

REPUBLIQUE DU BURUNDI



**MINISTERE DE LA DECENTRALISATION
ET DU DEVELOPPEMENT COMMUNAL**

**DOCUMENT DE POLITIQUE NATIONALE DE
DECENTRALISATION DU BURUNDI**

Bujumbura, Mars 2009

TABLE DES MATIERES

Sigles et abréviations	4
Résumé exécutif	5
Introduction	9
1. Le contexte.....	9
3. La vision du Gouvernement du Burundi en matière de Décentralisation.....	14
3. La méthodologie d'élaboration du Document de politique nationale de Décentralisation.....	17
I. Les axes stratégiques	19
1.1. Axe stratégique n°1. Renforcement du cadre juridique de la Décentralisation	19
1.1.1 Le dispositif juridique.....	19
1.1. 2. Les acquis et les insuffisances.....	22
1.1.3 Les orientations.....	24
1.2. Axe stratégique n°2. Renforcement du cadre institutionnel de la Décentralisation	28
1.2.1. Le cadre institutionnel général	28
1.2.1.1. Les acteurs de la Décentralisation.....	28
1.2.1.2. Les acquis et les insuffisances.....	40
1.2.1.3. Les orientations.....	43
1.2.2. Le statut de Bujumbura	47
1.2.2.1. Un statut spécial et provisoire.....	48
1.2.2.2. Les problèmes identifiés.....	49
1.2.2.3. Les orientations.....	49
1.2.3. L'intercommunalité	51
1.2.3.1. L'intérêt de l'intercommunalité.....	52
1.2.3.2. L'absence d'expériences d'intercommunalité.....	52
1.2.3.3. Les orientations.....	53
1.2.3.4. Les incitations.....	54
1.2.3.5. Eviter les travers de l'intercommunalité.....	55
1.3. Axe stratégique n°3 : Renforcement des capacités des acteurs en décentralisation à tous les niveaux et politique globale de communication	56
1.3.1. Les cibles.....	56
1.3.2. Les besoins de renforcement des capacités institutionnelles, organisationnelles et opérationnelles.....	57
1.3.3. Le contenu des formations.....	57
1.3.4. La stratégie institutionnelle de la formation.....	58
1.4. Axe stratégique n°4. Efficacité des collectivités locales dans la promotion du développement économique local, la réduction de la pauvreté et la fourniture de services	61
1.4.1. La planification participative et le développement local	61
1.4.1.1. Les acquis et les insuffisances.....	61
1.4.1.2. Les orientations.....	66
1.4.2. La coopération décentralisée	68
1.4.2.1. L'importance de la coopération décentralisée.....	68
1.4.2.2. L'absence d'expériences de coopération décentralisée au Burundi.....	69
1.4.2.3. Les orientations pour le développement de la coopération décentralisée.....	70
1.5. Axe stratégique n°5 : Décentralisation fiscale et financière	72
1.5.1. Les ressources des collectivités locales	72

1.5.1.1. L'état actuel des ressources des collectivités locales	72
1.5.1.2. Les orientations	77
1.5.2. La gestion des finances communales	79
1.5.2.1. Les contraintes de la gestion budgétaire.....	80
1.5.2.2. Les orientations	80
<i>II. Mise en œuvre de la politique nationale de Décentralisation, Coordination, Suivi et évaluation</i>	83
2. 1. Le Plan d'Actions Triennal de mise en œuvre	83
2.2. Les principes devant régir les organes de mise en oeuvre.....	83
2. 3. Les organes de la mise en œuvre	84
2.3.1. Le Comité National d'Orientation et de Pilotage de la Décentralisation	84
2.3.2. Les organes techniques de mise en œuvre : les Ministères techniques	85
2.3.3. L'organe technique de coordination : le Ministère ayant la Décentralisation dans ses attributions	86
2.4. Coordination, suivi et évaluation du processus de Décentralisation.....	87
2.4.1. La coordination gouvernementale de l'appui des partenaires	87
2.4.2. L'instauration d'un système de suivi-évaluation.....	90

Sigles et abréviations

ABELO	Association Burundaise des Elus Locaux
A.C.	Administrateur communal
Bif	Francs burundais
C.C.	Conseil Communal
CCC	Communication pour un changement de comportement
C.C.D.	Comité communal de développement
C.C.D.C.	Comité collinaire de développement communautaire
C.S.L.P.	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DGDMAD	Direction Générale de la Décentralisation et de la Mobilisation pour l'Auto-Développement
F.A.A.T.	Fonds d'Appui à l'Administration Territoriale
F.D.C.	Fonds de développement communal
F.I.D.A.	Fonds International de Développement Agricole
F.O.N.I.C.	Fonds National d'Investissement Communal
I.G.B.	Impôt sur le gros bétail
IEC	Information Education et Communication
INSS	Institut National de Sécurité Sociale
M.I.S.P.	Ministère e l'Intérieur et de la Sécurité Publique
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
O.N.G.	Organisation non gouvernementale
P.C.D.C.	Plan communal de développement communautaire
P.D.C.	Plan de développement communautaire
P.N.U.D.	Programme des Nations Unies pour le Développement
P.R.A.D.E.C.S.	Projet d'appui au développement communautaire et social

Résumé exécutif

Depuis la signature de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation nationale, le pays amorce, lentement, mais progressivement, le retour à une vie constitutionnelle normale. Dans ce nouveau contexte, les acteurs de l'Accord d'Arusha, partant du postulat de base que le déficit de gouvernance est pour l'essentiel à l'origine des crises successives que le pays a connues, se sont prononcés en faveur d'une Décentralisation effective du pays, dont les principaux enjeux sont l'instauration de la démocratie à la base, la promotion d'un développement socio-économique participatif et durable.

L'option d'approfondissement de la Décentralisation de l'Etat vers les communes, qui s'inscrit dans une constante volonté politique manifestée depuis l'Indépendance du pays, s'est traduite par l'inscription des principes de la Décentralisation dans la Constitution du 18 mars 2005 et par l'adoption de la loi n°1-016 du 20 avril 2005 sur l'organisation communale et l'organisation des élections communales, parlementaires, sénatoriales lors de la deuxième moitié de l'année 2005.

La promulgation de la Loi communale du 20 avril 2005 et la tenue des élections locales ont assurément jeté les bases de la Décentralisation et confirmé la volonté du Gouvernement de donner une place de choix aux collectivités locales et à leurs populations dans le processus de reconstruction et de développement du pays. Les principales caractéristiques de la loi communale sont : la reconnaissance de la collectivité locale qu'est la Commune ; la mise en place d'une administration communale représentative ; la promotion de la fonction publique communale ainsi que l'établissement des prévisions financières pour les collectivités territoriales.

Par la suite, le Gouvernement a engagé des réformes institutionnelles pour soutenir le mouvement de Décentralisation et accompagner les collectivités locales. Le Gouvernement a initié des réformes institutionnelles qui vont se poursuivre. A cet effet, il a été créé un Ministère de la Décentralisation et du développement communal. A ce ministère sont confiées des missions importantes, notamment celle 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.

Ultérieurement, l'engagement constant du Gouvernement dans l'option politique de Décentralisation l'a conduit à examiner, juste après une année d'exécution de la Loi communale, l'état des lieux de la Décentralisation à travers différentes activités :

- i) des consultations régionales sur la problématique de la Décentralisation ont été organisées en 2006. Elles ont été suivies d'un atelier national sur la Décentralisation et le Développement communautaire ;

- ii) Deux études spécifiques - dont l'une portant sur « l'Etat des lieux de la Décentralisation au Burundi » et l'autre sur l' « Analyse du processus de Décentralisation au Burundi/Cas des Conseils communaux et des structures locales de développement » - ont été réalisées en 2007.

Les différentes études consacrées à cette question aboutissent, entre autres, aux conclusions suivantes :

- i) l'ancrage social de la Décentralisation au niveau des communautés rurales s'avère très faible ;
- ii) la commune en tant qu'institution de promotion du développement ne semble pas suffisamment outillée pour assumer les responsabilités qui sont les siennes ;
- iii) le cadre réglementaire et institutionnel de la Décentralisation reste encore inapproprié pour une maîtrise d'ouvrage communale, au sens propre de l'expression.

Afin d'éviter un pilotage à vue du processus de Décentralisation, le Gouvernement du Burundi a décidé d'élaborer un Document de Politique Nationale de Décentralisation qui se définit comme un outil de cadrage et d'orientation de la politique de Décentralisation à long terme (10 ans). Il est assorti d'un Plan d'Actions Triennal de mise en œuvre qui est un outil de programmation opérationnelle.

C'est cette vision du Gouvernement du Burundi que le Document de Politique Nationale de Décentralisation a voulu traduire en politique à mener sur une séquence temporelle d'une dizaine d'années. L'importance de ce document pour l'avenir de la Décentralisation au Burundi a dicté, pour ce qui est de son élaboration, l'option pour une méthodologie participative.

Partant du postulat que la Décentralisation est une construction démocratique qui doit inclure de sa conception à sa mise en œuvre les populations concernées, le Gouvernement a opté pour une méthodologie d'élaboration du Document national de politique de Décentralisation participative et inclusive.

En janvier 2007 le Gouvernement, après avoir posé les vraies bases de sa politique de Décentralisation à travers l'adoption de la loi communale et l'organisation des élections locales au cours de l'année 2005, a réaffirmé sa volonté de marquer une avancée significative en matière de Décentralisation par l'adoption de sa Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Communautaire.

En août 2007, pour avoir une analyse de base de la situation, une étude sur l'état des lieux de la Décentralisation au Burundi a été réalisée.

L'Ordonnance Ministérielle n°530/10178 /CAB/ 2007 du 31 décembre 2007 a institué un Comité de Pilotage chargé d'assurer la conduite technique et opérationnelle des activités d'élaboration du Document de la Politique Nationale de Décentralisation et du Plan d'Action. Ce comité comprend les représentants du Gouvernement, des acteurs non étatiques et des partenaires au développement (PNUD, BINUB, Banque Mondiale, UE, Coopération Suisse). La même Ordonnance a institué un Comité Technique de Formulation du Document de Politique Nationale de Décentralisation et du Plan d'Action.

En avril 2008, sur la base de l'état des lieux de la Décentralisation au Burundi, une note de discussion a été élaborée sous la supervision du Comité Technique et validée par le Comité de Pilotage. Cette note a permis d'introduire les discussions des consultations provinciales.

Fin avril 2008, s'est tenu un atelier de formation à l'intention des 22 animateurs des consultations provinciales des états généraux de la Décentralisation.

En juin-juillet 2008, les consultations provinciales ont été organisées. Ces consultations ont vu la participation d'acteurs représentatifs de la population : les représentants des élus locaux, de la société civile et des services déconcentrés œuvrant dans la province. Les participants à ces rencontres ont librement exprimé leurs points de vue et formulé des propositions visant à améliorer le fonctionnement de la Décentralisation. Les discussions au cours de ces consultations provinciales ont fait l'objet de rapports contenant des éléments qui ont alimenté le Document de base de la Politique Nationale de Décentralisation.

En se basant sur la phase actuelle du processus de Décentralisation et sur l'environnement favorable à son renforcement, le Gouvernement du Burundi, avec l'appui de ses principaux partenaires, a identifié cinq axes stratégiques interdépendants pour répondre aux préoccupations et aux questions de façon globale et systématique.

- Axe stratégique n°1 : Renforcement du cadre juridique de la Décentralisation
- Axe stratégique n° 2 : Renforcement du cadre institutionnel de la Décentralisation
- Axe stratégique n° 3 : Renforcement des capacités des acteurs en décentralisation à tous les niveaux et politique globale de communication
- Axe stratégique n° 4 : Efficacité des collectivités locales dans la promotion du développement économique local, la réduction de la pauvreté et la fourniture de services
- Axe stratégique n° 5 : Décentralisation fiscale et financière

Le présent document détermine, par axe stratégique les forces et faiblesses actuelles ainsi que les orientations dégagées en proposant une série d'activités non limitatives.

Le document envisage également l'environnement institutionnel de mise en œuvre, d'orientation, de gestion et de suivi de la politique définie. Il est complété par un plan d'action triennal qui se présente sous la forme d'un cadre logique. Il reprend les axes stratégiques ainsi qu'une série d'activités sur une séquence temporelle de trois ans, assortis d'indicateurs de suivi et de définition des hypothèses et risques.

Introduction

1. Le contexte

Le Burundi a été confronté, depuis son accession à l'indépendance en 1962, à une situation sociale qui a conduit à plusieurs vagues de violences interethniques successives. Cette instabilité sociale et politique a fait de nombreuses victimes et a profondément affecté le tissu social et économique du pays.

Depuis 2000, avec la signature de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation, le retour à une vie normale est amorcé. Mais, la prise en charge des rapatriés constitue un défi majeur pour le gouvernement et pour les partenaires au développement, dans un pays déjà affecté par une pauvreté généralisée. En effet, plusieurs années de guerre civile et trois années d'embargo (juillet 1996 – janvier 1999) ont profondément affecté l'économie burundaise. Les infrastructures de base ont été détruites. L'insécurité a eu un impact très négatif sur le tissu socio-économique. Ceci a induit un accroissement de la pauvreté et un accès limité des populations aux services sociaux de base comme l'éducation, la santé, l'eau potable...

Dans ce contexte, restaurer la stabilité politique et la réconciliation nationale et relancer l'économie demeurent une des questions essentielles qui préoccupent le Gouvernement burundais. Parmi les réponses possibles, la Décentralisation est envisagée comme une voie de sortie de la double crise économique et socio-politique dans laquelle se trouve le Burundi.

Bien que revêtant des significations nuancées voire différentes selon les contextes historiques, sociologiques et culturels, la Décentralisation procède d'une volonté de responsabilisation des populations à la base et repose sur des principes universels qui sont les suivants :

- i) l'attribution aux collectivités locales d'une personnalité juridique et, par voie de conséquence, d'une sphère de compétence distincte et complémentaire de celle de l'Etat ;
- ii) l'autonomie juridique des collectivités territoriales qui s'administrent librement par des conseils élus par les populations locales. Ces dernières sont titulaires d'un pouvoir décisionnel qui n'est soumis qu'aux contrôles de conformité à l'intérêt national et à la loi ;
- iii) l'autonomie financière des collectivités locales qui disposent d'un budget comportant la masse des recettes nécessaires pour l'exercice des compétences transférées à elles ;
- iv) la bonne gouvernance qui induit la gestion démocratique de la chose publique dans l'intérêt général et par des compétences reconnues par tous.

La Décentralisation procède par une redistribution des rôles entre l'Etat et des entités infra-étatiques considérées comme des lieux de proximité, des échelles pertinentes pour une auto-prise en charge des problèmes par les populations. Plus concrètement, la Décentralisation vise l'objectif de participation active de l'ensemble de la population à la définition et à la mise en œuvre des politiques de développement économique et social de leur localité. Les résultats attendus d'un processus de Décentralisation sont d'une part le développement local et communautaire, et d'autre part la démocratie locale et la bonne gouvernance.

Il convient de rappeler que le Burundi a une tradition de Décentralisation à travers la consécration avant l'Indépendance du pays de l'institution communale. En effet, les communes ont été instaurées par le décret intérimaire du 25 décembre 1959 sur l'organisation politique du Rwanda-Urundi qui prévoyait l'érection des centres extra-coutumiers, circonscriptions urbaines et sous-chefferies, éventuellement agrandies en Communes provisoires, seules entités décentralisées, tandis que les chefferies gardaient leur statut de circonscriptions administratives.

Jouissant dès cette époque de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion, la Commune était administrée par un chef assisté d'un Conseil élu au suffrage universel. Avec la mise en vigueur de l'ordonnance législative N°02/43 de février 1961, l'appellation de « Commune provisoire » cède la place à celle de « Commune » tout court. L'ordonnance précitée prévoyait que la Commune était administrée par un bourgmestre assisté d'un Conseil communal dont les membres sont élus au suffrage universel pour un mandat de trois années.

En juillet 1977, sont intervenues des réformes de l'organisation communale qui, motivées par le souci de favoriser le développement des Communes, ont introduit le principe de développement local et renforcé le rôle des Communes dans le domaine du développement économique et social. La stratégie du Gouvernement était de renforcer le rôle des populations dans la vie de leur milieu et de contenir l'exode rural et ses effets pervers que sont notamment la concentration démographique sur la capitale qui risquait d'être le seul centre de développement du pays.

La conduite de cette stratégie a été renforcée par le décret N°1/01 du 8 avril 1989 qui disposait en son article 4 que « outre l'épanouissement politique de la population, la Commune a la charge de promouvoir le développement économique, social et culturel et qu'il importe de faire de la Commune 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 publique ».

Cette dynamique de l'évolution de la Décentralisation, initiée avant l'Indépendance, a été mise à mal par les crises politiques cycliques qu'a connues le pays.

Depuis la signature de l'Accord d'Arusha précité, le pays amorce, lentement, mais progressivement, le retour à une vie constitutionnelle normale. Dans ce nouveau contexte, les acteurs de l'Accord d'Arusha, partant du postulat de base que le déficit de gouvernance est pour l'essentiel à l'origine des crises successives que le pays a connues, se sont prononcés en faveur d'une Décentralisation effective du pays. Une Décentralisation dont les principaux enjeux sont l'instauration de la démocratie à la base, la promotion d'un développement socio-économique participatif et durable.

A cet égard, il importe de signaler que les réformes de Décentralisation visent en général à promouvoir les objectifs essentiels suivants :

1. réduire la taille du gouvernement central par le redéploiement des ressources du Centre vers la périphérie ;
2. consolider l'unité nationale ;
4. accroître la démocratie et la participation locales ;
5. améliorer l'efficacité et l'équité dans la fourniture des services au niveau local ;
6. renforcer les collectivités locales.

L'option d'approfondissement de la Décentralisation, qui s'inscrit dans la constante volonté politique manifestée depuis l'Indépendance de dévolution de pouvoirs et de responsabilités de la part de l'Etat vers les communes, s'est traduite par l'inscription des principes de la Décentralisation dans la Constitution du 18 mars 2005 et par l'adoption de la loi n°1-016 du 20 avril 2005 sur l'organisation communale et l'organisation des élections communales et collinaires, parlementaires, sénatoriales lors de la deuxième moitié de l'année 2005.

La promulgation de la loi communale du 20 avril 2005 et la tenue des élections locales ont assurément jeté les bases de la Décentralisation et confirmé la volonté du Gouvernement de donner une place de choix aux collectivités locales et à leurs populations dans le processus de reconstruction et de développement du pays. Les principales caractéristiques de la loi communale sont : la reconnaissance de la collectivité locale qu'est la Commune ; la mise en place d'une administration communale représentative ; la promotion de la fonction publique communale ainsi que l'établissement des prévisions financières pour les collectivités territoriales.

Par la suite, le Gouvernement a engagé des réformes institutionnelles pour soutenir le mouvement de Décentralisation et accompagner les collectivités locales. Le Gouvernement a initié des réformes institutionnelles qui vont, sans nul doute, se poursuivre.

