le développement du pays. De plus, la population locale en tant qu'acteur et premier bénéficiaire des effets de la décentralisation n'a pas pu exercer son droit de contrôle des décisions des autorités élues à tous les niveaux gouvernemental, provincial, communal et collinaire. Elle s'est souvent contentée de respecter l'autorité du chef tout en se montrant disponible pour contribuer au développement local.

Enfin, malgré que le Burundi soit une entité reconnue dans le concert des nations, il n'a pas pu bénéficier d'un appui remarquable dans la promotion de la décentralisation, sauf quelques initiatives significatives qui ont commencé à se faire enregistrer depuis les années 1990 et qui marquent actuellement un engagement décisif et très considérable pour le développement communautaire.

Face à cet état des lieux de la décentralisation, le Gouvernement reste le premier responsable de l'avenir de cette technique de développement du pays. Devant ses responsabilités, le Gouvernement doit concrétiser sa volonté politique déjà exprimée à maintes reprises par des actions visibles, pratiques et opérationnelles proposées dans la présente étude, sur le plan institutionnel, législatif et réglementaire.

Par ailleurs avec une approche purement démocratique, la société civile devrait aussi être plus consciente de sa place dans le développement du pays et plus active dans son organisation et son fonctionnement en vue de faire face aux conflits éventuels d'intérêts au niveau de l'administration centrale.

D'une manière générale, seule l'approche participative de toutes les parties prenantes (législateur, Gouvernement, communes, populations, société civile, bailleurs de fonds, etc...) de la décentralisation peut garantir la pérennité du système à long terme.

Ainsi donc, sur base de cette approche, les recommandations suivantes sont formulées :

Au Gouvernement.

¹⁵ Article 4 du Décret –Loi n° 1/ 01 du 8 avril 1989 révisé et portant réorganisation de l'administration communale.

Les actions jugées urgentes à mener à court terme sont :

1. L'organisation des Etats Généraux de la décentralisation et de la déconcentration au Burundi ;
2. L'adoption des textes d'application de la loi communale relatifs notamment au régime des incompatibilités de certaines fonctions (conseiller technique communal et conseiller communal ; Gouverneur et conseiller communal, etc...) ;
3. La mise en harmonie de la loi communale aux autres lois traitant de la décentralisation comme le Code Foncier, le Code Forestier, le Code de l'Environnement, le Code Electoral, le Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires, etc...;
4. L'élaboration et l'adoption d'autres textes de loi relatifs notamment à la fonction publique territoriale, au statut des élus locaux, à la réorganisation des services provinciaux, à la comptabilité communale, à la classification des infrastructures et équipements selon leur intérêt national provincial et communal;
5. La réalisation d'une étude comparée sur l'inte-relation des organes communaux ;
6. La création d'une structure coordinatrice de la décentralisation au niveau national ;
7. Le renforcement des capacités intellectuelles des organes communaux ;
8. La réalisation d'une étude sur la décentralisation fiscale ;
9. La réalisation d'une étude sur l'intercommunalité ;
10. La création d'un centre de formation et de perfectionnement des élus en cours de mandat.
11. L'organisation d'un nouveau découpage des communes ;
12. La mobilisation des ressources financières et matérielles pour le financement des projets de développement communautaire ;
13. La mise en place d'un programme d'identification des besoins en formation à tous les niveaux ;
14. La mise en place et le renforcement d'un système approprié de planification à partir de la base ;
15. La mise en place des moyens et mécanismes permettant un bon fonctionnement des structures de base.

Aux bailleurs de fonds.

Il est recommandé de :

1. Continuer à soutenir le Burundi dans son processus de décentralisation en apportant des fonds nécessaires et suffisants pour l'autonomie financière réelle des communes ;
2. Privilégier plus les financements sous forme de dons que de crédit ;
3. Respecter le programme établi par la structure coordinatrice de la décentralisation au niveau national.

Aux organes de gestion des communes.

Il est recommandé de :

1. Améliorer la culture de la bonne gouvernance locale fondée sur l'approche participative et démocratique ;
2. Améliorer le degré de redevabilité envers la population locale

A la population locale.

Il est recommandé de :

3. Développer davantage la prise de conscience qu'elle est le premier acteur et le premier bénéficiaire de son développement ;

4. Jouer pleinement son rôle de contrôleur des actes de ses élus.

Bibliographie.

a) Textes législatifs et Réglementaires.

1. Arrêté-Royal n°1/570 du 18 décembre 1964 portant réglementation de la comptabilité communale ;
2. Décret-loi n°1/010 du 30 juin 1980 portant Code de l'Environnement de la République du Burundi ;
3. Décret-Loi n°1/29 du 24 septembre 1982 portant délimitation des Provinces et Communes de la République du Burundi, tel que modifié à ce jour ;
4. Loi n°1/02 du 25 mars 1985 portant Code Forestier de la République du Burundi ;
5. Loi n°1/008 du 1^{er} septembre 1986 portant Code Foncier de la République du Burundi ;
6. 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 ;
7. Décret-loi n° 1/026 du 21 juillet 1989 portant transfert de l'impôt foncier perçu sur le territoire du Burundi au profit des Communes et de la Mairie de Bujumbura.
8. Décret-loi n° 1/027 du 21 juillet 1989 portant transfert de l'impôt sur les revenus locatifs perçu sur le territoire du Burundi au profit des Communes et de la Mairie de Bujumbura.
9. Décret n°100/067 du 21 avril 1990 portant statut des personnels communaux et municipaux ;
10. Décret-Loi n°1/40 du 26 novembre 1992 portant délimitation du périmètre urbain de Bujumbura ;
11. Décret-Loi n°1/37 du 07 juillet 1993 portant révision du Code du Travail du Burundi ;
12. Loi n° 1/004 du 23 mars 1994 portant Organisation Générale de l'Administration ;
13. Décret n° 100/145 du 28 octobre 1995 portant Réorganisation des Services Provinciaux ;
14. Décret n°100/57 du juillet 2000 portant Classification des Centres Urbains ;
15. Loi n°1/002 du 31 mars 2004 portant Création, Organisation, Missions et Fonctionnement de la Cour des Comptes ;
16. Loi n° 1/08 du 17 mars 2005 portant Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires ;
17. Loi n° 1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi ;
18. Loi n° 1/015 du 20 avril 2005 portant code électoral du Burundi ;
19. Loi n° 1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale ;
20. Décret n° 100/72 du 18 octobre 2005 fixant la structure et les missions du Gouvernement de la République du Burundi ;
21. Décret n° 100/99 du 17 novembre 2005 portant organisation du Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale ;
22. Décret n°100/104 du 21 novembre 2005 portant réorganisation du Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique ;
23. Loi n°1/28 du 23 août 2006 portant Statut Général des Fonctionnaires.
24. Projet de loi portant réforme de l'organisation de l'administration communale.

b) Des documents administratifs.

1. « Lettre de politique nationale de décentralisation et de développement communautaire », Bujumbura, janvier 2007.
2. « Programme du Gouvernement du Burundi 2005-2010 : priorité à la bonne gouvernance et à la relance du développement économique ».
3. Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté, CSLP, septembre 2006
4. Programme d'Actions Prioritaires de mise en œuvre du CSLP, 2007-2010, Bujumbura, 24-25 mai 2007
5. Organigramme du Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique.
6. Manuel des procédures administratives et financières des communes /IFES, février 2006.

7. Rapport de l'unité de préparation du projet d'appui au développement communautaire et social : Analyse de l'état des lieux des projets de développement décentralisé dans le cadre de la préparation du PRADECS, Bujumbura, octobre 2006.
8. « Aides- mémoires de la mission de pré-évaluation », Banque Mondiale, mars-avril 2006.
9. Manuel des procédures des comités de développement communautaire, Fonds d'actions sociales, Twitezimbere 2004.
10. Etudes de renforcement des capacités de gestion des Communes SOPEX, PTPCE, Ministère des Travaux Publics et de l'Equipement, 2003.
11. Analyse du cadre institutionnel de mise en œuvre du projet PRADECS, Banque Mondiale, Bujumbura, août 2006.
12. Evaluation de la gestion des finances publiques dans le cadre de la décentralisation, août 2006.
13. Appui à la décentralisation et gouvernance locale, étape 2 : études de terrain, IRAM, avril 2006.
14. Programme d'appui à la reconstruction et au développement communal dans la Province de Rutana, avril 2006.
15. Atelier national de réflexion sur la problématique de la décentralisation et du développement communautaire au Burundi, Bujumbura, octobre 2006.
16. Etat des lieux de la décentralisation au Burundi, rapport provisoire, juillet 2007 et rapport général de l'atelier de restitution des 9-10 août 2007, PNUD.