Au ministère de la Décentralisation et du développement communal sont confiées des missions importantes, notamment celle 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.

L'engagement constant du Gouvernement dans l'option politique de Décentralisation l'a conduit à examiner, juste après une année d'exécution de la loi communale, l'Etat des lieux de la Décentralisation à travers différentes activités :

1. des consultations régionales sur la problématique de la Décentralisation ont été organisées en 2006. Elles ont été suivies d'un atelier national sur la Décentralisation et le Développement communautaire ;
2. Deux études spécifiques - dont l'une portant sur « l'Etat des lieux de la Décentralisation au Burundi » et l'autre sur l' « Analyse du processus de Décentralisation au Burundi/Cas des Conseils communaux et des structures locales de développement » - ont été réalisées en 2007.

Les différentes études consacrées à cette question aboutissent, entre autres, aux constats suivants :

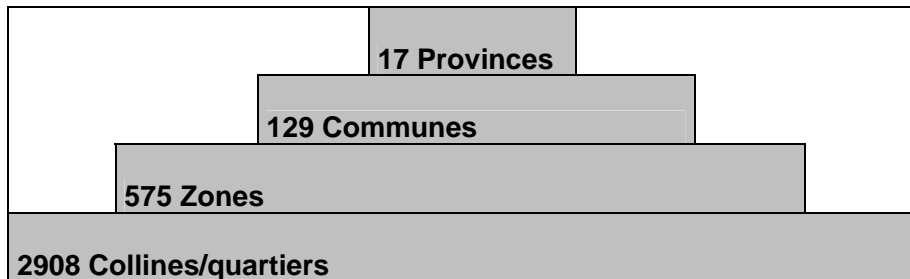
1. l'ancrage social de la Décentralisation au niveau des communautés rurales s'avère très faible ;
2. la commune en tant qu'institution de promotion du développement ne semble pas suffisamment outillée pour assumer les responsabilités qui sont les siennes ;
3. le cadre réglementaire et institutionnel de la Décentralisation reste encore inapproprié pour une maîtrise d'ouvrage communale au sens propre de l'expression.

A la lumière de ces éléments et afin d'éviter un pilotage à vue du processus de Décentralisation, le Gouvernement du Burundi a décidé d'élaborer un Document de Politique Nationale de Décentralisation qui se définit comme un outil de cadrage et d'orientation de la politique de Décentralisation à long terme (10 ans). Il sera assorti d'un Plan d'Actions Triennal de mise en œuvre qui est un outil de programmation opérationnelle.

Ces deux documents trouvent leur base et leur inspiration dans la volonté politique exprimée par le Gouvernement du Burundi dans la *Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de développement communautaire* qu'il convient de présenter dans ses grandes lignes.

2. Organisation territoriale et Administrative du Burundi

L'organisation territoriale et administrative du Burundi se présente telle que rapportée dans la pyramide ci-après qui montre que le pays compte quatre niveaux de territorialité.



La colline de recensement en milieu rural ou la quartier en milieu urbain constitue la cellule de base de l'administration territoriale. Elle/il se compose de ménages. Un Conseil de colline (ou de quartier) élu, présidé par un Chef de colline (ou de quartier) assure la gestion des affaires publiques de la population et représente les intérêts de l'Etat.

La zone est une circonscription administrative déconcentrée infra-communale qui se compose de plusieurs collines (ou quartiers). Elle est aussi dirigée par un Chef de zone nommé par le conseil communal. Le Chef de zone représente l'Administrateur communal dans la circonscription administrative de son ressort.

La commune se compose de plusieurs zones ; elle est l'unique échelle territoriale reconnue, par la loi, comme étant une collectivité territoriale décentralisée. Elle dispose, de ce fait, d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière. La commune constitue la base du développement économique et social de la population établie sur son territoire.

La province est une subdivision de l'Etat central. Le Gouverneur représente le Chef de l'exécutif. Il est un fonctionnaire nommé par le Gouvernement et dépend hiérarchiquement du Ministre ayant l'intérieur dans ses attributions.

Le tableau suivant rapporte la répartition des différentes unités administratives sur le territoire national.

PROVINCE	NBRE DE COMMUNES	NBRE DE ZONES	NBRE DE COLLINES/QUARTIERS
BUBANZA	5	15	90
BUJUMBURA	11	34	205
BURURI	9	39	198
CANKUZO	5	11	87
CIBITOKÉ	6	21	130
GITEGA	11	32	265
KARUZI	7	19	145
KAYANZA	9	29	262
KIRUNDO	7	25	193
MAKAMBA	6	24	139
MURAMVYA	5	15	99
MUYINGA	7	24	230
MWARO	6	16	131
NGOZI	9	32	298
RUTANA	6	18	161
RUYIGI	7	21	178
MAIRIE DE BUJUMBURA	13		97
TOTAL	129	375	2908

3. La vision du Gouvernement du Burundi en matière de Décentralisation

La vision du Gouvernement du Burundi en matière de Décentralisation et de développement communautaire est clairement exprimée dans la *Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de développement communautaire*.

Adopté par le Conseil des Ministres en ses réunions des 31 janvier et 1^{er} février 2007, la Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et développement communautaire a une conception précise de la Décentralisation qui, selon elle, consiste « en transfert des pouvoirs, de l'autorité, des fonctions, des responsabilités et des ressources du Gouvernement Central aux administrations décentralisées en vue de favoriser le développement communautaire. Ce dernier étant une finalité, la Décentralisation constitue une voie obligée pour atteindre cet objectif ».

Il apparaît à travers la *Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de développement communautaire* que le Gouvernement est convaincu que la Décentralisation constitue le meilleur moyen d'atteindre les populations les plus pauvres et d'asseoir une programmation locale participative. Les différents instruments de planification adoptés par le Gouvernement du Burundi, qui sont le Programme du Gouvernement 2005-2010, le Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), l'Etude Prospective du Burundi 2025 ainsi que

les Objectifs du Millénaire pour le Développement, réservent une place importante à la Décentralisation et au développement communautaire.

En se fondant sur les résultats des consultations provinciales organisées au cours de l'année 2006 au niveau des provinces et sur les conclusions de l'Atelier National sur la problématique de la Décentralisation et du Développement communautaire, la lettre gouvernementale considère que la Décentralisation et le développement communautaire devraient avoir pour finalités :

- i) la responsabilisation et la mobilisation des communautés pour les amener à participer dans l'initiation, la préparation, l'exécution et la surveillance des décisions et des plans qui les concernent en tenant compte de leurs besoins, de leurs priorités et de leurs capacités en proposant les voies et moyens d'assurer la participation effective de leurs ressources, en transférant le pouvoir, l'autorité et les ressources du Gouvernement central aux administrations décentralisées ;
- ii) le renforcement de la responsabilité et de la transparence dans le pays en rendant les leaders locaux directement responsables vis-à-vis de leurs communautés en établissant une liaison claire entre les impôts payés par le peuple et les services financés par ces impôts ;
- iii) L'enracinement de la politique nationale de Décentralisation et de développement communautaire dans l'objectif plus global de lutte contre la pauvreté ;

Pour annoncer les grandes lignes de sa politique en matière de Décentralisation et de développement communautaire, le Gouvernement du Burundi procède d'abord à l'identification des principaux défis du secteur qui sont les suivants :

- i) le cadre légal ;
- ii) la faiblesse des capacités ;
- iii) l'inadéquation entre les ressources transférées et les responsabilités confiées aux communes, le manque d'articulation entre Décentralisation et politiques sectorielles ;
- iv) l'absence d'un cadre cohérent de coordination des interventions.

Ensuite, le Gouvernement du Burundi décline sa vision en un objectif global et en des objectifs spécifiques. Enfin, il indique des actions à mener, des approches méthodologiques et des mécanismes de mise en œuvre et de suivi évaluation.

Au regard de leur importance, les objectifs fixés par le Gouvernement méritent d'être rappelés ici. L'objectif global de la Politique Nationale de Décentralisation est d'asseoir une politique de développement centrée sur la valorisation du citoyen burundais en tant qu'acteur et premier bénéficiaire du progrès.

Les objectifs spécifiques de la Politique Nationale de Décentralisation sont les suivants :

- i) développer un cadre institutionnel en faveur de la gouvernance locale ;
- ii) élaborer et mettre en œuvre une stratégie nationale de Décentralisation et de développement communautaire ;
- iii) renforcer l'indépendance et l'autosuffisance au niveau des collectivités locales ;
- iv) développer des capacités administratives, techniques et de gestion des collectivités locales;
- v) développer des mécanismes de renforcement de la paix, de synergie et de solidarité des populations locales.

Pour atteindre ces objectifs qui s'articulent autour de la préoccupation fondamentale de réduction de la pauvreté et de l'amélioration des conditions de vie des populations, les orientations stratégiques suivantes ont été formulées dans la lettre de Politique :

- i) mobiliser le Gouvernement et toutes les institutions burundaises à tous les niveaux, afin de créer un environnement favorable devant permettre aux communautés burundaises de s'approprier le processus de Décentralisation ;
- ii) faire preuve de manière persistante d'une efficacité exemplaire et d'un esprit de responsabilité dans la planification, l'exécution, le suivi et l'évaluation de tous les programmes et projets relatifs à la Décentralisation à travers tout le Pays ;
- iii) assurer la participation locale et insuffler un esprit d'autosuffisance de la population en mobilisant et en utilisant effectivement les ressources locales, humaines, matérielles et financières pour planifier, exécuter, contrôler et suivre le développement ;
- iv) mettre en place et développer, de manière durable, une gouvernance locale devant permettre l'acquisition participative de services sociaux à tous les citoyens ainsi que les capacités locales dans le domaine de la gestion des infrastructures, de l'administration, des pratiques et un comportement de leadership local capable, transparent et accepté par les communes ;
- v) renforcer la communication sociale participative, comme instrument de réconciliation des populations et d'harmonisation de leurs intérêts afin qu'elles deviennent des communautés pacifiques, productives, conscientes de l'Etat de droit, de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'homme et de la propriété, de la défense de leurs droits et de leurs obligations et les engager à respecter ces principes ;
- vi) accroître la contribution du Gouvernement pour le développement du secteur rural en général et du secteur agricole en particulier.

C'est cette vision du Gouvernement du Burundi que le Document de Politique Nationale de Décentralisation a voulu traduire en politique à mener sur une séquence temporelle d'une dizaine

d'années. L'importance de ce document pour l'avenir de la Décentralisation au Burundi a dicté, pour ce qui est de son élaboration, l'option pour une méthodologie participative.

Sur la base de cette vision, l'objectif global de la politique de décentralisation se décline comme suit : *Mettre en place le cadre juridique approprié et créer les conditions institutionnelles, organisationnelles nécessaires à la réalisation effective d'un développement économique, social et culturel holistique durable, au bénéfice de la population burundaise, avec la commune comme acteur de premier rang du développement local.*

3. La méthodologie d'élaboration du Document de politique nationale de Décentralisation

Partant du postulat que la Décentralisation est une construction démocratique qui doit inclure de sa conception à sa mise en œuvre les populations concernées, le Gouvernement a opté pour une méthodologie d'élaboration du Document national de politique de Décentralisation participative et inclusive.

En janvier 2007 le Gouvernement a réaffirmé sa volonté de marquer une avancée significative en matière de Décentralisation par l'adoption de sa Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Communautaire.

En août 2007, pour avoir une analyse de base de la situation, une étude sur l'état des lieux de la Décentralisation au Burundi a été réalisée.

Par la suite, l'Ordonnance ministérielle n°530/10178 /CAB/ 2007 du 31 décembre 2007 a institué un Comité de Pilotage chargé d'assurer la conduite technique et opérationnelle des activités d'élaboration du Document de Politique Nationale de Décentralisation et du Plan d'Actions. Ce comité comprend les représentants du Gouvernement, des acteurs non étatiques et des partenaires au développement. La même ordonnance a institué aussi un Comité Technique de Formulation du Document de Politique Nationale de Décentralisation et du Plan d'Actions.

En avril 2008, sur la base de l'Etat des lieux de la Décentralisation au Burundi, une note de discussion a été élaborée sous la supervision du Comité Technique et validée par le Comité de Pilotage. Cette note a servi d'introduction aux débats des consultations provinciales.

En juin et juillet 2008, les consultations provinciales ont été organisées. Ces consultations ont vu la participation d'acteurs représentatifs de la population : les représentants des élus locaux, de la société civile et des services déconcentrés œuvrant dans la province. Les participants à ces rencontres ont librement exprimé leurs points de vue et formulé des propositions visant à améliorer le fonctionnement de la Décentralisation. Les discussions au cours de ces consultations provinciales ont fait l'objet de rapports contenant des éléments sur lesquels s'est fondée la rédaction du Document de Politique Nationale de Décentralisation et du Plan d'Actions triennal.

En février 2009, le Document de politique et le Plan d'actions triennal ont été soumis pour validation au Comité de pilotage chargé d'assurer la conduite technique et opérationnelle des activités d'élaboration du Document de Politique Nationale de Décentralisation.

Le présent Document de Politique Nationale de Décentralisation (I) s'articule d'une part autour d'axes stratégiques et d'autre part de la mise en œuvre de ladite politique (II).

I. Les axes stratégiques

En se basant sur la phase actuelle du processus de Décentralisation et sur l'environnement favorable à son renforcement, le Gouvernement du Burundi, avec l'appui de ses principaux partenaires, a identifié cinq axes stratégiques interdépendants pour répondre aux préoccupations et aux questions de façon globale et systématique :

- Axe stratégique n°1 : Renforcement du cadre juridique de la Décentralisation
- Axe stratégique n°2 : Renforcement du cadre institutionnel de la Décentralisation
- Axe stratégique n° 3 : Renforcement des capacités des acteurs en décentralisation à tous les niveaux et politique globale de communication
- Axe stratégique n° 4 : Efficacité des collectivités locales dans la promotion du développement économique local, la réduction de la pauvreté et la fourniture de services
- Axe stratégique n°5 : Décentralisation fiscale et financière

La présente section, par axe stratégique, détermine, pour chaque axe, les forces et faiblesses actuelles ainsi que les orientations dégagées en proposant une série d'activités indicatives.

1.1. Axe stratégique n°1. Renforcement du cadre juridique de la Décentralisation

Le cadre juridique est constitué de l'ensemble des textes juridiques qui fondent et régissent la Décentralisation. Il s'agit de l'arsenal juridique de la politique de Décentralisation dont il faut présenter la consistance, les acquis et les insuffisances avant d'indiquer les premières orientations pour l'améliorer.

1.1.1 Le dispositif juridique

Le cadre juridique de la Décentralisation au Burundi est constitué d'un arsenal impressionnant de textes de nature et de valeurs juridiques différentes. Ainsi, ces textes peuvent être classés selon la logique de la pyramide juridique : l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi adopté le 28 août 2000 ; la constitution de mars 2005 ; les textes législatifs ; les textes réglementaires et les textes d'orientation politique importants pris par le Gouvernement.

Les principaux textes de fondation et de cadrage de la Décentralisation sont essentiellement les suivants :

- i) **l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi adopté le 28 août 2000** : en vertu de ce texte, les forces politiques qui ont pris part aux négociations sur la crise burundaise étaient d'avis que la mal gouvernance était, dans une large mesure, à l'origine de la situation socio-politique et économique désastreuse que connaît le pays depuis de nombreuses années. Ainsi, donc, la mise en place d'une nouvelle administration fondée sur les principes cardinaux de la Décentralisation a été préconisée.
- ii) **La Constitution de la République du Burundi du 18 mars 2005** contient deux types de décisions relatives à la Décentralisation : il s'agit d'une part des dispositions relatives à l'administration provinciale et publique et d'autre part du Titre IX « Des collectivités locales ». Dans ce dernier titre, contrairement à la plupart des Constitutions contemporaines qui consacrent de façon lapidaire le principe de libre administration des collectivités locales et renvoient à la loi pour régir le fonctionnement des collectivités locales, la loi fondamentale burundaise dote la collectivité locale qu'est la commune d'un statut constitutionnel et prévoit la possibilité de consécration d'autres types de collectivités locales. En outre, elle habilite le législateur à créer les collectivités locales et à déterminer les principes fondamentaux de leur statut, de leur organisation, de leurs compétences, de leurs ressources ainsi que les conditions dans lesquelles ces collectivités locales sont administrées. Le Constituant se prononce même sur les modalités d'organisation et de fonctionnement de la commune, la composition du Conseil communal qui doit refléter les composantes ethniques du pays. Cet ancrage constitutionnel des collectivités locales exprime la volonté politique et l'engagement de l'Etat burundais à inscrire la Décentralisation dans un processus irréversible.
- iii) **Les textes législatifs**
 - La loi du 4 juillet 2003 portant modification du décret-loi du 17 juin 1998 portant transfert de certaines recettes administratives au profit des communes ;
 - La loi du 20 avril 2005 portant code électoral notamment en son Titre III : Dispositions particulières aux élections locales qui prévoient les modalités de : l'élection des conseils de collines ou de quartiers et des chefs de collines ou de quartiers ; l'élection du Conseil communal et de l'administrateur communal ;
 - La loi du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale dite loi communale qui définit le cadre général de la mise en œuvre de la Décentralisation au Burundi. Elle dote la commune de personnalité juridique et de l'autonomie financière ; elle détermine les missions de la commune, les organes de celle-ci, son fonctionnement et ses ressources budgétaires. Cette loi définit également les conditions d'exercice de la tutelle de l'Etat sur la commune ;

- Le décret-loi du 24 septembre 1982 portant délimitation des provinces et communes de la République du Burundi ;
- Le décret-loi du 21 juillet 1989 portant modification de la loi du 8 janvier 1987 transférant l'impôt foncier perçu sur le territoire du Burundi aux communes et à la mairie de Bujumbura ;
- Le décret-loi du 26 novembre 1992 portant délimitation du périmètre urbain de Bujumbura ;
- Le décret-loi du 10 octobre 1996 portant création de la taxe communale sur les produits de certaines cultures industrielles.

Outre ces textes législatifs spécifiques, il y a lieu de citer des textes plus généraux, mais ayant un rapport avec la Décentralisation, notamment avec les compétences des communes comme le Code foncier, le Code de l'environnement, le Code forestier et le Code de l'organisation et de la Compétence Judiciaires du Burundi. Ce dernier texte traite des compétences des juridictions administratives qui pourraient être responsabilisées pour certains litiges concernant le fonctionnement de la Décentralisation.

iv) **Les textes réglementaires**

- Décret du 21 avril 1990 portant statut des personnels communaux et municipaux ;
- Décret du 12 octobre 1995 portant réorganisation des services provinciaux ;
- Décret du 31 juillet 2000 portant reclassement des centres urbains
- Décret du 18 octobre 2005 fixant la structure et les missions du Gouvernement du Burundi qui précise les autorités de tutelles des communes (Ministère de l'Intérieur et de la sécurité publique, 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 ;
- Décret du 21 novembre 2005 portant application le décret du 18 octobre 2005 concernant le renforcement institutionnel de la Décentralisation ;
- Décret du 30 août 2007 portant transformation du Fonds de Développement Communal en Fonds National d'Investissement Communal ;
- Arrêté royal du 18 décembre 1964 portant règlement de la comptabilité communale ;
- Ordonnance ministérielle du 29 janvier 1997 portant fixation du taux, du mode de perception ainsi que des modalités de gestion de la taxe communale sur certaines cultures industrielles ;
- Ordonnance ministérielle du 4 août 1997 portant révision des taxes communales et municipales ;
- Ordonnance ministérielle du 31 décembre 2007 portant création, organisation et fonctionnement des comités collinaires, communaux et provinciaux de développement communautaire.

Pour être complet, cet arsenal juridique est complété par des textes d'orientation politique importants :

- i) la Lettre de Politique de Décentralisation adoptée en Conseil des Ministres en janvier/février 2007 pose quelques jalons dans la formulation de la politique de Décentralisation au Burundi ;
- ii) le Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté qui est l'instrument de mise en œuvre des politiques publiques au Burundi. Ce document fait une place à la politique de Décentralisation, au même rang que les autres politiques publiques sectorielles.

1.1. 2. Les acquis et les insuffisances

Le cadre juridique est clairement tracé parce que la Décentralisation au Burundi a des fondements constitutionnel, législatif et réglementaire. Les bases juridiques de la Décentralisation sont bien formulées. Ce nouvel environnement juridique a permis la tenue des élections communales qui ont eu lieu en juillet 2005.

Cependant, la législation est encore incomplète parce que devant être complétée par des textes législatifs et réglementaires qui ne sont pas encore élaborés. En outre, les textes constituant le cadre juridique de la Décentralisation sont dans l'ensemble relativement récents. Ils sont dans une phase expérimentale et demandent du temps d'application pour révéler d'une manière exhaustive leurs insuffisances. Ils manquent aussi parfois d'harmonie et de cohérence entre eux parce que ne datant pas de la même époque.

De façon plus précise, l'analyse du dispositif juridique permet d'établir trois constats. En premier lieu, plusieurs dispositions de la loi communale restent, à présent, sans textes d'application, constituant, ainsi, de sérieuses entraves à la mise en œuvre d'une Décentralisation effective :

- i) La section de la loi communale relative au budget de la commune prévoit une nomenclature budgétaire. Mais, en l'absence de cette réglementation indispensable à la procédure comptable des collectivités locales, la pratique budgétaire est variable d'une commune à une autre.
- ii) Le statut du personnel est énoncé dans la loi communale, notamment en son article 42. Mais, la disposition manque de texte d'application plus explicite. Il n'est donc pas étonnant que les communes rencontrent de réelles difficultés dans le recrutement du personnel prévu par la loi.
- iii) La loi communale, en son article 105, prévoit qu'une ordonnance du Ministre ayant la planification dans ces attributions détermine les compétences des communes d'une part et celles de l'Etat d'autre part. Ce texte réglementaire n'a pas encore vu le jour ; et cela

n'est pas sans conséquence sur la pratique de la Décentralisation sur le terrain. En effet, étant donné que les communes ne disposent d'aucun domaine de compétence spécifique à elles, les plans communaux de développement communautaires embrassent tous les domaines sectoriels, quelle que soit l'envergure de l'intervention, pourvu qu'elle soit jugée pertinente au regard des besoins de la population. Il n'est donc pas surprenant de voir des plans communaux de développement communautaires avec des coûts prohibitifs ;

- iv) Au titre des dispositions transitoires de la loi communale, l'article 109, dispose : « *la délimitation et l'organisation de la Mairie de Bujumbura sont déterminées dans une loi spécifique. Aux fins des premières élections de la période post-transition et en attendant la création des communes urbaines, la Mairie est considérée comme une province et les zones assimilées aux communes* ». La loi spécifique prévue n'étant pas encore adoptée, la Mairie de Bujumbura n'est pas à présent réellement concernée par la Décentralisation. Les participants à l'atelier provincial de Bujumbura ont explicitement exprimé la nécessité de parer à cette lacune avant la fin des mandats électifs en cours.

En second lieu l'analyse du cadre juridique montre que les dispositions réglementaires de la Décentralisation pèchent, souvent, par manque de parallélisme juridique :

- i) Le texte juridique relatif à la délimitation du périmètre urbain de la mairie de Bujumbura est un décret-loi¹ alors que le texte qui régleme le découpage administratif du Burundi est une ordonnance ministérielle². Les deux textes, le premier pour la ville de Bujumbura et l'autre pour le reste du pays, devaient être à la même échelle juridique. En d'autres termes, ces deux domaines absolument complémentaires et de très grande importance, doivent faire l'objet de mesures législatives.
- ii) La loi communale renvoie à une ordonnance du Ministre en charge de la planification pour la définition des compétences des communes et celles de l'Etat. En principe, une telle décision devra relever des prérogatives du Parlement parce qu'il s'agit d'une nouvelle distribution de prérogatives entre le Gouvernement, notamment les ministères et les communes. Il serait dès lors mieux indiqué que le texte prévu soit de nature législative.

En troisième lieu, certains domaines essentiels ne font pas encore l'objet de réglementation comme cela est souvent prévu par la Loi communale. Ce qui ne facilite pas la mise en œuvre effective du processus de Décentralisation. A titre illustratif :

¹ Le Décret-loi no 1/40 du 26 novembre 1992 portant délimitation du périmètre urbain de Bujumbura.

² Ordonnance Ministérielle No 530/1848 du 30 décembre 2005 portant modification de l'ordonnance ministérielle No 530/1279 du 22 septembre 2005 portant découpage administratif du Burundi.

- i) L'inexistence d'une comptabilité publique communale uniforme est l'une des insuffisances fondamentales de la gestion budgétaire des communes burundaises. Les pratiques de gestion sont diverses et variables d'une commune à une autre ou d'une province à une autre. La situation présente ne favorise pas une pratique budgétaire transparente et saine.
- ii) Les communes, au regard de la loi, assurent la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage du développement local. Au-delà de cette assertion générique, aucune compétence spécifique ne leur est transférée. Cette situation ne favorise pas une planification communale rationnelle. Il est nécessaire qu'il y'ait une distinction nette entre les compétences de l'Etat et celles des communes.
- iii) Les rapports entre les services techniques déconcentrés de l'Etat et les communes ne font pas l'objet de réglementation. De ce fait, les agents des services techniques répondent directement de leurs chefs hiérarchiques situés aux chefs-lieux de province. Leurs plans d'activités sont indépendants de celui des administrations communales auquel ils ne se réfèrent presque pas.

Dans cet ordre, le Gouvernement du Burundi, formule à travers le Document national de politique de Décentralisation, des orientations claires et précises, qui sont traduites dans le Plan d'Actions.

1.1.3 Les orientations

L'analyse du cadre juridique révèle des acquis, mais surtout des insuffisances mises en évidence par les acteurs lors des consultations provinciales. Le Gouvernement va prendre des mesures pour remédier à chaque insuffisance. Il s'agit, outre quelques amendements nécessaires à la loi communale actuelle, des mesures destinées à favoriser l'application effective des textes, ensuite de l'adoption de textes d'application et de textes précisant le cadre juridique existant. Il s'agit enfin d'initier avec prudence les réformes rendues nécessaires par l'application des textes en vigueur et par le jeu des institutions de la Décentralisation.

Amendements à la loi communale

Les textes de base les plus essentiels du cadre juridique à savoir la Constitution de 2005 et la loi communale de 2005 sont très récents et demandent du temps pour être compris et appliqués par les acteurs. Quelques amendements à la loi de 2005 sont néanmoins nécessaires pour mieux asseoir la décentralisation.

Définition et mise en œuvre d'une politique de communication sur le processus de Décentralisation

Les efforts vont être concentrés sur la vulgarisation des textes sur la Décentralisation. Cette vulgarisation consiste d'une part en la traduction des textes en kirundi et d'autre part en la sensibilisation des acteurs sur leurs rôles et responsabilités selon des modalités pédagogiques adaptés aux besoins des acteurs. La finalité est de garantir l'application effective des dispositions prévues par la loi communale et ce, de façon suffisamment claire pour être appliquées.

Les textes d'application et de précision du cadre juridique

Il résulte aussi bien de l'étude relative à l'état des lieux de la Décentralisation au Burundi que des résultats des consultations provinciales que le cadre juridique est, à certains égards, encore général et incomplet. Aussi, ce texte sera précisé et complété par l'adoption des textes législatifs et réglementaires nécessaires.

Pour clarifier les conditions de mise en œuvre des principes formulés par la Constitution et des dispositions de la loi communale, le Gouvernement va initier d'autres textes législatifs et réglementaires pour compléter le cadre juridique et éviter les vides juridiques favorables au développement de l'inertie des acteurs ou de conflits de compétences préjudiciables au fonctionnement des collectivités locales.

L'adoption de ces textes respectera la pyramide juridique et la détermination des compétences faite par la Constitution entre le domaine de la loi et le domaine du règlement. Pour donner de la vigueur aux textes et de l'harmonie au cadre juridique, les mesures qui nécessitent l'intervention du Législateur seront des lois ou des décrets-lois. Celles qui doivent être des règlements devront être pris par le Gouvernement.

Les textes qui vont être pris concernent les domaines suivants :

- i) L'adoption d'une loi de définition claire des champs de compétences respectifs de l'Etat et des communes

La Décentralisation est avant tout un partage d'une partie du pouvoir exécutif, notamment celui relatif au développement, entre l'Etat et les collectivités locales (il s'agit de la commune dans le cas particulier du Burundi) jouissant de la personnalité juridique. Les collectivités locales, compte tenu de leur proximité avec la population, sont reconnues plus efficaces pour gérer les affaires de proximité. La loi communale au Burundi dispose, en son article 5 : « *La commune est chargée de la gestion des intérêts locaux de la population de son ressort. Elle assure les services*

publics répondant aux besoins de cette population et qui ne relèvent pas, par leur nature, leur importance ou par détermination de la loi, de la responsabilité directe de l'Etat. L'Etat peut lui déléguer la gestion ou l'exécution, sur le plan local de certaines missions qui lui incombent. Dans ce cas, il met à sa disposition les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires ». Cette conception générique des compétences de la commune n'est pas suffisante. Il est important pour des raisons de clarté et d'efficacité que l'Etat définisse, pour tous les aspects du développement économique, social et culturel, le domaine des compétences dévolues aux communes, conformément à la typologie ci-dessus présentée. Ceci aura l'avantage de faciliter la planification communale et de mieux situer la responsabilité des institutions communales dans la mise en œuvre du développement.

La définition des compétences de la commune fera l'objet d'une loi préparée par le Gouvernement et adoptée par le Parlement, plutôt qu'une ordonnance du ministre en charge de la planification comme le propose l'article 105 de la loi communale aujourd'hui en vigueur. Cette matière n'entre pas dans le champ de compétence d'une ordonnance ministérielle, qui au surplus, peut faire l'objet de contestation de la part des autres ministères. En revanche, une loi a, sans doute, l'avantage de s'imposer à tous.

- ii) La réglementation de la gestion des finances publiques communales, notamment les aspects liés à la nomenclature budgétaire des communes et à une procédure de passation des marchés publics adaptée au contexte de la Décentralisation. A cet égard, les insuffisances constatées dans la réglementation relative aux finances publiques locales commandent quelques améliorations.
- iii) La mise en harmonie de la loi communale avec d'autres lois ayant des aspects liés à la Décentralisation comme le Code forestier, le Code foncier, le Code de l'environnement, le Code électoral, le Code de l'organisation et de la compétence judiciaires...
- iv) L'adoption d'une loi organisant une nouvelle délimitation des communes urbaines et rurales en vue de permettre leur viabilité économique.

La mise en application de l'article 109 de la loi communale par l'élaboration et l'adoption d'une loi spécifique pour la mairie de Bujumbura, afin de rendre la Décentralisation effective sur l'ensemble du territoire national.

- v) L'adoption d'une loi régissant la coopération décentralisée et l'intercommunalité.
- vi) La protection de l'environnement et du patrimoine communal par des textes juridiques notamment en ce qui concerne le déboisement, le charbonnage, l'expropriation, l'affectation et la désaffectation des domaines public et privé communaux.

vii) La précision, pour des raisons de compréhension commune du droit et de sécurité juridique, des textes abrogés expressément par la loi communale. En effet, pour fixer avec certitude le cadre du droit positif de la Décentralisation, les acteurs doivent être édifiés sur les textes encore en vigueur et les textes qui ne le sont plus.

1.2. Axe stratégique n°2. Renforcement du cadre institutionnel de la Décentralisation

1.2.1. Le cadre institutionnel général

Le cadre institutionnel fait référence aux institutions chargées de la mise en œuvre de la politique de Décentralisation. Sont visées ici l'ensemble des structures qui, de par leurs missions, jouent un rôle important dans le développement des collectivités locales. La Décentralisation n'étant pas une politique sectorielle mais une politique globale de réorganisation de l'Etat qui met à contribution plusieurs acteurs, il convient d'identifier ces acteurs et de les présenter à travers leur statut, leurs rôles et responsabilités respectifs dans le jeu de la Décentralisation. Le cadre institutionnel constitue une partie substantielle de la Décentralisation. Il importe alors tour à tour de le présenter, d'en identifier les acquis et contraintes et d'indiquer, à partir des résultats des consultations provinciales et nationales, les orientations arrêtées par le Gouvernement en vue de sa rationalisation et de son renforcement.

1.2.1.1. Les acteurs de la Décentralisation

Les acteurs institutionnels de la Décentralisation sont nombreux. Il faut les présenter aux niveaux national, provincial, communal et collinaire.

Au niveau central

Le Gouvernement

Les missions du Gouvernement en matière de Décentralisation peuvent être tirées de la Constitution et du Décret N° 100/13 du 29 janvier 2009 portant Structure, Fonctionnement et Missions du Gouvernement de la République du Burundi. En tant qu'instance collégiale, c'est le Gouvernement du Burundi (composé du Président de la République, des deux vice-présidents et des ministres) qui détermine et conduit la politique de la Nation dans le cadre des décisions prises par consensus en matière de Décentralisation. C'est également le Gouvernement qui, pour une large part, procède à l'allocation en faveur des collectivités locales des ressources financières et humaines nécessaires à leur fonctionnement.

De façon plus sectorielle, le premier vice-président de la République et le deuxième vice-président assurent la coordination des Ministères ayant des missions en rapport avec la Décentralisation. Si on conçoit la Décentralisation comme une politique globale, ces Ministères sont nombreux.

Au premier chef, il y a le Ministère de la Décentralisation et du Développement Communal qui a pour missions principales de :

- i) concevoir et exercer la politique du Gouvernement en matière de Décentralisation et de développement communal et contribuer à la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des politiques préconisées ;
- ii) promouvoir un développement local intégré et participatif par la voie de la sensibilisation et de la mobilisation de la population pour son auto-développement ;
- iii) concevoir et exécuter la politique nationale en matière de développement communal ;
- iv) contribuer à l'amélioration de la qualité de la vie des populations en milieu rural ;
- v) encadrer les administrations communales dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets de développement des infrastructures de base ;
- vi) encadrer la population en matière de l'amélioration de l'habitat et de la promotion des villages ;
- vii) assister les administrations communales et les associations locales en collaboration avec les autres services compétents, dans la mobilisation et la gestion rationnelle des ressources nécessaires à la réalisation des projets productifs locaux ;
- viii) assurer le suivi et l'évaluation du développement des collectivités locales ;
- ix) assurer la coordination de toutes les actions en rapport avec la Décentralisation ;
- x) assurer la promotion des matériels locaux de construction ;
- xi) coordonner la mobilisation des Fonds à travers le Fonds National d'Investissement communal, le Fonds de Micro-Crédit Rural et participatif ;
- xii) appuyer le développement des communes et des communautés par un mécanisme de financement décentralisé, transparent et participatif ;
- xiii) appuyer les acteurs locaux dans le processus de Décentralisation ;
- xiv) évaluer et assurer le suivi des projets d'investissement du Ministère.

Dans ce Ministère, la Direction Générale de la Décentralisation et de la Mobilisation pour l'Auto-développement est notamment chargée de :

- i) participer à l'élaboration de la politique nationale en matière de mobilisation et de sensibilisation de la population pour améliorer la qualité de ses conditions de vie ;
- ii) Elaborer et assurer la mise en œuvre d'une politique de promotion et d'encadrement des associations d'auto-développement ;
- iii) être le levier dans l'instance de coopération et d'intégration régionale dans le domaine du développement partagé et de la fourniture des services de base ;
- iv) élaborer et mettre en œuvre une pédagogie de l'auto-promotion ;

- iii) coordonner, contrôler et évaluer les activités des Direction et des services placés sous sa dépendance ;
- iv) élaborer les stratégies de mise en application de la politique sectorielle du Ministère en matière de la Décentralisation ;
- v) veiller à l'articulation entre la Décentralisation et les politiques sectorielles ;
- vi) veiller à la répartition équitable des compétences et des ressources entre l'Etat et les collectivités locales.

La Direction Générale de la Décentralisation et de la Mobilisation pour l'Auto-développement comprend quatre directions dont les missions spécifiques sont les suivantes :

La Direction de la Formation et de l'Animation Rurales est notamment chargée de :

- vii) suppléer aux besoins de formation des groupes ou associations rurales par l'organisation des séminaires, des recyclages et autres sessions sur des matières spécifiques ;
- viii) concevoir et coordonner les activités de formation initiées au profit des populations rurales ;
- ix) faire des investigations nécessaires pour explorer et mettre en évidence la perception du développement par les bénéficiaires ;
- x) faire comprendre à la population que la participation à son auto-développement constitue la stratégie fondamentale pour atteindre un développement durable ;
- xi) élaborer des instruments appropriés de mise en œuvre d'une politique cohérente de développement local, intégré, planifié et participatif ;
- xii) promouvoir un leadership responsable au sein des communautés rurales et favoriser l'émergence d'organisations paysannes dans lesquelles toutes les composantes de la population se reconnaissent ;
- xiii) sensibiliser les opérateurs économiques du milieu rural pour permettre aux femmes d'accéder aux emplois salariés, notamment dans le cadre des projets à haute intensité de main d'œuvre ;
- xiv) élaborer les plans pluriannuels de formation.

La Direction des Projets Communaux est notamment chargée de :

- i) assister les communes dans l'établissement des dossiers techniques des projets ;
- ii) analyser la faisabilité des projets communaux soit sur fonds propres ou sur fonds extérieurs à la commune ;
- iii) assurer le suivi des projets en cours d'exécution ;
- iv) coordonner et évaluer les programmes de développement communal ;

- v) concevoir un cadre d'intégration des actions de développement local dans le plan national de développement ;
- vi) constituer une banque de données socio-économiques permettant l'élaboration de projets en faveur des communes ;
- vii) produire et diffuser les manuels de conception et d'analyse des projets communaux ;
- viii) maîtriser les procédures de délégation des services publics locaux ;
- ix) améliorer la qualité des services rendus aux populations ;
- x) renforcer la mobilisation des ressources locales ;
- xi) favoriser le dialogue sur la Décentralisation financière et le partenariat économique ;
- xii) préparer les conditions d'accès des collectivités locales aux marchés.