Annexes.

Annexe 1: Termes de référence de l'étude

1. Contexte et justification.

L'article premier de la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale stipule que « la commune est une collectivité territoriale, dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie organique et financière... ».

Il apparaît clairement que la nouvelle loi consacre le principe de décentralisation au niveau de la commune.

Au niveau des principes, cette nouvelle loi apporte des innovations importantes qui offrent des conditions nécessaires à une décentralisation territoriale. Contrairement aux lois antérieures, elle institue le principe de libre administration traduisant ainsi la volonté de laisser la maîtrise de l'administration locale à la communauté des habitants de la collectivité. A ce titre, elle prévoit une nouvelle organisation de ces entités décentralisées en les dotant de nouveaux organes élus qui sont fondés sur des pouvoirs qui étaient jusqu'ici centralisés par l'Etat.

La commune est dirigée par un Conseil communal et par un Administrateur élu. L'élection des membres de ces conseils au suffrage universel direct est un des principes majeurs pouvant conduire à une démocratie de proximité et partant à une bonne gouvernance. Cette responsabilisation des dirigeants élus à la base leur donne plus de légitimité et leur assigne un mandat précis.

Par ailleurs, la commune « constitue la base du développement économique et social de la population établie sur son territoire ». Cette innovation prévoit des mécanismes et des modalités de mise en œuvre d'une autonomie financière. En plus des organes et du personnel communaux, le développement de la commune sera également appuyé par un comité de développement communautaire composé de personnes concernées et engagées dans le développement de la commune.

Cette loi constitue donc un bon instrument de départ pour le processus de décentralisation. Elle fait signe de progrès significatifs par rapport à la législation antérieure.

Néanmoins, au regard des dispositions de la loi et du contexte de guerre et de pauvreté extrême qui prévaut dans le pays, il y a lieu de poser la question sur sa capacité de promouvoir une décentralisation opérationnelle. Les garanties nécessaires pour l'accomplissement des objectifs de toute décentralisation ne semblent pas suffisantes.

Ceci est d'autant plus vrai qu'on enregistre pas mal de dysfonctionnements qui, par endroits, vont jusqu'à paralyser le travail des conseils communaux. Il s'agit notamment :

1. d'un niveau faible de formation et de l'inexpérience de certains membres ;
2. d'une mauvaise gestion du patrimoine communal ;
3. d'une absence d'un plan global de développement de la commune ;
4. d'un manque d'une stratégie nationale qui permet une bonne articulation entre approches sectorielles et les projets de développement des communes ;
5. des ressources financières limitées qui ne permettent pas d'envisager des projets de développement de grande envergure mais aussi d'assurer un bon fonctionnement de la commune (arriérés des salaires du personnel communal, beaucoup de dettes envers les tiers...) ;
6. du chevauchement et/ou d'absence des bailleurs qui appuient les communes ;
7. d'une faible implication des structures locales de développement dans la planification, la gestion et le suivi des projets de développement ;
8. d'un mauvais système de recrutement des conseillers techniques (basé plutôt sur l'appartenance politique et non sur la compétence et l'expérience professionnelle...) ;
9. des rivalités entre certains administrateurs et les comptables communaux ou entre certains administrateurs et les Présidents des conseils communaux ;

10. des antagonismes politiques persistants au sein de quelques conseils communaux ;
11. du manque d'un cadre légal qui permet aux élus de « rendre compte » aux citoyens qui les ont élu et/ou à ces derniers de demander des comptes aux dirigeants élus ;
12. d'une participation insuffisante des femmes dans la gestion des communes (ex : 17 femmes sur 129 administrateurs) etc.