La Direction de la Promotion des Associations d'Auto-développement est notamment chargée de :

- i) vulgariser les principes et les méthodes du mouvement associatif ;
- ii) tenir à jour les statistiques relatives aux associations locales d'auto-développement du domaine spécifique ;
- iii) fournir des avis consultatifs aux associations locales ci-haut citées ;
- iv) assister les associations précitées dans la recherche des appuis techniques et financiers pour la réalisation de leurs programmes.

Outre ces directions, il y a une autre structure autonome rattachée au Ministère dont la mission est importante en termes d'appui à l'investissement communal. Il s'agit du Fonds National d'Investissement communal (FONIC) dont les missions énumérées par le décret du 30 août 2007 portant organisation du FONIC sont les suivantes :

- i) mobiliser, canaliser et gérer les financements intérieurs et extérieurs destinés au développement et à la promotion des collectivités locales ;
- ii) financer les projets de développement initiés par les Communes, les entités décentralisées et répartir équitablement les fonds alloués à ces dernières ;
- iii) gérer les financements destinés aux projets et programmes à haute intensité de main d'œuvre initiés par le gouvernement en faveur des populations de base pour lutter contre la pauvreté ;
- iv) mettre en place des mécanismes pour accompagner financièrement les communes dans leur développement ;
- v) assurer la péréquation et l'équité dans la distribution des ressources allouées aux communes ;
- vi) mettre en place des mécanismes de concertation et promotion des projets initiés dans le cadre de l'intercommunalité ;

- vii) appuyer techniquement les autorités communales et les élus locaux dans la conception et le montage des projets éligibles dans le cadre de développement et de Décentralisation ;
- viii) étudier et analyser les dossiers de financement soumis par les entités décentralisées ;
- ix) assurer le suivi de l'utilisation des fonds alloués aux projets qui seront financés par le FONIC ;
- x) vulgariser les procédures de passation des marchés et de suivi pour l'exécution des travaux financés dans le cadre de la Décentralisation.
- xi) participer à la réception des travaux réalisés dans le cadre du financement des projets retenus.

La plupart des autres ministères sont ou seront d'une manière ou d'une autre concernés par la Décentralisation. On peut citer à titre indicatif les suivants :

- Le Ministère à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation intervient principalement sous les aspects d'inspection et de contrôle des communes, de mise au point de normes pour une meilleure gestion, de promotion d'une éthique de bonne gouvernance.
- Le Ministère de l'Intérieur qui a pour mission de concevoir et d'exécuter la politique nationale en matière d'administration territoriale et d'assurer le suivi de l'administration territoriale et de tous les services relevant de son ressort.
- Le Ministère de la Sécurité publique dont la mission d'exécution de la politique nationale en matière de sécurité publique doit être assumée en collaboration avec les collectivités locales, et ceci d'autant plus que l'article 26 de la loi communale prévoit que l'Administrateur communal exerce dans les limites territoriales de son ressort un pouvoir général de police. Il prend, à cet effet, toute mesure de police qu'il juge utile au maintien de l'ordre et de la sécurité publics. L'article 27 ajoute qu'il exerce un pouvoir hiérarchique direct sur le détachement de la police affecté dans sa commune.
- Le Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération Internationale qui doit contribuer au développement de la coopération décentralisée.
- Le Ministère du Plan et de la Reconstruction intervient pour assurer l'appui des communes dans la planification, la conception, le suivi et l'évaluation de leurs programmes et projets de développement local ; la contribution à la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des programmes de développement communautaire ; la promotion d'une expertise locale à travers la mise en œuvre d'un programme de formation appropriée à l'endroit des cadres et agents locaux.
- Le Ministère des finances intervient dans le fonctionnement des collectivités locales notamment en ce qui concerne l'allocation des ressources publiques, la négociation des programmes de coopération économique au profit des collectivités locales la passation

des marchés publics au nom des communes et par le biais de ses agents dans l'exécution du budget des collectivités locales.

- Le Ministère des Travaux Publics et de l'Équipement (MTPE) intervient dans la planification et la supervision des actions de développement rural dans le cadre des pistes rurales et de l'amélioration de l'habitat ; la conception et l'exécution de la politique gouvernementale en matière d'habitat en général et social en particulier.
- Le Ministère de l'Énergie et des Mines (MEM) intervient notamment dans la planification et la supervision des actions de développement rural dans le cadre de l'hydraulique et de l'électrification.

En définitive, si la Décentralisation se conçoit et s'applique bien, la majeure partie des ministères seront, aux côtés des collectivités locales, des acteurs de premier plan de la Décentralisation. Ceci deviendra plus net lorsque sera pris le texte qui transfère aux collectivités locales des compétences précises dans des secteurs pour l'instant essentiellement pris en charge par des ministères techniques centraux comme l'éducation, la santé, l'agriculture...A partir de ce moment, la prise en charge par les collectivités locales des compétences qui leur sont transférées commandera une collaboration plus intense et plus systématique entre les Ministères à compétences transférées et les communes.

Le Parlement

Le Parlement est un acteur de la Décentralisation parce qu'il dispose, en vertu de l'article 159 de la Constitution, de la compétence de légiférer sur principes fondamentaux de la Décentralisation comme l'organisation générale de l'administration, l'organisation territoriale, la création et la modification des circonscriptions administratives, les découpages électoraux ainsi que la définition de l'assiette et du taux des impôts et taxes.

Pour approfondir les questions de Décentralisation et amener les représentants du peuple à s'y prononcer en connaissance de cause, chaque chambre du Parlement dispose d'une Commission permanente chargée de la question. Il convient de souligner que lorsqu'ils sont sensibilisés sur les questions de Décentralisation, les parlementaires peuvent jouer un grand rôle dans le processus de transformation de l'Etat par la Décentralisation.

Le pouvoir judiciaire

Le pouvoir judiciaire composé des Cours et Tribunaux est chargé de rendre la justice sur les différends dans lesquels sont impliquées les communes. Mais de façon plus particulière, dans la perspective de l'allègement de la tutelle qui pèse sur les communes, le Code de l'organisation et de la Compétence Judiciaires du Burundi traite des compétences des juridictions administratives qui pourraient être responsabilisées pour certains litiges concernant le fonctionnement de la

Décentralisation. Ces litiges peuvent concerner d'une part le contrôle de légalité des actes des communes par les autorités de tutelle et d'autre part les mesures de sanction (révocation par exemple) que les autorités de tutelle peuvent prendre à l'encontre des autorités sous tutelle.

L'Association Burundaise des Elus Locaux (ABELO)

L'acuité de la problématique de la Décentralisation a poussé les élus locaux à réfléchir sur le rôle des collectivités locales ainsi que leur responsabilité dans l'instauration d'une administration efficace, la promotion de la solidarité intercommunale, la recherche des solutions aux nombreux problèmes de gestion et autres. Laquelle réflexion les a conduits à mettre sur place en mai 2008 l'Association Burundaise des Elus Locaux (ABELO) dont le but est d'amener ses membres à prendre conscience de l'unité du mouvement des collectivités locales et à faire entendre la voix de ces dernières sur les défis auxquels le pays doit faire face.

Bien qu'étant une entité de droit privé, l'Association est un organe de représentation des communes au niveau national et une force de propositions et d'actions. Elle peut engager des partenariats utiles pour mener du plaidoyer et conduire des programmes de renforcement de capacités de ses membres et des institutions communales.

L'Association sera désormais consultée par les pouvoirs publics sur les questions relatives à la Décentralisation. En outre, elle sera, dans la mesure du possible, être membre de droit de certaines instances de décisions importantes pour le développement des collectivités locales. Ainsi, l'ABELO sera désormais appelée à désigner démocratiquement ses membres qui siègent dans le Conseil d'Administration du FONIC ou d'autres instances délibérant sur les questions liées à la Décentralisation.

Au niveau provincial

Le territoire du Burundi est subdivisé en 17 provinces. La province est dotée d'une administration provinciale, d'un Conseil provincial et de services sectoriels déconcentrés.

L'administration provinciale

La Province est une entité déconcentrée de l'Etat. L'Administration provinciale est dirigée par le Gouverneur de province. Ce dernier et ses conseillers sont des cadres du personnel de l'Etat nommés par Décret. Le Gouverneur a la mission de conception, de coordination et de suivi des activités de développement au niveau de la province et exerce la tutelle administrative et financière sur les communes. Il est assisté par trois conseillers. Le conseiller principal a notamment la charge de l'analyse et la coordination des rapports des administrateurs

communaux. Il contresigne les autorisations requises dans l'exécution du budget communal. Le conseiller chargé des affaires économiques est responsable de l'étude, de la préparation et du suivi de l'exécution du plan de développement provincial et de l'application des politiques nationales en matière de développement. Le Conseiller chargé des affaires sociales est, entre autres, chargé du contrôle de l'application des politiques nationales en matière d'assistance et de réinsertion des rapatriés et déplacés.

Le Conseil provincial

Le Conseil Provincial est composé du Gouverneur qui le préside, de son Conseiller Principal ainsi que de deux représentants par commune, nommés par les Ministère ayant l'Intérieur dans ses attributions choisis en raison du sens patriotique. Le Conseil provincial a un mandat consultatif de trois ans renouvelable une seule fois. Il est chargé de donner son avis sur les questions importantes intéressant la province.

Le Gouverneur de province a un rôle important qui, en pratique, déborde même plus ou moins sur le champ de compétences des communes. Il est le représentant de l'Etat et le responsable immédiat de l'action gouvernementale dans la circonscription administrative de son ressort. Il a un pouvoir d'intervention important qui se traduit par l'exercice du pouvoir hiérarchique sur les cadres de l'administration provinciale, l'exercice du pouvoir de contrôle et de surveillance vis-à-vis des cadres techniques affectés dans les services extérieurs de l'administration centralisée, l'exercice du pouvoir de coordination de toutes les activités économiques et sociales ou autres entreprises dans la province, l'exercice du pouvoir de police dans le ressort de sa circonscription administrative, l'exercice du pouvoir de tutelle sur les communes.

Les services sectoriels déconcentrés.

Les Directions provinciales sectorielles représentent une ou plusieurs Directions Générales de leurs ministères respectifs et sont chargées, dans leurs domaines de compétences, d'assurer d'une part le suivi, l'impulsion, la coordination et le contrôle des services opérationnels au niveau des communes de la province et d'autre part, la conception et le pilotage de la planification provinciale.

Au niveau communal

La commune

Le territoire du Burundi est subdivisé en 116 communes rurales et 13 communes urbaines. D'après l'article 2 de la loi sur l'organisation communale, la loi détermine les agglomérations qui, compte tenu des critères objectifs d'expansion démographique, de croissance économique et de localisation dans un périmètre urbain, peuvent être érigées en une ou plusieurs communes urbaines. L'article 6 de la loi communale prévoit que « *la commune constitue la base du*

développement économique et social de la population établie sur son territoire ». La commune rurale est subdivisée en zones et en collines de recensement. La commune urbaine est subdivisée en zones et en quartiers. Cependant, le processus d'application de l'instauration des communes urbaines n'est pas encore totalement effectif, les communes urbaines étant encore en réalité des zones de la Mairie de Bujumbura.

Les compétences générales de la commune

La commune assure :

- i) la gestion des intérêts locaux de la population ;
- ii) les services publics répondant aux besoins de cette population et qui ne relèvent pas de la responsabilité directe de l'Etat par leur nature, leur importance ou par détermination de la loi ;
- iii) la gestion ou l'exécution, sur délégation, sur le plan local, de certaines missions qui incombent à l'Etat ;
- iv) la promotion du développement économique et social sur tous les plans de ses habitants.

L'organisation de la commune

La commune est administrée par le Conseil communal et l'Administrateur communal. Le Conseil communal (CC) est composé de l'ensemble des vingt-cinq conseillers démocratiquement élus sur la base de leur appartenance politique pour un mandat de cinq ans (2005 -2010). Ces derniers ont procédé, au cours de la première séance, à l'élection : d'un Président, d'un Vice Président et d'un Secrétaire, qui sera également Administrateur communal. Les nominations sont effectives pour toute la durée du mandat du Conseil communal (cinq ans).

Le Conseil communal se réunit trimestriellement en session ordinaire publique, en session extraordinaire sur convocation du Président, à la demande d'un tiers de ses membres ou de l'autorité de tutelle. Les réunions sont valides si les deux tiers des membres sont présents. Les décisions se prennent à la majorité simple. Les membres délibérant bénéficient de jetons de présence fixés par le Conseil Communal.

Le Conseil communal règle les affaires de la Commune. Il peut former à cet effet en son sein des commissions permanentes ou temporaires pour étudier des questions d'intérêt communal. En matière de développement, et selon les termes de l'article 13 de la loi communale, il :

- i) « fixe le programme de développement communautaire, en contrôle l'exécution et en assure l'évaluation » ;
- ii) « fixe chaque année, en concertation avec le Gouverneur ou le Maire, les conditions de réalisation des actions de développement dans les domaines où il est nécessaire de coordonner l'action de l'Etat et de la commune » ;

- iii) « décide de la création et de l'organisation des services publics communaux et de la gestion de ceux-ci » ;
- iv) « décide des participations financières ou en nature de la commune aux actions relevant de la compétence de l'Etat ou d'organismes de développement, exercées sur son territoire ».

L'Administrateur communal est nommé par décret présidentiel avant d'entrer en fonction. Il est le représentant légal de la commune et de la population. La fonction d'Administrateur communal est exercée à plein temps et rétribuée par l'Etat. L'Administrateur communal est principalement responsable de la direction et de l'administration de la commune, de l'application des lois et règlements, de la sécurité publique, de la gestion du domaine ainsi que de la préparation et de l'exécution du budget. Il assure également la surveillance et l'orientation des services déconcentrés de l'Etat affectés dans sa commune.

En matière de développement, et selon les termes de la loi Communale, il : « *prépare le Plan de développement communautaire et suit son exécution, avis pris des communautés à la base. Il en fait périodiquement rapport au Conseil communal et à l'autorité de tutelle* ». L'Administrateur communal prépare un rapport annuel adressé au Conseil communal. Le rapport est transmis au Gouverneur et rendu public après validation du Conseil communal.

Les conseillers techniques sont des cadres de l'Etat transférés au niveau de la commune et à charge du budget de l'Etat. Le conseiller technique chargé du développement de la commune a notamment pour tâche de :

- i) rassembler les données socio-économiques nécessaires à l'élaboration du PCDC ;
- ii) préparer et suivre l'exécution des projets de développement ; assister l'AC dans l'élaboration des rapports sur l'état d'avancement des projets ;
- iii) assister l'AC dans la coordination des actions de développement menées avec les autres partenaires au développement.

L'autre conseiller technique est chargé du suivi des questions sociales (Santé, éducation, assistance aux indigents, etc.) et des activités culturelles et sportives. Il remplace l'administrateur communal en cas d'absence.

Les autres fonctionnaires

A la demande de l'AC, et moyennant approbation du CC, des fonctionnaires de l'Etat peuvent être détachés auprès de la commune conformément à leur statut. Leur traitement, primes ; indemnités et autres avantages consentis sont à charge du budget communal et approuvé par le Conseil communal. Dans la pratique, les communes ne disposent pas encore des moyens de supporter ces charges. Ces agents sont :

- **Le Comptable Communal** qui est responsable de la perception et de la comptabilité des recettes de la commune. Il est la seule autorité à faire le paiement des dépenses autorisées et ordonnancées par l'Administrateur communal, ceci conformément aux dispositions du règlement, sur la comptabilité communale.
- **Le Secrétaire communal** est responsable de la conservation et de la tenue de tous les dossiers, de la réception et de la préparation du courrier, de la rédaction des rapports et des procès-verbaux des délibérations du CC et de la conservation des décisions prises par cet organe.
- **L'agent d'état civil** est chargé de la tenue des registres des actes de l'état civil et de la délivrance des cartes d'identité.
- Parmi les agents de collaboration et d'exécution, on compte : le chef de zone et le chef de colline et d'autres agents qui peuvent être engagés sous-contrat.
- **Le Comité Communal de Développement Communautaire est un organe consultatif** prévu par l'article 39 de la loi communale. Il est un organe consultatif composé de personnes engagées dans le développement communautaire de la commune et institué par le conseil communal sur proposition de l'Administrateur communal. Le rôle du comité Communal de développement communautaire est d'apporter une expertise technique aux autorités communales lors de la préparation du programme de développement communautaire et de toutes autres questions touchant au développement de la commune.
- **Les organisations communautaires**, bien que non prévues par la loi communale, interviennent dans la planification du développement endogène. Les plus actives sont :
 - i) les organisations paysannes, c'est-à-dire des groupements liés à la production agricole à l'origine d'inspiration plus ou moins coopérative ;
 - ii) les groupements d'épargne- crédit plus ou moins structurés ;
 - iii) Les organisations de développement social, tels les comités de santé et les associations locales de développement ;
 - iv) Les régies communales de l'eau.

Au niveau de la zone

La zone est une circonscription administrative déconcentrée de la commune intermédiaire entre celle-ci et la colline de recensement ou le quartier. La zone est dirigée par le chef de zone nommé par le conseil communal sur proposition de l'administrateur. Il est choisi parmi les citoyens natifs ou résidents de la commune. Dans le ressort de sa circonscription, le chef de zone est le représentant de l'administrateur Communal, qui lui délègue une partie de ses attributions. A cet effet, le chef de zone est chargé de :

- i) animer et coordonner les activités de développement initiées par la commune dans la zone, sur la colline ou dans le quartier ;

- ii) assister les services compétents dans la gestion des questions de l'Etat civil dans la zone, sur la colline ou au sein du quartier ;
- iii) transmettre à la population de la zone, de la colline ou du quartier tout message, tout communication utile à la demande des autorités communales ;
- iv) transmettre à ces dernières les desiderata et les préoccupations de la population habitant sa circonscription ;
- v) assurer toute la mission ou toute la tâche lui déléguée par l'Administrateur communal.

Au niveau de la colline / quartier

La colline de recensement constitue la cellule de base de l'administration territoriale en milieu rural. Elle peut regrouper deux ou plusieurs collines géographiques simples. Le quartier constitue la cellule de base de l'administration territoriale dans une commune urbaine. Un quartier est constitué par un nombre variable de rues. La colline ou le quartier est administré par un conseil de colline ou de quartier composée de cinq membres élus au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans. Le conseiller qui a obtenu le plus grand nombre de voix devient le chef de la colline ou du quartier. Seul le chef de colline ou de quartier perçoit une indemnité à charge de la Commune et fixée par le conseil communal.

Sous la supervision du chef de colline ou du quartier, le Conseil de colline ou de quartier a pour mission de:

- i) fixer, en concertation avec le conseil communal, les mesures et conditions de réalisation des actions de développement et de sauvegarde de la paix sociale sur la colline ou dans le quartier ;
- ii) assurer, sur la colline ou au sein du quartier, avec les Bashingantahe de l'entité, l'arbitrage, la médiation, la conciliation ainsi que le règlement des conflits de voisinage ;
- iii) donner des avis sur toutes les questions concernant la colline ou le quartier ;
- iv) suivre au nom de la population, la gestion des affaires de la colline ou du quartier.

L'élection du Conseil de colline et la définition de ses missions montrent la volonté de l'Etat de rapprocher l'administration de l'administré en confiant des responsabilités à des autorités proches des populations. Il s'agit de pousser la Décentralisation à un niveau infra-communal.

L'organe consultatif : le Comité de développement collinaire (CDC)

Le Comité de développement collinaire comprend : 5 membres du Conseil collinaire, 7 personnes choisies par l'Assemblée Générale de la Communauté pour leur implication dans les actions de développement.

Le Comité de développement collinaire a pour mission de :

- i) élaborer sur base communautaire et participative un plan collinaire de développement communautaire ;
- ii) prioriser les besoins de la colline ;
- iii) servir de modèle à la communauté ;
- iv) faire tout autre travail de développement et de lutte contre la pauvreté qui lui est demandé par le Conseil de colline.

Autres acteurs

Les Organisations non gouvernementales (ONG), qu'elles soient nationales ou internationales, les organisations de la société civile, les confessions religieuses, les Bashingantahe peuvent être des collaborateurs des collectivités locales pour dérouler certains programmes de développement communautaire et jouer un rôle important dans la sensibilisation des populations aux vertus de la Décentralisation.

Les partenaires au développement (pays signataires d'accords bilatéraux ou internationaux et organismes du système des Nations Unies) qui appuient le Burundi prévoient de soutenir la restructuration institutionnelle et le processus de gouvernance, notamment le processus de Décentralisation qui bénéficie de plus en plus d'appuis substantiels.

1.2.1.2. Les acquis et les insuffisances

Le cadre institutionnel de la Décentralisation du Burundi est bien tracé, les acteurs sont nombreux et s'emploient à jouer chacun le rôle qui lui est assigné. Après quelques années d'application des textes renforçant l'autonomie des communes, le jeu des institutions de la Décentralisation montre des acquis et des insuffisances qu'il convient de présenter en allant du niveau central jusqu'au niveau collinaire en passant par les niveaux de la Commune et de la province.

Les acquis

Les acquis sont aussi nombreux, on peut citer :

Sur le plan de la désignation des organes de la commune

- i) L'élection des organes dirigeants au suffrage universel direct avec la possibilité de l'élection de l'administrateur communal au suffrage universel direct ;
- ii) L'admission des candidatures indépendantes aux élections au Conseil de colline et aux Conseils communaux ;

- iii) L'inclusion de toutes les composantes ethniques dans les Conseils communaux en vertu de l'article 266 de la Constitution qui garantit la composition ethnique de ces instances de façon à faire participer toutes les composantes de la société.

Sur le plan de l'organisation et du fonctionnement de la commune

- i) la reconnaissance de la commune comme collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie organique et financière et ayant des missions dans la promotion du développement économique et social ;
- ii) la mise en place d'une administration communale représentative élue au suffrage universel ;
- iii) la mise en place d'organes consultatifs censés apporter un appui technique au processus de planification communale du développement communautaire ;
- iv) la promotion de la fonction publique communale avec l'organisation par une loi du statut des personnels communaux ;
- v) la capacité des communes à procéder à l'élaboration de leur budget avec des recettes constituées par les emprunts, les dons et legs, les subventions et d'autres moyens financiers dans les conditions fixées par la loi et la réglementation financière³ ;
- vi) l'affirmation du rôle de l'Etat central à veiller au développement harmonieux et équilibré de toutes les communes du pays sur base de la solidarité nationale ainsi qu'au contrôle de tutelle sur les actes et les organes des collectivités locales ;
- vii) les soutiens financiers de l'Etat aux communes sous la forme de : rémunération de l'administrateur communal et des conseillers techniques ; l'octroi de subvention pour le développement des infrastructures communales ; la couverture des charges nouvelles de la commune.

Sur le plan de l'accompagnement gouvernemental du processus de Décentralisation

- i) La création de la Direction Générale de la Décentralisation et de la Mobilisation pour l'Auto-développement (DGDMD) qui est chargée 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.
- ii) La création du Fonds National d'Investissement Communal (FONIC) pour appuyer, par un nouveau mécanisme plus adapté, les investissements des Communes.
- iii) La création par le même décret du 18 octobre 2005 des services sectoriels représentant des différents ministères 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.

³ Article 70 à 75 de la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale.

Les insuffisances du cadre institutionnel

Les contraintes du cadre institutionnel sont nombreuses et remarquables à plusieurs niveaux. Quelques unes peuvent être évoquées à titre illustratif.

La désignation des organes de la commune

Il est ressorti des Consultations provinciales que le principe de liste électorale dite « liste bloquée » ne permet pas aux citoyens de choisir individuellement les candidats aux postes électifs. Cette disposition qui découle certainement d'une volonté du pouvoir central de faciliter les procédures électorales est ressentie par des citoyens qui se sont exprimés lors des consultations provinciales comme étant une limitation de la liberté de choix de leurs dirigeants.

L'organisation et le fonctionnement des communes

Les contraintes suivantes peuvent être relevées :

- i) l'ambiguïté statutaire de l'Administrateur Communal qui est un élu local mais nommé par décret présidentiel ;
- ii) les effets pervers du bicéphalisme Président du Conseil communal/administrateur communal dans le fonctionnement de la collectivité locale ;
- iii) l'instabilité de la fonction d'Administrateur Communal qui empêche à ce dernier d'assumer ses responsabilités dans la sérénité et dans la quiétude.
- iv) la faiblesse des niveaux de compétences et de formation des organes élus (conseillers communaux et conseillers collinaires) par rapport aux tâches d'administration et de gestion d'une commune ;
- v) le nombre uniforme de 25 conseillers imposé par loi pour la composition de chaque Conseil communal qui ne tient ni compte des ressources financières des communes ni de l'effectif de la population des communes ;
- vi) l'absence des dispositions légales claires des modalités de remplacement du Bureau du conseil communal et de membres du conseil ;
- vii) la faiblesse des capacités et de l'efficacité du personnel communal liée à la non mise en place dans certaines communes des ressources humaines prévues et au recrutement de personnes n'ayant pas le profil des postes ;
- viii) l'absence de règles régissant le statut du personnel communal ;
- ix) l'absence d'une législation interdisant les cumuls et les incompatibilités ;
- x) le caractère confus des rapports entre l'administrateur et le comptable communal du fait de l'absence d'un organigramme hiérarchisé des services communaux précisant la coordination de leur fonctionnement ;
- xi) l'inexistence de circuits de communication formels et réguliers entre d'une part les membres du Conseil communal et d'autre part entre les communes et l'administration centrale ;

- xii) la faible présence dans la loi communale de dispositions instaurant les mécanismes de redevabilité ;
- xiii) l'ineffectivité des mécanismes de redevabilité prévus comme l'article 19, al.1 de la loi communale qui prévoit que les séances du Conseil communal sont publiques ou l'article 15 de la loi communale qui prescrit que le conseil communal organise au moins deux fois par an des rencontres ouvertes aux conseils de quartier et aux représentants des associations œuvrant dans la commune pour les informer de manière transparente sur la situation politique, sociale et économique prévalant dans la commune et ses perspectives d'avenir.
- xiv) l'absence de voies de recours contre les actes ou la personne des autorités de tutelle sur les actes des autorités sous tutelle.

Sur le plan de l'accompagnement gouvernemental du processus de Décentralisation

Le problème d'articulation entre la Décentralisation et les politiques sectorielles des ministères a pour corollaire l'absence d'une politique de déconcentration claire pour accompagner la Décentralisation et la non précision des modalités à travers lesquelles les services techniques déconcentrés peuvent appuyer les collectivités locales dans la planification et la mise en œuvre du développement local.

En l'état actuel des choses, la plupart des ministères ne perçoivent pas encore bien la Décentralisation comme une réforme globale qui les concerne. A cet égard, le Gouvernement ne ménagera aucun effort, dans le cadre d'une harmonisation des systèmes de planification nationale et locale, pour amener les ministères à mieux articuler le contenu de leurs actions sectorielles avec celui des Plans de Développement Communal.

1.2.1.3. Les orientations

A partir d'une lecture combinée des propositions émanant des consultations provinciales et des études sur l'état des lieux de la Décentralisation, le Gouvernement du Burundi arrête les orientations suivantes :

Sur le découpage des communes

Les consultations provinciales tenues à travers tout le pays soutiennent la nécessité d'un nouveau découpage territorial allant dans le sens de la réduction du nombre de communes au Burundi. Cette revendication populaire qui vise la viabilité économique des communes trouve son fondement légitime dans le fait que nombre de communes au Burundi éprouvent de sérieuses difficultés à assurer leurs charges de fonctionnement, ce qui hypothèque les possibilités réelles d'un développement endogène.

Si l'idée d'un nouveau découpage territorial s'avère pertinente afin d'assurer aux communes un minimum de capacité d'autofinancement, quelques principes de base en constituent des préalables et une démarche participative reste de mise pour son application.

i) Tenir compte de la viabilité économique des communes

Le développement économique local est l'enjeu majeur de la politique de Décentralisation, partout en Afrique au sud du Sahara. Cependant, une des faiblesses de la Décentralisation dans de nombreux pays africains, dont le Burundi, est la très faible prise en compte de la dimension économique, privilégiant les aspects juridiques, politiques et administratifs. De ce fait, la grande majorité des collectivités locales n'arrivent pas à générer des ressources budgétaires indispensables à leur fonctionnement. Au Burundi beaucoup de communes ne parviennent pas à s'acquitter convenablement des charges salariales de leurs employés ; en témoignent les nombreux arriérés qu'elles doivent à l'Institut National de Sécurité Sociale (INSS). Le futur découpage territorial des communes devra nécessairement prendre en considération la dimension de la viabilité économique. Il y a une forte corrélation entre la démographie et les capacités contributives financières des collectivités locales ; ce qui veut dire qu'une approche démo-économique doit peser dans la décision du découpage.

Etant donné l'assiette fiscale actuelle et le niveau de recouvrement des impôts et taxes d'une part, et les charges incompressibles de la commune d'autre part, quel doit être le seuil démographique critique d'une commune, afin que les capacités contributives propres de celle-ci lui permettent d'assurer convenablement, tout au moins, ses charges de fonctionnement ? Telle doit être l'équation que l'on devra résoudre en abordant la question de la viabilité économique des communes. En d'autres termes, chacune des communes du Burundi devra, alors, avoir une population au moins égale à ce seuil démographique défini sur cette base. Si les communes ont un pouvoir économique leur permettant de faire face aux charges de fonctionnement à partir de leurs ressources propres, les subventions accordées par l'Etat et les partenaires pourront servir, exclusivement, à la réalisation des actions de développement.

ii) Tenir compte du principe selon lequel la fourniture de services de proximité à la population est l'un des avantages comparatifs des communes

Cette dimension est particulièrement importante. Elle ne devra pas être occultée par la question de viabilité économique. Si le centre des affaires administratives locales, qu'est généralement le chef-lieu de la commune, est très distant des habitants, ceux-ci éprouveront des difficultés pour résoudre les problèmes administratifs courants. La commune risquerait alors de perdre son avantage comparatif qu'est la fourniture des services de proximité aux citoyens.

iii) Tenir compte de l'accessibilité géographique

En effet, le Burundi est un pays au relief accidenté ; et les voies de communication y sont limitées. Cette situation doit être prise en considération dans le futur découpage territorial. Il devra être fait en sorte que l'ensemble des structures communautaires (collines, zones, secteurs) appartenant à la même commune soit d'accès facile. Les barrières physiques naturelles (collines, rivières, lacs etc.) ne doivent pas empêcher les citoyens d'accéder au chef-lieu de la commune.

iv) Conduire une étude de simulation dont l'objectif est de réaliser une maquette territoriale des futures communes

En tenant compte des principes directeurs évoqués plus haut, l'étude présentera une maquette territoriale des communes du Burundi.

v) Partager le projet de découpage avec l'ensemble des citoyens

La maquette issue de l'étude va être discutée avec la population à travers des séminaires et ateliers dans toutes les provinces du pays. Des émissions radio et TV doivent être organisées pour une large diffusion auprès de la population. Il s'agira, avant tout, de convaincre et non d'imposer le projet de découpage à la population, d'où la nécessité d'une communication interactive sur cette matière.

vi) Le découpage territorial devra nécessairement faire l'objet d'une loi

Une fois approuvé par le Gouvernement, le document de projet de découpage territorial fera l'objet d'une loi adoptée par le Parlement.

Sur la désignation des organes de la commune

i) Revoir le mode de scrutin pour élire les conseillers communaux en examinant les possibilités de renforcement du caractère démocratique de la constitution des listes bloquées tout en faisant élire l'Administrateur au suffrage universel direct.

ii) Réunir les conditions pour concrétiser le principe de l'élection des administrateurs communaux au suffrage universel direct.

Sur l'organisation et le fonctionnement des communes

Les mesures suivantes sont envisagées :

- i) déterminer le nombre des membres du conseil communal en tenant compte du poids démographique de chaque commune.
- ii) clarifier le bicéphalisme entre le président du Conseil communal et l'Administrateur communal soit en fusionnant les deux fonctions soit procédant à une définition plus rigoureuse des fonctions respectives de l'un et de l'autre.
- iii) prévoir la procédure de remplacement d'un conseiller communal, du vice-président ou du président du conseil communal dont les postes seraient vacants suite à un empêchement définitif, à une démission ou à un décès.
- iv) prévoir la procédure de remplacement d'un chef de colline, d'un membre du conseil de colline ou de quartier avant la fin du mandat.
- v) prévoir le principe de la rémunération du chef de zone par le Conseil municipal.
- vi) élaborer un organigramme type pour les communes. De tels organigrammes devraient en outre dégager de manière précise le profil de l'agent appelé à occuper un poste déterminé. L'inexistence de tels documents fait donc qu'il n'y a pas de critères précis de recrutement pouvant lier le maire et éviter les recrutements politiques.
- vii) assurer la stabilité de la fonction d'Administrateur Communal en faisant exclusivement élire le titulaire du poste au suffrage universel direct en définissant les possibilités de sa révocation dans des cas limitativement énumérés par la loi qui lui accordent la possibilité de se défendre.
- viii) définir le régime des incompatibilités et des inéligibilités avec un régime juridique qui doit prendre en considération la nature de la fonction exercée par le futur candidat, la proximité de son lieu d'habitation, les conflits d'intérêt, etc. ;
- ix) exiger un niveau d'instruction minimal pour les candidats aux postes d'Administrateur communal, de président et de vice président du conseil communal.
- x) promouvoir progressivement la fonction publique des collectivités locales par l'adoption du statut de la Fonction publique communale, un recrutement étatique au profit des collectivités locales et une affectation progressive d'agents de l'Etat vers les collectivités locales.
- xi) élaborer un statut de l'élu local qui permet de valoriser, d'améliorer les conditions d'exercice du mandat de l'élu local et sa disponibilité pour l'exercice de son mandat de façon à mieux satisfaire les citoyens.
- xii) renforcer et rendre effectives les dispositions de la loi communale relatives à la redevabilité tel l'article 19, al.1 de la loi communale qui prévoit que les séances du Conseil communal sont publiques et l'article 15 de la loi communale qui prescrit que le conseil communal organise au moins deux fois par an des rencontres ouvertes aux conseils de quartier et aux représentants des associations œuvrant dans la commune pour les informer de manière transparente sur la situation politique, sociale et économique prévalant dans la commune et ses perspectives d'avenir, avec la possibilité pour les participants à ces rencontres de poser des questions et de proposer des solutions au conseil communal.

Les relations entre les communes et la tutelle

- i) Revoir la loi communale en précisant, dans le respect de l'autonomie de la collectivité locale, la nature et l'étendue du contrôle du Gouverneur sur le rapport annuel de l'Administrateur communal.
- ii) Définir dans la loi communale le régime et l'étendue de la tutelle administrative et financière en prévoyant la tutelle assistance-conseil et en aménageant des voies de recours pour que les autorités sous tutelle puissent attaquer devant les juridictions administratives les actes des autorités de tutelle qui n'interviendraient pas pour des motifs de légalité ou d'intérêt général. A cet égard, il convient d'élaborer un Guide sur le contrôle de légalité des actes des collectivités locales par les autorités investies du contrôle de tutelle.

Sur le plan de l'accompagnement gouvernemental du processus de Décentralisation par une bonne politique de déconcentration

Dans un pays comme le Burundi où la Décentralisation est en gestation, le Gouvernement fait l'option d'accompagner la politique de la Décentralisation par une politique de la déconcentration appropriée en mettant en place un schéma de déconcentration répondant aux exigences de la Décentralisation. Sur cette question, le Gouvernement a un rôle central qu'il va jouer pleinement. En effet, la réussite d'une politique de Décentralisation dépend aussi de la volonté politique du Gouvernement à impulser la déconcentration effective de ses services pour appuyer les collectivités territoriales. Ceci exige au préalable la réalisation d'une étude approfondie sur l'organisation et le fonctionnement des services déconcentrés. Celle-ci va permettre d'abord la définition précise des compétences de la commune pour identifier les services techniques déconcentrés dont la proximité géographique favorise la mise en œuvre des programmes de développement de la commune, ensuite la détermination du niveau de déconcentration le plus efficace pour un service de proximité de qualité. Après avoir recensé les données de base relatives aux services déconcentrés et à leur utilité pour les communes, le Gouvernement va définir une stratégie nationale de transfert des compétences et des principes qui vont régir la déconcentration administrative. Une charte de la déconcentration sera élaborée à cette fin.

1.2.2. Le statut de Bujumbura

A l'instar de la plupart des Capitales du monde, la ville de Bujumbura dispose d'un statut spécial dérogeant du régime de droit commun des communes burundaises. Cela veut dire que la ville

est soumise au droit communal mais sera, pour certains aspects, régie par d'autres dispositions particulières justifiées par son statut administratif de capitale, sa situation démographique importante et de poumon économique du pays. A ce jour, la capitale n'est que partiellement concernée par la Décentralisation du fait de son statut spécial mais provisoire. Ce qui est à l'origine de beaucoup de problèmes qui appellent des réformes. Celles-ci vont parachever l'application de la première phase de la Décentralisation lancée en 2005 et permettre une meilleure gouvernance de la Capitale.