On comprend ainsi que le processus de décentralisation initiée il y a quelques temps se trouve confronté à beaucoup de difficultés.

C'est dans ce cadre que, dans le but d'identifier les différents problèmes qui se posent et les solutions à y apporter, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG) initie une analyse critique du processus de décentralisation au Burundi. Il s'agira d'analyser notamment le fonctionnement des conseils communaux, des structures locales de développement (des CDC, des conseils de cellule ou de quartier, les associations de développement) et du plan type de développement communautaire en vue d'aboutir à des propositions permettant aux décideurs d'améliorer la situation.

2. Les objectifs de l'étude.

a) L'objectif global.

L'objectif global de ce travail est de contribuer à la promotion d'un processus de décentralisation susceptible d'impulser un développement local réel, basé sur un fonctionnement adéquat des conseils communaux et des structures locales de développement, de la mise en œuvre effective du plan type de développement communautaire ainsi que d'une participation active et accrue de la population au développement local.

b) Les objectifs spécifiques.

- faire une analyse critique des textes législatifs et réglementaires régissant le processus de décentralisation au Burundi ;
- faire une analyse critique du fonctionnement des conseils communaux ;
- identifier les problèmes qui se posent dans le fonctionnement des structures locales de développement ;
- décrire le type de collaboration qui devrait exister entre les structures étatiques et les associations sans but lucratif de développement ;
- analyser les modalités pratiques qui permettent une meilleure implication de la population dans le développement local ;
- formuler des propositions concrètes en vue d'améliorer la législation régissant le fonctionnement des conseils communaux, des structures locales de développement ainsi que de la participation citoyenne dans la promotion du développement local.

3. Les résultats attendus.

- L'Observatoire de l'Action Gouvernementale dispose d'un document de plaidoyer à soumettre aux décideurs pour améliorer le fonctionnement des conseils communaux et des structures locales de développement ainsi que de la participation citoyenne dans la promotion du développement local ;
- Les dirigeants (Parlement, Gouvernement, les autorités à la base, les membres des conseils communaux, les autorités locales) sont sensibilisés sur les problèmes de fonctionnement des conseils communaux et des structures locales de développement ;

- La population est informée sur les problèmes qui handicapent le bon fonctionnement des conseils communaux et les structures locales de développement, sur les solutions proposées ainsi que sur le rôle qu'elle doit jouer dans le bon fonctionnement de ces structures ;
- L'observatoire de l'Action Gouvernementale soumet des propositions concrètes aux décideurs pour améliorer le fonctionnement des conseils communaux et des structures locales de développement ainsi que de la participation citoyenne dans la promotion du développement local.

4. Mandat du Consultant.

- proposer un plan et une méthodologie de travail ;
- faire une analyse critique de la législation régissant le processus de décentralisation ;
- identifier les problèmes régulièrement observés dans le fonctionnement des Conseils communaux et des structures locales de développement ;
- proposer des rapports d'étape au comité de pilotage de l'étude ;
- faire une présentation publique du rapport provisoire en séance de validation ;
- produire un rapport définitif après avoir intégré les suggestions issues de la séance de restitution.

5. Durée du travail.

Le travail sera réalisé pendant une période ne dépassant pas 30 jours calendriers. Toutefois, le consultant pourra proposer un délai plus court.

6. Profil du consultant.

Le candidat doit :

- justifier d'une formation universitaire de niveau licence au moins en Droit, en Sciences politiques ou en Sciences sociales ;
- disposer d'une expérience pertinente d'au moins cinq ans en matière de recherche scientifique en général ;
- avoir réalisé au moins trois études.

Avoir réalisé des travaux en matière de décentralisation serait un avantage.

7. Présentation de l'offre.

La lettre de candidature sera accompagnée d'une lettre de motivation et d'un curriculum vitae ainsi que de tout autre document pouvant faciliter la décision de recrutement.

- L'offre technique devra comprendre une note de compréhension des termes de référence, la méthodologie, un chronogramme de travail, la structure provisoire du document
- L'offre financière devra comprendre les coûts détaillés des actions à mener et des taux de rémunération du personnel

L'offre technique et l'offre financière seront présentées de manière séparée.