1.2.2.1. Un statut spécial et provisoire

La ville de Bujumbura a un statut juridique à la fois spécial et provisoire qui résulte de l'article 109 de la loi n° 1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'Administration Communale qui dispose : « la délimitation et l'organisation de la Mairie de Bujumbura sont déterminées par une loi spécifique. Aux fins des premières élections de la période post –transition et en attendant la création des communes urbaines, la Mairie sera considérée comme une province et les zones assimilées aux communes ».

En vertu de cette disposition, la Mairie de Bujumbura est assimilée à une province. Ses 13 anciennes zones sont considérées comme des communes urbaines dotées d'organes élus ; et son Maire est à l'instar du Gouverneur, nommé par le Gouvernement.

Contrairement aux communes rurales subdivisées en collines de recensement, chacune des 13 communes urbaines comprend des quartiers qui constituent des cellules de base de l'administration territoriale et sont constitués à leur tour par un nombre variable de rues.

La Mairie a comme organes dirigeants :

- i) le Conseil municipal et le Maire de la Ville de Bujumbura nommé par décret présidentiel ;
- ii) les administrateurs des 13 Communes urbaines élus par les populations urbaines et les conseils communaux ;
- iii) les Chefs de quartier et les conseils de quartiers élus par les populations urbaines.

Elle dispose des services techniques érigés en Départements (Recettes, Imposition, Administration et Finances, Activités socio- culturelles) et créés par le Maire. Ce dernier fixe également leurs attributions et a sous sa tutelle les SETEMU, établissement public à caractère industriel et commercial se trouvant sous la tutelle du Maire. La tutelle sur la Mairie est assurée par le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions.

Bénéficiant du même niveau de Décentralisation que les autres communes, elle dispose de la même sphère de compétence que ces dernières. Ainsi, elle assure la gestion des intérêts locaux de la population urbaine de son ressort et le développement économique et social de la population établie sur son territoire.

Pour exercer ces compétences, la Mairie de Bujumbura dispose de moyens financiers, matériels et humains plus importants que ceux des autres communes. Ce statut spécial n'est pas sans poser des problèmes.

1.2.2.2. Les problèmes identifiés

En dépit d'acquis importants liés à la forte croissance démographique et économique avec une population d'environ 600.000 habitants et plus de 50% des activités économiques du pays et l'émergence progressive d'une identité communale de Bujumbura, l'organisation administrative de la capitale connaît beaucoup de faiblesses relevées par des études qui s'y sont penchées. Il s'agit de faiblesses générales remarquables dans toutes les communes du pays et de faiblesses spécifiques à la capitale. Quelques unes peuvent être évoquées :

- i) l'absence d'une loi spécifique portant délimitation et organisation de la Mairie de Bujumbura ;
- ii) le cumul des fonctions de Gouverneur de Province et de Maire de la ville de Bujumbura ;
- iii) l'inexistence juridique des 13 communes urbaines de la Mairie de Bujumbura ;
- iv) l'absence de système électoral au niveau du Maire et du Conseil Municipal ;
- v) l'absence d'organes consultatifs de la Mairie, spécialement en ce qui concerne le développement communautaire ;
- vi) l'absence d'organigramme cohérent des services de la Mairie et de leurs attributions ;
- vii) l'absence de clarté dans la définition des compétences et des moyens transférés par l'Etat à la Mairie.

Au regard de ces problèmes, le Document de Politique Nationale de Décentralisation indique les orientations visant à étendre le mouvement de Décentralisation lancé en 2005 à la capitale.

1.2.2.3. Les orientations

Pour faire de la Décentralisation une réalité dans la capitale, le Gouvernement a fait l'option d'ériger les treize anciennes zones en communes urbaines et de mettre la Mairie dans la légalité de la Décentralisation. Il est ainsi question de donner suite à l'article 109, al.1 de la loi communale qui prévoit que « la délimitation et l'organisation de la Mairie seront déterminées par une loi spécifique ». Cette loi va être élaborée, adoptée et promulguée pour concrétiser la

volonté politique du Gouvernement burundais de faire, avec l'appui de ses partenaires, de la Décentralisation une réalité dans la totalité du pays, notamment dans la capitale.

Cette loi sera guidée par certains principes de sauvegarde de l'harmonie de la politique de Décentralisation et ne traite que d'éléments qui requièrent les spécificités de Bujumbura.

Les principes de sauvegarde de l'harmonie de la politique nationale de Décentralisation

Les principes qui régissent la mise en œuvre de la Décentralisation à l'échelle nationale doivent fondamentalement être les mêmes que ceux qui vont régir la capitale :

- i) un régime juridique de Décentralisation calé sur celui des communes de droit commun pour éviter une Décentralisation à deux vitesses dans le pays : pas moins ou plus de Décentralisation entre Bujumbura et les autres communes ;
- ii) Le souci d'harmoniser des futurs textes régissant Bujumbura Mairie avec la loi communale de 2005 qui est le texte national de référence en matière de Décentralisation pour les disharmonies ou contrariétés entre le statut des communes ordinaires et le statut de la capitale qui peuvent être préjudiciables à la mise en œuvre de la politique globale de Décentralisation ;
- iii) l'aménagement de spécificités d'ordre juridique et institutionnel absolument justifiées par les particularités de la capitale en ne renonçant à l'application des principes du droit commun que dans les cas où cela s'avère indispensable ;
- iv) la personnalité juridique de la Mairie ;
- v) l'autonomie organique et financière de la Mairie ;
- vi) la délimitation claire des champs de compétences entre d'une part le Gouvernement et la Mairie et d'autre part, entre la Mairie et les communes urbaines ; ce qui annihile toute confusion et tout conflit positif ou négatif de compétence entre les entités concernées.
- vii) le transfert de compétences soit concomitamment et intégralement accompagné du transfert des ressources nécessaires à leur exercice.
- viii) l'aménagement de la Décentralisation par la promotion de pôles infra-communaux de développement comme les quartiers ;
- ix) la création d'organes de promotion de la participation des populations ;
- x) l'instauration de modalités pratiques de redevabilité des autorités communales ;
- xi) la promotion de la solidarité entre d'une part, les communes urbaines de la Mairie et d'autre part entre la Mairie et les autres communes ;
- xii) la détermination, dans la mesure du possible, de tous les principes de la Décentralisation et modalités d'organisation de la Mairie dans une seule et unique loi spécifique en recourant dans le strict nécessaire à des textes réglementaires pour compléter la législation de base.

Dans le même ordre d'idées, l'Atelier de réflexion sur le processus de Décentralisation en Mairie de Bujumbura, qui s'est tenu du 4 au 5 mars 2008 à Ngozi, a formulé des recommandations.

Celles-ci sont adoptées par le Gouvernement comme orientations pour l'application de la Décentralisation à la capitale :

- i) l'adoption du scénario proposé prévoyant deux niveaux de Décentralisation à la Mairie et aux communes urbaines ;
- ii) l'élaboration d'une lettre de cadrage de ces deux niveaux de Décentralisation ;
- iii) la mise en place par nomination du Conseil Municipal transitoire afin de résoudre les problèmes urgents de fonctionnement de la Mairie permettant l'accélération du processus de Décentralisation déjà lancé et cela avant fin mars 2008. Sa composition devrait donner une large place aux représentants des communes urbaines tout en tenant compte des compétences techniques particulières ;
- iv) la réalisation d'une étude portant à la fois sur l'évaluation des compétences, des ressources et des moyens disponibles dans la Mairie et dans les communes urbaines ainsi que des compétences, des ressources et des moyens transférables par l'Etat vers les entités décentralisées et sur le cadre juridique, portant création, délimitation, compétences et moyens des entités décentralisées. La réalisation de cette étude comprendra l'organisation d'ateliers sectoriels et participatifs regroupant les différents partenaires de la Décentralisation de la Mairie de Bujumbura ;
- v) l'élaboration d'une étude pilote sur la classification des infrastructures et équipements de l'Etat en application de l'article 105 de la loi communale de 2005 ;
- vi) la validation de tous les instruments proposés ;
- vii) la mise en vigueur de deux niveaux de Décentralisation de la Mairie et des communes urbaines ;
- viii) l'adoption des plans de développement communautaire par le conseil municipal et les conseils communaux.

1.2.3. L'intercommunalité

L'Etat burundais a manifesté sa volonté politique de promouvoir l'intercommunalité en proclamant avec netteté à l'article 7 de la loi communale : *« l'Etat veille au développement harmonieux et équilibré de toutes les communes du pays sur base de la solidarité nationale. Dans le but de promouvoir le développement économique et social des communes sur des bases tant individuelles que collectives et solidaires, les communes peuvent coopérer à travers un système d'intercommunalité. Un texte réglementaire détermine l'organisation, les mécanismes et les règles de procédure de l'intercommunalité »*. Il convient de rappeler l'intérêt de l'intercommunalité pour le développement des collectivités locales, de voir les raisons qui expliquent encore l'absence d'expériences d'intercommunalité au Burundi avant d'envisager des orientations pour un système d'intercommunalité profitable aux communes.

1.2.3.1. L'intérêt de l'intercommunalité

La philosophie de l'intercommunalité est d'inciter les communes à se regrouper pour unir leurs moyens et leurs atouts en vue de concevoir et mettre en œuvre collectivement des projets de développement profitables aux populations. Autrement dit, les communes sont ainsi mises ensemble pour faire ce qu'elles n'auraient pas pu faire, individuellement prises. Plus spécifiquement, l'intercommunalité permet de :

- i) réunir dans une même structure institutionnelle des communes d'égale dignité et disposant de leur autonomie entre lesquelles il ne peut y avoir de rapports de tutelle ou de hiérarchie ;
- ii) ériger un cadre de concertation réunissant des communes qui ont un intérêt à être ensemble lié à leurs relations de proximité ou à leurs ambitions d'envisager des actions de développement profitable à leurs territoires et à leurs populations ;
- iii) favoriser un système de péréquation de ressources initié à la base par les communes.
- iv) autoriser des communes à déléguer à une entité fédérative des compétences qu'elles gagnent à exercer collégalement ;
- v) privilégier la concertation et le consensus entre les acteurs pour déterminer les solutions aux problèmes qui transcendent les frontières des communes et qui appellent des solutions trans-communales ;
- vi) favoriser dans certains cas l'émergence d'une entité intercommunale coïncidant avec l'aire d'une province pouvant être l'interlocuteur ou le partenaire des programmes ou des décisions politiques d'envergure provinciale ;
- vii) trouver un système de péréquation dans l'allocation des fonds (FONIC, ressources provenant de la coopération décentralisée) aux différentes communes d'une même province ;
- viii) instituer un système de mutualisation des moyens des communes et une complémentarité fonctionnelle utilitaire entre elles ;
- ix) parer aux inconvénients du morcellement du territoire en communes en les regroupant de grands ensembles à vocation globale ou spécifique.

1.2.3.2. L'absence d'expériences d'intercommunalité

En dépit de quelques expériences à dimension réduite remarquables çà et là, l'on n'a pas noté au Burundi un développement de l'intercommunalité. Les raisons sont nombreuses. Quelques unes peuvent être évoquées.

D'abord, la loi communale ne définit pas avec précision les modalités de l'intercommunalité. Ceci peut être perçu certainement à tort comme l'expression d'une volonté politique de ne pas en faire une priorité sur l'agenda de mise en œuvre des réformes de Décentralisation. Autrement dit, le silence de la loi communale sur la définition et l'opérationnalisation du principe d'intercommunalité en fait une question qui devait attendre et qui n'obligeait pas dans

l'immédiat les communes. Cette perception est d'autant plus fondée que du point de vue juridique, rien ne s'opposait à ce que la loi communale définisse elle-même les modalités de mise en œuvre de l'intercommunalité. Cependant, la réalité est que l'Etat burundais a opté pour la progressivité dans le déroulement des réformes décentralisatrices. Progressivité qui l'a poussé à poser le texte de base qu'est la loi communale et à le compléter progressivement sur des points particuliers par des dispositions législatives ou réglementaires.

Ensuite, une autre raison explicative de l'absence d'expériences d'intercommunalité est la jeunesse de la Décentralisation qui n'a redémarré qu'en 2005. En effet, la mise en œuvre de l'intercommunalité requiert un temps plus ou moins important d'expérimentation de la Décentralisation puisqu'il s'agit souvent de combler les lacunes nées de la pratique de l'individualité communale.

Enfin, l'absence d'incitations à l'intercommunalité explique sans nul doute le manque d'enthousiasme des communes à initier des expériences de coopération locale. En effet, même dans les pays de Décentralisation avancée, les collectivités locales ne s'engagent dans des formules de fédéralisme local que lorsqu'il y a pour elles d'une part des avantages comparatifs intéressants par rapport à la solitude et d'autre part des incitations significatives de la part de l'Etat.

1.2.3.3. Les orientations

Afin d'impulser l'intercommunalité, le Gouvernement va élaborer le cadre juridique, dégager des incitations pour encourager les communes à s'engager dans des expériences de coopération intercommunale. En outre, des mesures seront prises pour éviter les travers dans lesquels peut tomber l'intercommunalité.

L'élaboration du cadre juridique consiste en l'adoption du texte réglementaire prévu par l'article 7 de la loi communale qui doit régir l'organisation, les mécanismes et les règles de procédure de l'intercommunalité. Le cadre juridique qui sera l'objet de ce texte réglementaire s'articulera autour des principes suivants :

- i) la poursuite du développement local et communautaire ;
- ii) l'intérêt avéré de la collectivité locale qui s'engage dans une formule intercommunale ;
- iii) la manifestation de volonté d'adhérer à la structure matérialisée par une délibération du Conseil communal ;
- iv) l'égalité dignité des collectivités locales qui composent la structure intercommunale;
- v) l'absence de relations de tutelle ou de hiérarchie entre collectivités locales liées par l'intercommunalité ;
- vi) la libre administration et le respect des compétences des collectivités locales même lorsqu'elles sont engagées dans une entité intercommunale ;
- vii) la liberté d'adhésion et de retrait à une structure intercommunale ;

- viii) la signature de l'acte constitutif de l'intercommunalité par l'autorité de tutelle provinciale ou les autorités centrales ;
- ix) l'organisation et le fonctionnement de la structure selon les principes de démocratie, de transparence et de consensus.

En outre le cadre juridique va définir les éléments suivants :

- i) les différentes formules d'intercommunalité ;
- ii) l'attribution de la personnalité juridique et de l'autonomie financière aux structures intercommunales
- iii) les modalités de création des structures d'intercommunalité ;
- iv) la composition de l'entité intercommunale qui peut être exclusivement limitée aux communes, ou bien ouverte à d'autres acteurs comme l'Etat ou les organisations de la société civile ;
- v) l'objet des structures intercommunales qui doit présenter une utilité publique et un intérêt pour le développement local. Le Gouvernement va indiquer une liste de domaines pouvant faire l'objet d'intercommunalité ;
- vi) le processus pratique de création des structures ;
- vii) le champ de compétences de la structure par rapport au champ de compétence des communes constitutives ;
- viii) l'organisation et le fonctionnement qui doivent être régis par les principes de démocratie, de transparence et de consensus ;
- ix) le processus décisionnel ;
- x) les ressources humaines de qualité et financières conséquentes en mesure de garantir le fonctionnement des structures et assurer leur pérennité ;
- xi) le régime comptable et financier ;
- xii) la mise en œuvre des activités ;
- xiii) le contrôle de légalité, financier et technique ;
- xiv) les modalités de suivi, d'évaluation et d'audit des structures intercommunales.

1.2.3.4. Les incitations

Le cadre juridique sera complété par des incitations et motivations des communes à s'engager dans l'intercommunalité. A cet égard, le décret instituant le FONIC introduit une innovation intéressante en énumérant parmi les missions du nouveau Fonds celle « de mettre en place des mécanismes de concertation et de promotion des projets initiés dans le cadre de l'intercommunalité ». Le Gouvernement va poursuivre cette politique d'incitation en appuyant financièrement la constitution et le fonctionnement des structures intercommunales, en renforçant leur autonomie financière et technique ainsi que leur développement institutionnel et en les utilisant dans l'impulsion des actions de coopération décentralisée. Au demeurant, le Document de Politique Nationale de Décentralisation met en évidence les travers de l'intercommunalité à éviter.

1.2.3.5. Eviter les travers de l'intercommunalité

Pour faire en sorte que l'intercommunalité ne connaisse le sort négatif des expériences d'intercommunalité dans des pays de Décentralisation avancée ou dans certains pays africains, le Gouvernement va, en partenariat avec les communes, s'employer à éviter :

- i) la lourdeur de la procédure de création de structures intercommunales ;
- ii) la création de structures intercommunales non dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière ;
- iii) la création de structures intercommunales imposées par le Gouvernement central ; l'initiative doit venir des collectivités locales ou les associer à tout le processus de création ;
- iv) la création de structures intercommunales dont les ressources de fonctionnement reposent exclusivement sur les contributions des collectivités locales qui n'ont pas les capacités contributives ;
- v) la dispersion des collectivités locales dans plusieurs structures intercommunales. Sur ce point, les textes s'emploieront à concilier la liberté de la collectivité locale et la volonté d'éviter cette dispersion ;
- vi) l'inexistence de ressources de l'Etat appuyant les entités intercommunales ;
- vii) l'institution d'entités intercommunales liées simplement à l'existence de projets et programmes et qui survivraient difficilement à ces projets et programmes.

1.3. Axe stratégique n°3 : Renforcement des capacités des acteurs en décentralisation à tous les niveaux et politique globale de communication

La Décentralisation est un projet de transformation de l'Etat unitaire sans franchir le rubicond du fédéralisme par une réallocation de l'autorité, du pouvoir administratif, des ressources et des responsabilités entre le Gouvernement central et les collectivités territoriales. Sa mise en œuvre effective et rationnelle favorise une « révolution silencieuse » qui engendre un changement qualitatif de la société. La Décentralisation exige une nouvelle culture étatique, un nouvel état d'esprit politico-administratif auquel tout le monde doit être préparé par la formation, la sensibilisation ainsi que l'apprentissage individuel et collectif d'une nouvelle forme de gouvernance. Tout le monde, pas seulement les élus locaux comme on a tendance à le croire un peu partout, est acteur de la Décentralisation et doit être formé ou sensibilisé à cette nouvelle manière d'être de l'Etat.

Former une personne dans le domaine de la Décentralisation c'est faire évoluer ses capacités cognitives, ses aptitudes compétecielles, ses attitudes et ses comportements vers les normes de la Décentralisation. Le grand problème de la formation des acteurs de la Décentralisation c'est comment faire pour que la formation ait un impact positif sur les acteurs concernés et la qualité de la mise en œuvre de la politique engagée.

Pour optimiser l'impact de la formation des acteurs burundais en Décentralisation, le Gouvernement a décidé de se doter d'une politique de formation dont la définition doit suivre la démarche suivante : identifier les cibles, identifier les besoins, définir un contenu pertinent et adapté aux besoins des acteurs et avoir une stratégie institutionnelle idoine.

1.3.1. Les cibles

Qui doit recevoir une formation telle que définie plus haut ou à tout le moins sensibilisation dans le domaine de la Décentralisation ? Dans un Etat qui veut se réformer par la Décentralisation, tous les acteurs engagés dans la réforme, c'est-à-dire tout ce que l'Etat compte comme ressources humaines doit recevoir une formation. Tout le monde doit aller à l'école de la Décentralisation. Si par exemple, les acteurs de la commune sont bien formés et que les fonctionnaires de l'administration centrale ne le sont pas, il y aura incompréhension parce que les uns et les autres ne parleront pas le même langage. Il apparaît donc clairement que le champ des cibles des acteurs à former en Décentralisation est plus large qu'on ne croit et inclut : les ministres, les parlementaires, les fonctionnaires, les juges, les élus locaux, le personnel communal, le personnel des structures infra-communales comme les chefs de zone, les membres des conseils de quartier, les membres des conseils de collines, les membres des organisations de la société civile, les représentants des partenaires au développement qui appuient l'Etat. Tous ont droit à

une formation adaptée à leur statut et à leur fonction pour une mise à niveau sur les principes de la Décentralisation et pour pouvoir parler le langage de cette réforme de l'Etat.

1.3.2. Les besoins de renforcement des capacités institutionnelles, organisationnelles et opérationnelles

Pour préparer et dispenser une formation adaptée à chaque acteur, il est important d'identifier les besoins réels de formation que l'on définit en interrogeant intelligemment les lacunes dans les pratiques et les connaissances des acteurs, ainsi que les problèmes de faisabilité que pose la réalisation de leurs aspirations ou projets pour une intervention sur l'environnement en vue de son changement, ou pour impulser et entretenir une dynamique de développement.

Cette étape est indispensable parce qu'elle permet d'autre part de systématiser les besoins, de construire un consensus sur la légitimité de la formation et d'autre part de prioriser les besoins de formation en fonction des ressources disponibles en termes de temps, de formateurs et d'argent. En outre, cette étape permet d'éviter les actions de formation disparates, improvisées et non coordonnées qui perturbent les acteurs par d'inutiles séminaires sans rien leur apporter. La réussite de cette étape d'identification des besoins de la formation conditionne la suite du processus de renforcement des capacités.

1.3.3. Le contenu des formations

Le Gouvernement va s'employer à harmoniser le contenu de la formation et à ne pas laisser chaque partenaire ou chaque opérateur y aller selon son inspiration et ses objectifs. Il favorisera, avec l'appui de ses partenaires, l'élaboration de modules de formation au contenu adapté à chaque cible.

Les thématiques des formations vont combiner le standard et la diversité, le général et le particulier. Il y' aura des modules sur les principes généraux de la Décentralisation, sur les rôles et responsabilités des acteurs mais aussi, des modules spécifiques au contenu variable selon les cibles. Ces modules vont porter sur :

- i) le module contrôle de légalité et budgétaire qui peut regrouper les gouverneurs de province, les conseillers communaux et les juges ;
- ii) le module leadership ;
- iii) le module gestion d'une collectivité locale qui va regrouper les conseillers communaux et le personnel communal ;
- iv) le module participation qui va regrouper les élus et les organisations de la société civile ;
- v) le module gestion budgétaire qui va regrouper les concernés ;
- vi) le module civisme et contrôle citoyen qui va s'adresser aux principales organisations de la société civile ;

- vii) le module utilisation des NTIC dans la gestion des communes à l'intention de ceux qui sont impliqués dans la gestion des communes ;
- viii) le module coopération décentralisée ;
- ix) le module montage, exécution, suivi et évaluation de projets de développement ; etc.

Le contenu de la formation va emprunter le canal de l'andragogie parce qu'il s'agit de la formation d'adultes détenteurs de responsabilités qu'on ne peut ni mobiliser ni former comme on le ferait avec des élèves ou des étudiants. Aussi, sera adoptée une pédagogie par objectif qui est progressive. Cette pédagogie comportera différents modules successifs dont l'enseignement va obéir à une logique de progression intelligemment construite : chaque module regroupe un ensemble de thèmes qui se complètent et entre lesquels il est possible d'établir des liens logiques de cohérence, pour former un même objectif spécifique d'acquisition de connaissance, de compétence.

Le déroulement des modules devra s'articuler autour de la méthode participative pour valoriser les expériences des acteurs, favoriser un échange intensif et enrichissant sur les questions soulevées et construire un consensus sur le sens et le contenu des choses. A cet égard, il est important de :

- i) illustrer par des exemples pertinents sur les changements positifs qui sont ou peuvent être directement ou indirectement liés à l'acquisition de connaissances, de compétences ou d'attitudes nouvelles, tant sur l'individu que sur son environnement ;
- ii) évaluer et recycler le plus souvent possible les formateurs qui doivent évoluer tant dans leur méthode que dans les connaissances, savoir-faire, etc. qu'ils doivent transmettre ;
- iii) ne pas limiter le renforcement de capacités aux seules activités de formation en ateliers ou en séminaires mais de l'étendre aux activités concrètes tels l'appui à la planification, l'appui institutionnel, l'assistance à la maîtrise d'ouvrage communal, la budgétisation, la préparation et la présentation des comptes, etc.

1.3.4. La stratégie institutionnelle de la formation

Pour assurer le pilotage à vue dans les activités de formation, le Gouvernement du Burundi a arrêté les orientations suivantes : la définition d'un programme national de renforcement des capacités en Décentralisation ; la création d'un point focal ou d'une institution qui serait chargée de coordonner l'exécution de cette politique de formation sur l'ensemble du territoire ; une stratégie de communication pour vulgariser les vertus de la Décentralisation ; la réforme des programmes scolaires et universitaires pour intégrer la Décentralisation et la mobilisation des ressources devant couvrir le coût du renforcement des capacités des acteurs par la formation.

i) La définition d'un programme national de renforcement des capacités en Décentralisation

La définition d'un programme national de renforcement des capacités en Décentralisation va être faite en tenant compte des éléments évoqués plus haut et relatifs aux cibles visées, aux besoins recensés et au contenu arrêté. Cette définition sera complétée par un plan national de renforcement des capacités des acteurs de la Décentralisation comprenant une offre de formation validée par les instances identifiées à cet effet.

ii) Le renforcement de la Structure chargée de la Formation pour assurer la coordination de la formation en Décentralisation

Le Ministère de la Décentralisation et du développement communal va étoffer et renforcer son Service chargé de la formation qui pourrait porter et piloter, avec l'appui des partenaires, la mise en œuvre du plan national de formation. Cette structure ne sera pas le seul maître d'œuvre des activités de formation, mais va être habilitée à jouer surtout un rôle de facilitateur et de coordination. Elle sera même, dans ses tâches de facilitation et de coordination, relayée par une antenne au niveau de chaque région (5). Cette dernière va être chargée de faciliter l'appui aux acteurs de la Décentralisation, notamment aux services déconcentrés des provinces, aux membres des conseils communaux, aux administrateurs communaux et autres personnels. A cet égard, l'option arrêtée est l'organisation de sessions de formation d'un noyau de formateurs pour chaque thématique. Ces formateurs vont assurer à leur tour la duplication en cascade des formations requises. Le déroulement du programme de formation fera l'objet d'une évaluation périodique et ciblera les besoins à la carte.

iii) L'utilisation des médias pour la vulgarisation des principes et vertus de la Décentralisation

Dans la stratégie de renforcement des capacités, la sensibilisation va aussi emprunter le canal des médias. A cet égard, des messages au contenu validé par les instances désignées à cet effet seront diffusés à travers les radios et quelques journaux à grand tirage. Dans cette stratégie de sensibilisation sur les rôles et responsabilités des acteurs et les valeurs de la Décentralisation, il convient de moduler et de diversifier les moyens de la diffusion qui peuvent être des débats sur des problématiques de Décentralisation, des activités d'Information éducation et communication (IEC) et de Communication pour un changement de comportement (CCC) conforme aux principes de la Décentralisation et de la gouvernance locale, des émissions radiophoniques, théâtres, sketches et autres, etc.

Cette série d'activités va être facilitée par l'élaboration d'un Plan de communication externe qui identifie avec précision les objectifs, les cibles, les canaux les plus appropriés et les ressources à mobiliser.

iv) La réforme des programmes scolaires et universitaires

Pour préparer les générations futures à acquérir de façon précoce la culture de la Décentralisation, le Gouvernement va progressivement procéder à l'introduction dans les curricula de formation des écoles et Universités de modules simples et adaptés relatifs à la Décentralisation et à la gouvernance locale.

Dans le même sens, des filières et spécialisation en Décentralisation, développement local et Gouvernance locale seront ouvertes pour accueillir des jeunes qui ont l'ambition de devenir des cadres en Décentralisation et gestion des collectivités locales.

v) La mobilisation des ressources

Un programme ambitieux de renforcement des capacités des acteurs de la Décentralisation demande des ressources humaines et financières importantes. Il faut en estimer le coût, le budgétiser et mettre à contribution les partenaires au développement selon des modalités négociables avec chacun d'entre eux pour le financer. L'Etat et les collectivités locales vont y contribuer.

1.4. Axe stratégique n°4. Efficacité des collectivités locales dans la promotion du développement économique local, la réduction de la pauvreté et la fourniture de services

1.4.1. La planification participative et le développement local

La planification est l'ensemble des méthodes et stratégies permettant d'assurer la conception des actions de développement. L'Etat burundais a une conception de la planification qui combine le développement communal et le développement communautaire. Le Plan communal de développement communautaire, qui fait référence au communal et au communautaire, est le résultat de cette combinaison. Il y a lieu de voir l'état actuel de la planification communale du développement local avant d'énoncer les mesures que le Gouvernement va prendre pour faire de cette planification une planification profitable aux populations.

1.4.1.1. Les acquis et les insuffisances

Le Gouvernement de la République du Burundi a, dans son Document de programme 2006-2010, pris l'option politique de rapprocher les services publics de la population et d'impliquer cette dernière dans la prise des décisions et le choix des programmes et projets de développement de leurs collectivités. Celles-ci sont donc désormais appelées à planifier leur développement. Planifier c'est l'action de programmer les interventions dans le temps et dans l'espace avec des moyens correspondants et des interventions articulées les unes aux autres. Le document qui est issu de ce processus c'est le plan, document de référence qui comporte des objectifs et des priorités, des stratégies, des actions ainsi que des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs. Le plan est un outil adéquat qui sert de tableau de bord à l'action. En ce qui concerne les communes, cet outil est prévu par la loi : c'est le Plan Communal de Développement Communautaire (PCDC).

Cadre d'orientation stratégique, le PCDC doit être une traduction de la volonté collective des populations et des acteurs institutionnels de la localité non seulement de « construire leur commune » mais aussi de s'intégrer dans la dynamique structurante du développement provincial et national. Il est le résultat d'un processus d'analyse, de priorisation, d'arbitrage et de choix tenant compte à la fois des réalités et des intérêts locaux, des aspirations de la population et des ambitions des dirigeants.

De par ses fonctions, la planification du développement communal est avant tout une œuvre politique. En effet, le PCDC est un cadre d'orientation stratégique traduisant la vision, les ambitions, les préférences et la volonté politique de l'organe chargé de la gestion du

développement communal. L'Administrateur, ses conseillers et les membres du conseil communal sont comptables devant les populations des réalisations du PCDC. Il s'agit donc, pour permettre une appropriation du plan par l'ensemble de la population de la commune, de faire en sorte que son élaboration, sa mise en œuvre et son suivi évaluation se déroulent selon une approche participative qui implique l'ensemble des forces vives de la commune : les élus locaux, les services déconcentrés, les organisations de la société civile et les populations. Cependant pour réussir l'œuvre de la planification, la commune doit en avoir l'aptitude juridique et technique.

C'est la loi communale qui dote les communes de l'aptitude juridique à planifier. Au surplus, la planification constitue un axe majeur d'intervention des communes. A cet égard, de nombreuses dispositions de la loi communale sont consacrées à la planification communale. Deux séries de dispositions peuvent être citées à titre d'exemple. Il s'agit de l'article 13 qui prévoit en son 4^{ème} tiret que le conseil communal « fixe le programme de développement communautaire, en contrôle l'exécution et en assure l'évaluation ». Le 5^{ème} tiret précise : « le conseil communal fixe chaque année, en concertation avec le Gouverneur de province ou le Maire, les conditions de réalisation des actions de développement dans les domaines où il est nécessaire de coordonner l'action de l'Etat et de la commune ». Pour faciliter l'élaboration et la mise en œuvre du plan, la loi communale prévoit un chapitre 7 intitulé « Du plan communautaire de développement communal ».

Outre l'aptitude juridique, les communes doivent disposer aussi des capacités techniques pour conduire le processus de planification. Ce qui n'était pas le cas dans les premières années d'application de la loi communale où s'est fait sentir le besoin pour les organes communaux d'être outillés en planification. Dans la situation actuelle, soit les communes ne disposent pas de plan, soit ils disposent d'un plan qui n'est pas fait dans le respect du champ des compétences de la commune (qui reste à encore clarifier) et du respect des principes d'une bonne planification. On observe au niveau de la plupart des communes une faiblesse caractérisée des capacités dans le domaine de la planification qui rend aléatoire toute entreprise de planification non appuyée par l'antenne provinciale du plan. La mise en place des procédures de préparation des plans communaux de développement communautaires n'est pas suffisamment concertée. En outre, la loi communale, en son article 105, prévoit qu'une ordonnance du Ministre ayant la planification dans ces attributions détermine les compétences des communes d'une part et celles de l'Etat d'autre part. Ce texte réglementaire n'a pas encore vu le jour ; et cela n'est pas sans conséquence sur la pratique de la Décentralisation sur le terrain. En effet, étant donné que les communes ne disposent d'aucun domaine de compétence spécifique à elles, les plans communaux de développement communautaires embrassent tous les domaines sectoriels, quelle que soit l'envergure de l'intervention, pourvu qu'elle soit jugée pertinente au regard des besoins de la population. Il n'est donc pas surprenant de voir des plans communaux de développement communautaires avec des coûts prohibitifs.

C'est pour obvier à ces insuffisances que le Gouvernement du Burundi, appuyé par ses partenaires, a élaboré un Guide National Pratique de la Planification Communale qui a une triple finalité :

- i) servir de cadre de référence unique aux acteurs impliqués dans la planification ;
- ii) consolider l'approche de la planification participative ascendante qui permet à l'autorité de tenir compte des véritables besoins des communautés de base dans la programmation des investissements ;
- iii) assurer une cohérence entre les actions de développements initiés à la base et les orientations nationales et/ou les préoccupations internationales issues des documents de référence définissant la politique nationale tel que le CSLP et les OMD.

Le Guide, pour procéder à une mise à niveau de l'ensemble des acteurs, rappelle d'abord les principes de base de la planification communale et dégage une démarche méthodologique standard.

Les principes de base de la planification communale sont les suivants :

- i) **La promotion d'une citoyenneté responsable**, engagée sur un développement communautaire durable et équitable et le transfert du pouvoir de décision vers la communauté. La philosophie basée sur l'implication et la responsabilisation des communautés pour leur propre développement entraîne un transfert des pouvoirs et des obligations aux communautés représentées par leur délégué au niveau de chaque échelon.
- ii) **L'intégration de la dimension spatiale** : le processus de planification communale permet à la population d'analyser toutes les potentialités du territoire (ressources naturelles, humaines, économiques etc.) à prendre en compte dans le plan communal de développement communautaire en vue de rationaliser leur gestion.
- iii) **La participation des communautés de base, la collaboration avec les services et les partenaires extérieurs** : l'élaboration d'un plan de développement participatif ne peut pas se faire de manière efficace si les techniciens ou les experts externes travaillent de manière isolée sans associer les communautés locales rurales ou urbaines. Celles-ci risquent de manifester un désintérêt et d'ignorer l'existence de ce plan. En conséquence, sa réalisation serait compromise. De même, les populations rurales, bien que, disposant d'une expertise en leur sein, ne peuvent pas à elles seules travailler efficacement sans associer ni consulter les techniciens. En effet leur planification risque de souffrir d'un manque de technique et leur plan ne pourra pas se réaliser faute de moyens. En conséquence, l'élaboration d'un plan de développement est une œuvre collective qui met à contribution les communautés, leurs représentants élus, les services techniques et les acteurs non étatiques.

- iv) **La cohérence des programmes au niveau local avec les politiques nationales :** la prise en compte des dimensions macroéconomiques et politiques est très importante au cours du processus de planification participative communale. Les deux niveaux local et central se renforcent et se nourrissent en conciliant l'intérêt général et les intérêts spécifiquement locaux.
- v) **La redevabilité et la transparence à tous les niveaux et entre tous les acteurs :** la mise en place d'une structure communautaire de développement réellement représentative de toutes les catégories socioprofessionnelles permet d'assurer un bon suivi des activités planifiées. Toutes les parties prenantes aux plans locaux de développement ont l'obligation de rendre compte des résultats atteints et ce mutuellement au cours des différentes phases d'élaboration du plan et de mise en œuvre des activités de développement ainsi que lors du suivi-évaluation participatif. Ils ont en conséquence, chacun en ce qui le concerne, l'obligation de rendre compte du succès et de l'échec des programmes.

La démarche méthodologique

L'activité de planifier peut se dérouler conformément au Guide selon une méthodologie qui se décline en cinq (5) phases principales :

- i) Phase préparatoire ;
- ii) Phase d'analyse – diagnostic ;
- iii) Phase de formulation du PCDC ;
- iv) Phase d'élaboration du document du PCDC ;
- v) Phase de validation, approbation et enfin de gestion du Plan.

Une bonne mise en œuvre de la planification communale exige :

- i) la conduite rigoureuse du processus de planification se fondant sur les données statistiques du contexte socio-économique de la commune et la participation de la population ;
- ii) l'implication des plus hautes autorités de la commune dans les séances de planification ;
- iii) l'implication en tant que conseillers techniques et animateurs des services déconcentrés de l'Etat présents dans la commune ou dans la province ;
- iv) la détermination du contenu des plans par les populations et non les techniciens ;
- v) la détermination dans les plans d'activités à faire financer prioritairement par les ressources de la collectivité locale, les transferts provenant de l'Etat ;
- vi) la priorisation et la budgétisation des activités planifiées dans les cycles budgétaires annuels ;
- vii) la tenue des réunions des instances de suivi de l'exécution du plan ;

- viii) le refus des planifications sectorielles qui s'inscrivent en marge du plan de développement communal ;
- ix) le non fréquence des réaménagements des plans dictée par des partenaires occasionnels et le non débordement sur l'autre année du cycle annuel d'exécution des plans.

Pour que le PDC soit le document de référence du développement de la commune, le Guide formule à l'endroit des acteurs impliqués dans le processus de planification les instructions suivantes.

1. Aux élus nationaux et locaux ainsi que les ressortissants des communes de :

- i) S'approprier le plan de développement des communes de leurs circonscriptions dès leur conception en vue d'aider les autorités communales dans la mobilisation des financements.
- ii) Tenir compte du contenu des PCDC dans les plaidoyers menés auprès des partenaires.