8. Propriété du travail rendu.

Le rapport publié sera la propriété de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale dès le dépôt du rapport définitif. Tous les droits d'auteur, de reproduction et d'exploitation sont exclusivement réservés à l'Observatoire de l'Action Gouvernementale.

Annexe 2: Questionnaire d'enquête

1. A l'administration communale

a) Administrateur communal.

1. Quelles sont les trois (3) missions les plus importantes de la commune ?
2. Quelles sont les principales contraintes négatives pour la réalisation de ces missions ?
3. Quels sont les facteurs pouvant affecter positivement la réalisation de ces missions ?
4. Connaissiez-vous la loi communale en ce qui concerne la décentralisation, les pouvoirs du Conseil Communal, de l'Administrateur, et du comité collinaire ? Si oui, lesquels ?
5. Pensez-vous que la décentralisation est effective dans votre commune ?
6. Quels sont les différents organes qui forment la structure organisationnelle de votre commune ?
7. Votre commune dispose-t-elle des capacités suffisantes pour couvrir financièrement ses besoins? Si non, où est-ce que vous dirigez votre recours ?
8. Quels sont les partenaires de votre commune ?
9. Quels sont les mécanismes de communication et consultation que vous utilisez dans vos relations avec la commune ?
10. La co-existence (a) des institutions publiques provinciales, communales, zones et colline avec (b) les institutions communautaires (conseil communal, conseil collinaire) et (c) des organes consultatifs (CCDC) et des associations, vous paraît-elle efficace pour le développement social et communautaire dans la commune ?
11. Quels sont les principaux avantages de ces institutions ? Pour qui ?
12. Quelles sont les relations de travail entre ces différentes institutions ?
13. Quelles sont les principales difficultés ? Sur quoi et avec qui ?
14. Quels types d'institution ou moyens proposez-vous pour améliorer la situation actuelle ?
15. Avec cette coexistence, pensez-vous que les rôles et les responsabilités de ces différentes institutions sont clairement définis et complets ? Sinon, quelles sont vos propositions ?
16. Quels sont les organes de consultation existant dans la commune et évoluant dans le cadre du développement communautaire ?
17. Quel est votre rôle dans le plan de développement ?
18. Quelles sont les activités prioritaires que vous voudriez d'abord réaliser dans un plan de développement ?

b) Conseil communal.

1. Quel rôle jouez-vous dans vos relations avec la commune ?
2. Quels sont les mécanismes de communication et consultation que vous utilisez dans vos relations avec la commune ?
3. La co-existence (a) des institutions publiques provinciales, communales, zones et colline avec (b) les institutions communautaires (conseil communal, conseil collinaire) et (c) des organes consultatifs (CCDC) et des associations, vous paraît-elle efficace pour le développement social et communautaire dans la commune ?
4. Quels sont les principaux avantages de ces institutions ? Pour qui ?
5. Quelles sont les relations de travail entre ces différentes institutions ?
6. Quelles sont les principales difficultés ? Sur quoi et avec qui ?
7. Quels types d'institutions ou moyens proposez-vous pour améliorer la situation actuelle ?
8. Avec cette coexistence, pensez-vous que les rôles et les responsabilités de ces différentes institutions sont clairement définis et complets ? Si non, quelles sont vos propositions ?

9. Etes-vous au courant qu'il y a un plan de développement communautaire dans la commune ? Si oui, quel est votre niveau de satisfaction ?
10. Quel est votre rôle dans le plan de développement ?
11. Les jetons de présence sont t-ils motivants ou ont-ils un impact sur le fonctionnement du conseil communal et la disponibilité des conseillers communaux ? Si non, quelle solution proposez-vous ?

c) Conseillers techniques.

1. Quel rôle jouez- vous dans vos relation avec la commune ?
2. Quels sont les mécanismes de communication et consultation que vous utilisez dans vos relations avec la commune ?
3. Connaissez- vous les modalités de préparation et d'exécution d'un plan de développement communautaire (réf. Loi communale) ? Qui doit préparer le plan ? Qui doit- être consulté ? Quelles sont les activités qui peuvent figurer dans un plan ? Qui décide des priorités ? Qui arrête le plan ? Comment sera- t-il financé ? Qui va réaliser les activités figurant au plan ? Avec l'aide de qui ? Qui va gérer l'argent des activités et passer les marchés ?
4. Quel est votre rôle dans le plan de développement ?

d) Conseillers Collinaires

1. Quel rôle jouez- vous dans vos relation avec la commune ?
2. Quels sont les mécanismes de communication et consultation que vous utilisez dans les relations avec la commune ?
3. La co-existence (a) des institutions publiques provinciales, communales, zones et colline avec (b) les institutions communautaires (conseil communal, conseil collinaire) et (c) des organes consultatifs (CCDC) et des associations, vous paraît- elle efficace pour le développement social et communautaire dans la commune ?
4. Quels sont les principaux avantages de ces institutions ? Pour qui ?
5. Quelles sont les relations de travail entre ces différentes institutions ?
6. Quelles sont les principales difficultés ? Sur quoi et avec qui ?
7. Quels types d'institution ou moyens proposez- vous pour améliorer la situation actuelle ?
8. Avec cette coexistence, pensez- vous que les rôles et les responsabilités de ces différents institutions sont clairement définis et complets ? Sinon, quelles sont vos propositions ?
9. Quel est votre rôle dans le plan de développement ?

2. Aux organes consultatifs.

1. Quel rôle jouez- vous dans vos relation avec la commune ?
2. Quels sont les mécanismes de communication et consultation que vous utilisez dans les relations avec la commune ?
3. La co-existence (a) des institutions publiques provinciales, communales, zones et colline avec (b) les institutions communautaires (conseil communal, conseil collinaire) et (c) des organes consultatifs (CCDC) et des associations, vous paraît- elle efficace pour le développement social et communautaire dans la commune ?
4. Quels sont les principaux avantages de ces institutions ? Pour qui ?
5. Quelles sont les relations de travail entre ces différentes institutions ?
6. Quelles sont les principales difficultés ? Sur quoi et avec qui ?
7. Quels types d'institution ou moyens proposez- vous pour améliorer la situation actuelle ?
8. Avec cette coexistence, pensez- vous que les rôles et les responsabilités de ces différents institutions sont clairement définis et complets ? Sinon, quelles sont vos propositions ?

9. Quel est votre rôle dans le plan de développement ?

4. Aux ONGs / associations présentes dans la commune.

1. Quel rôle jouez- vous dans vos relation avec la commune ?
2. Quels sont les mécanismes de communication et consultation que vous utilisez dans les relations avec la commune ?
3. Quel rôle jouez- vous dans vos relations avec la commune ?
4. Quels sont les mécanismes de communication et consultation que vous utilisez dans vos relations avec la commune ?
5. La co-existence (a) des institutions publiques provinciales, communales, zones et colline avec (b) les institutions communautaires (conseil communal, conseil collinaire) et (c) des organes consultatifs (CCDC) et des associations, vous paraît- elle efficace pour le développement social et communautaire dans la commune ?
6. Quels sont les principaux avantages de ces institutions ? Pour qui ?
7. Quelles sont les relations de travail entre ces différentes institutions ?
8. Quelles sont les principales difficultés ? Sur quoi et avec qui ?
9. Quels types d'institution ou moyens proposez- vous pour améliorer la situation actuelle ?
10. Avec cette coexistence, pensez- vous que les rôles et les responsabilités de ces différentes institutions se clairement définis et complets ? Sinon, quelles sont vos propositions ?
11. Quel est votre rôle dans le plan de développement ?

5. A la population.

1. Quel rôle jouez- vous dans vos relation avec la commune ?
2. Quels sont les mécanismes de communication et consultation que vous utilisez dans vos relations avec la commune ?
3. Quel est votre rôle dans le plan de développement ?

6. Aux Bashingantahe.

1. Quelles sont vos relations avec les élus à la base et la commune ?
2. Trouvez- vous des difficultés ? Si oui lesquelles ? et quelles sont vos propositions ?

7. Aux gouverneurs.

Comment voyez – vous le fonctionnement des communes de votre ressort et quels sont les points forts et les points faibles de ces Communes ?