2. Aux intervenants de :

- i) Orienter leurs appuis en tenant compte des priorités des PCDC tout en respectant leurs domaines d'intervention.
- ii) Apporter un appui aux communes lors de l'élaboration des PCDC mais veiller à ne pas se substituer aux autorités communales dans cette tâche.

3. A l'autorité provinciale de :

- i) Elaborer une vision globale du développement de la province en tenant compte des objectifs et des stratégies de développement des communes.
- ii) Contribuer à orienter et coordonner les intervenants au développement en concertation avec les autorités communales.
- iii) Exercer, en tant qu'autorité de tutelle, un contrôle de conformité des actions du plan de développement communal avec les orientations des plans nationaux de référence.

4. Aux autorités communales de :

- i) S'impliquer au maximum dans les activités de planification communale en participant à toutes les étapes d'élaboration et de mise en œuvre des PCDC.
- ii) Contribuer dans la mobilisation des ressources nécessaires à l'élaboration des PCDC notamment dans la prise en charge de certains frais.
- iii) Attacher beaucoup plus d'importance à la validation du plan ainsi qu'à leur restitution / popularisation auprès des populations et autres acteurs.
- iv) Mettre en place toutes les structures communales requises pour les activités de planification et de mise en œuvre et de suivi-évaluation des PCDC.
- v) Evaluer les forces et les faiblesses sur le plan des compétences des acteurs communaux et proposer un plan de renforcement de compétences.

- vi) Mettre à contribution la déconcentration en vue de profiter de l'expertise des cadres des structures étatiques déconcentrés et pour une cohérence des PCDC avec les normes de chaque secteur.
- vii) Eviter de ne pas exécuter des activités planifiées et d'exécuter des activités non planifiées
- viii) Utiliser le plan comme outil de plaidoyer auprès des partenaires au développement.

1.4.1.2. Les orientations

1.2.1. Des mesures d'appui à une maîtrise du processus de planification

Pour faire de la planification un outil du développement communal, il convient de :

- i) Clarifier le champ des compétences entre l'Etat et les communes pour permettre à ces dernières de planifier sur des questions qui relèvent de leur champ de compétence.
- ii) Avoir une stratégie nationale d'appui à la planification des communes
- iii) Vulgariser le Guide National de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale.
- iv) Former aux outils du Guide l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus de planification communale.
- v) Renforcer les capacités des acteurs en matière de maîtrise d'ouvrage communal.
- vi) Exiger des communes la détention d'un Plan communal de développement communautaire pour être éligible à certains programmes ou financements.

Des mesures d'appui au développement local

Au-delà de cette harmonisation du processus de planification communale, les plans de développements communaux doivent s'employer aussi progressivement à intégrer dans leurs activités de nouvelles tâches que la dynamique et l'avenir de la Décentralisation font échoir dans le champ de compétence des collectivités locales.

Il s'agit notamment de :

i) L'appui pour la fourniture des services de base aux populations par les communes

Un des enjeux essentiels de la Décentralisation est de faire en sorte que les collectivités locales burundaises assument davantage et mieux leurs responsabilités dans la fourniture des principaux services de base aux populations (eau et assainissement, déchets, énergie, et transports, éducation, jeunesse, santé, culture...) dans une dynamique de gestion partagée. Il y va de la lisibilité et de la crédibilité de la Décentralisation aux yeux des populations.

ii) L'appui à l'économie locale

La lutte contre la pauvreté passe aussi par le renforcement des acteurs économiques et sociaux pour le développement et l'exploitation des ressources locales. L'action des collectivités locales emprunte généralement trois canaux : la réalisation et la gestion des infrastructures d'accueil et de facilitation des activités des opérateurs économiques privés locaux ; le soutien au

développement des activités génératrices de revenus pour les populations défavorisées ; la dynamisation des économies locales.

L'Etat va appuyer, par des modalités comme celle du FONIC, les communes à devenir des agents du développement économique local outillés à construire des infrastructures économiques et à devenir des pourvoyeurs d'emplois. La gestion de ces équipements pourrait être faite, non pas comme c'est souvent le cas, en régie municipale mais s'orienter vers une gestion déléguée avec une concession à des opérateurs privés. Cette ouverture au partenariat public-privé, qui permet aux communes de contribuer à l'impulsion du développement économique, va donner une nouvelle dimension à la Décentralisation qui passe d'un stade institutionnel à un stade économique.

Ces initiatives communales de développement communautaire visent un double objectif : d'une part, développer le tissu économique local avec des répercussions inévitables sur l'emploi et l'accroissement du niveau de vie des populations, et d'autre part, augmenter chez celles-ci la capacité contributive nécessaire pour développer les potentialités fiscales locales.

L'amélioration des conditions de vie des populations et la lutte contre la pauvreté à plus ou moins long terme impliquent que les collectivités locales s'engagent dans l'élaboration des stratégies globales de développement économique local. Il convient d'appuyer l'implication du secteur privé dans la planification et l'exécution des initiatives locales. Cela permet de dépasser la dimension simplement administrative de la Décentralisation et d'embrasser le développement local négligé jusque-là et du coup de faciliter les investissements privés générateurs d'emplois dans les communes. A cet égard, le Gouvernement a décidé d'approfondir la réflexion avec le secteur privé pour analyser les modalités de ladite implication qui pourra, entre autres, passer par des conventions de partenariat entre collectivités locales et secteur privé.

Dans le même ordre d'idées, la planification doit être l'occasion pour faire de la Décentralisation une opportunité de lutte contre la pauvreté que, l'Etat et les collectivités locales doivent saisir pour harmoniser leurs interventions par le recours par exemple à la contractualisation prévue par la loi communale pour exécuter les programmes de lutte contre la pauvreté avec comme référentiel la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), les maîtres d'ouvrage devant être les communes. Ce qui passe par une Décentralisation des fonds destinés à lutter contre la pauvreté.

1.4.2. La coopération décentralisée

La coopération décentralisée procède de la volonté des Etats contemporains de concéder une partie de leur souveraineté à leurs collectivités locales pour que celles-ci deviennent des acteurs de la coopération internationale. En effet, que ce soit au nord comme au sud, l'action extérieure des collectivités locales est consacrée à travers la formule de la coopération décentralisée qui englobe des formules de partenariat différentes : coopération transfrontalière, jumelage, accord de co-développement.

Malgré le silence de la loi communale sur la question, la coopération décentralisée n'est pas proscrite par le droit burundais. Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent bien conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux du Burundi. Au-delà de la signature de conventions, la coopération décentralisée peut être entendue comme une relation de coopération qui lie une collectivité locale décentralisée burundaise ou un groupe de collectivités locales burundaises à un partenaire étranger doté de la personnalité morale (collectivité locale, ONG étrangère, Association internationale de villes etc.).

Il convient de rappeler l'importance de la coopération décentralisée dans la politique de Décentralisation, d'analyser les raisons qui expliquent la relative léthargie dans laquelle se trouve celle-ci avant d'envisager des orientations gouvernementales pour le développement d'une coopération décentralisée profitable aux communes.

1.4.2.1. L'importance de la coopération décentralisée

Dans le contexte de relance du mouvement de Décentralisation au Burundi, la coopération décentralisée apparaît comme :

- i) un moyen de rapprochement entre le peuple burundais et d'autres peuples, une école de la solidarité et de recherche d'une concertation et d'une complémentarité entre différents acteurs ;
- ii) un moyen pour les collectivités locales d'attirer directement dans leur ressort territorial les ressources et les actions de la coopération internationale qui se traduisent par des réalisations concrètes prenant en compte les besoins prioritaires des populations ;
- iii) un moyen de réallouer de nouvelles ressources financières à une échelle locale plus efficace d'applicabilité des projets ;
- iv) l'opportunité d'une gestion décentralisée de l'appui international avec une délégation de responsabilités de gestion, y compris financière, à l'échelon le plus proche possible des acteurs concernés dans l'esprit du principe de subsidiarité ;

- v) un moyen d'appuyer les acteurs divers vivant sur le périmètre des collectivités locales à exister, à s'organiser, à se former, à se constituer en réseaux et à construire des partenariats entre eux et avec les acteurs publics d'autres pays.

Pour être efficace, la coopération décentralisée doit couvrir les domaines suivants :

- i) le développement local ;
- ii) l'appui Institutionnel et l'échange d'expérience entre les deux partenaires ;
- iii) les échanges d'expertise ;
- iv) les échanges à caractère social, culturel et sportif ;
- v) la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie ;
- vi) les microprojets d'aménagement ou de développement urbain ou rural ;
- vii) la mise en place d'un projet de ville ;
- viii) les jumelages de quartiers et d'associations ;
- ix) l'envoi de matériels ;
- x) le renforcement de capacités des ressources humaines par des programmes de formation ;
- xi) les échanges scolaires et sanitaires ;

1.4.2.2. L'absence d'expériences de coopération décentralisée au Burundi

Malgré quelques expériences éparées de jumelage, les communes burundaises n'exploitent pas les opportunités de la coopération décentralisée. Les facteurs explicatifs sont nombreux.

En premier lieu, le silence des textes n'est pas pour faciliter les choses. La loi communale ne fait nulle mention de la coopération décentralisée. Là aussi, le silence pourrait être perçu comme l'expression d'une volonté politique de ne pas en faire une priorité sur l'agenda de mise en œuvre des réformes de Décentralisation. En tous les cas, dans un contexte favorable à l'épanouissement des libertés locales, l'on doit considérer que ce qui n'est pas interdit est permis, et que les communes ainsi que les structures intercommunales peuvent s'engager dans des actions de coopération décentralisée qui rentrent dans le champ de leurs compétences et respectueux des engagements internationaux du Burundi. Ce dernier aspect explique du reste que les communes s'abstiennent de conclure ou de poursuivre des relations de coopération décentralisée avec des partenaires dont les pays n'entretiennent pas de relations diplomatiques avec le Burundi.

En second lieu, la jeunesse du mouvement de Décentralisation et l'instabilité qu'a connue le Burundi ces dernières années constituent sans nul doute des facteurs limitant le déploiement de la coopération décentralisée.

1.4.2.3. Les orientations pour le développement de la coopération décentralisée

Afin d'encourager les communes à s'engager dans la coopération décentralisée, le Gouvernement a décidé d'instaurer un cadre juridique et institutionnel favorable et de prendre des mesures d'accompagnement qui permettent aux collectivités d'en tirer le meilleur profit.

Le cadre juridique et institutionnel

Le cadre juridique et institutionnel s'attachera à :

- i) rappeler les objectifs et à titre indicatif les domaines d'intervention de la coopération décentralisée ;
- ii) identifier l'entité institutionnelle chargée de piloter la coopération décentralisée en veillant à ce qu'elle soit une structure légère dans sa composition et son mode de fonctionnement car la coopération décentralisée ne doit pas être enfermée dans des lourdeurs bureaucratiques. Il peut être envisagé la création d'une Direction Générale de la coopération décentralisée au sein du futur Ministère ayant la décentralisation dans ses attributions ;
- iii) définir les missions de l'entité institutionnelles qui devraient se ramener à : préparer et mettre en œuvre la politique arrêtée dans le domaine de la coopération décentralisée ; organiser et coordonner les actions que le Burundi entretient avec l'ensemble de ses partenaires ; veiller à ce que la coopération contribue à la réduction de la pauvreté sur l'ensemble du territoire ; favoriser les relations entre les collectivités burundaises et les collectivités étrangères ; organiser une base de données sur la coopération décentralisée ; favoriser la prééminence des projets ponctuels sur les programmes structurels ; d'évaluer l'état de la coopération décentralisée ; de proposer au Gouvernement les mécanismes et les mesures d'amélioration de la coopération décentralisée ; de veiller à la synergie des initiatives locales et nationales en matière de coopération décentralisée ;
- iv) fixer un seuil de montant financier à partir duquel les conventions de la coopération décentralisées seront soumises à l'approbation de la tutelle.

Sur la coopération décentralisée, la réglementation tiendra compte de la diversité des partenaires.

Les mesures d'accompagnement

Pour rendre efficace la coopération décentralisée, la structure gouvernementale qui sera en charge de ce secteur doit :

- i) renforcer les capacités des collectivités locales en matière de conception et de gestion des projets et programmes ;
- ii) mettre en place un cadre de concertation sur la coopération décentralisée qui comprend les acteurs intéressés : gouvernement, parlementaires, élus locaux, société civile,

partenaires au développement; cadre dont le secrétariat sera assuré par la future Direction de la coopération décentralisée ;

- iii) élaborer un guide sur la coopération décentralisée et la vulgariser au niveau des communes ;
- iv) mettre en place un mécanisme d'exonération du matériel provenant de la coopération décentralisée ;
- v) mettre en place un service chargé de la coopération décentralisée au niveau des ambassades ;
- vi) définir avec le Ministère ayant l'économie et des finances dans ses attributions des mécanismes de transferts financiers adaptés à chaque type de partenariat.

1.5. Axe stratégique n°5 : Décentralisation fiscale et financière

Le cadre financier de la Décentralisation comporte deux aspects : il s'agit d'une part des ressources financières des collectivités locales qui leur permettent d'assumer les missions à elles dévolues et d'autre part de la gestion des finances locales. Sur chacune de ces questions, le présent Document de Politique Nationale de Décentralisation fait le point et dégage des orientations.

1.5.1. Les ressources des collectivités locales

Dans tous les pays, le niveau d'engagement politique en faveur de la Décentralisation se mesure à l'aune du volume des ressources affectées aux collectivités locales. Les ressources nécessaires à l'exercice par les collectivités locales de leurs compétences leur sont dévolues soit par transferts de fiscalité, soit par dotations, ou par les deux. Au Burundi, les communes disposent, en vertu de la loi, de ressources devant garantir leur autonomie financière. Cependant, il ressort des consultations provinciales et des études relatives à la Décentralisation que les recettes des communes sont dans l'ensemble faibles. Ainsi, le financement des collectivités locales demeure la pierre d'achoppement de la Décentralisation qu'il faut lever par des mesures hardies en faveur d'un financement plus substantiel et plus rationnel. Le passage en revue de l'état des ressources financières s'avère important pour identifier les contraintes et formuler les orientations prises par le Gouvernement du Burundi.

1.5.1.1. L'état actuel des ressources des collectivités locales

Les ressources financières des communes

L'article 64 de la Loi Communale du 20 avril 2005 dispose que les ressources de la commune sont constituées notamment par :

- i) les recettes fiscales communales ;
- ii) les revenus et produits d'aliénation du patrimoine et du portefeuille ;
- iii) les emprunts ;
- iv) les subventions de l'Etat ou d'organismes visant le développement économique et social ;
- v) les dons et legs ;
- vi) les contributions de la population à divers projets ;
- vii) la taxe sur les cultures de rente ;
- viii) l'impôt foncier et l'impôt sur les revenus locatifs.

A ces ressources, il faut ajouter les ressources décentralisées qui sont celles cédées directement aux communes par l'Etat sous formes d'impôts et taxes, les transferts budgétaires sous forme de subventions ainsi que les interventions de l'Etat pour financer le développement des communes.

Les impôts cédés par l'Etat aux communes sont :

- i) L'impôt sur le gros bétail « I.G.B. » ;
- ii) L'impôt sur les cycles et les cyclomoteurs ;
- iii) L'impôt sur les revenus locatifs ;
- iv) L'impôt foncier.

Dans le même sens, la loi n° 1/009 du 4 juillet 2003 propose que les recettes des centres de santé et des tribunaux de résidence restent dans les communes mais soient gérés de manière mixte par le personnel de ces institutions et par la commune via un comité de gestion. Une ordonnance précisant les modalités d'exécution de cette loi n'a jamais été prise. Un projet d'ordonnance est en voie de discussion.

Outre ces ressources, la loi communale prévoit en son article 72 qu' « afin d'assurer un développement équilibré entre toutes les communes et régions du pays, en particulier en ce qui concerne les infrastructures socio-économiques de base, l'Etat accorde à la commune, en complément de ses ressources propres, les moyens suffisants pour se doter d'une politique de développement de ces infrastructures, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, du réseau routier, de l'électricité et de l'eau ». L'article 75 de la loi communale prévoit dans cette perspective que « le Gouvernement veille à l'amélioration des procédures de perception effective des taxes destinées à l'alimentation du Fonds d'Appui à l'Administration territoriale. Il met en place des mécanismes de reversement de la taxe destinées aux ressources communales en vertu de l'article 64 point 7 ; Il veille également à la répartition et au reversement effectif des ressources destinées à la péréquation entre les communes du pays ».

C'est dans ce sens que les ressources décentralisées prévues aux articles 64 et 75 de la loi communale provenant des cultures de rente sont gérées par le Fonds d'Appui à l'Administration Territoriale « F.A.A.T. » institué par le Décret-loi n° 1/003 du 10 octobre 1996 portant création de la taxe communale sur les produits de certaines cultures industrielles et l'ordonnance d'application n° 530/540/059 du 20 janvier 1997 portant fixation du taux, du mode de perception ainsi que des modalités de gestion de la taxe communale sur certaines cultures industrielles.

Le second Fonds chargé de pourvoir les communes en ressources est le Fonds de Développement Communal « F.D.C. ». Dans sa conception originelle, ce fonds devait être une institution financière des communes afin que ces dernières puissent financer leur auto-développement. Il a été créé par le décret n° 100/140 du 21 août 1991, avec un capital libéré de 482.000.000 Bif, réparti entre l'Etat du Burundi pour 200.000.000 Bif, la Mairie de Bujumbura pour 30.000.000

Bif et les communes rurales pour 252.000.000 FBU, soit respectivement 41,4%, 6,2% et 52,2% du capital social.

L'état des ressources fait, il convient maintenant de voir si celles-ci ont permis et permettent une autonomie financière des collectivités locales les rendant capables à faire face aux demandes de services sociaux de base des populations et à promouvoir le développement local communautaire.

La faiblesse des ressources des communes et l'inefficacité de l'appui financier aux communes

La question fondamentale qui se pose est de savoir si les ressources financières propres à la commune et celles qui lui proviennent de transferts de l'Etat sont à même de lui garantir une autonomie financière et faire face aux dépenses ; surtout celles qui sont obligatoires et qui sont, d'après la loi communale, les suivantes :

- i) la rémunération du personnel ainsi que les indemnités de l'Administrateur communal et ses conseillers ;
- ii) les frais de fonctionnement des services et les participations de la commune au plan de développement communautaire ;
- iii) les frais d'entretien des infrastructures socio-économiques à la charge de la commune ;
- iv) Les dépenses relatives à l'hygiène et l'assainissement, les frais d'entretien de la voirie communale ;
- v) les frais relevant de la prise en charge des élèves et malades indigents ;
- vi) toute autre charge que la loi met à la charge de la commune.

De façon générale, d'après une étude sur l'évaluation de la gestion des finances publiques dans le cadre de la Décentralisation, le niveau des ressources communales est très faible pour plusieurs raisons qui peuvent être évoquées ici : d'abord il y a la vieillesse et l'étroitesse de l'assiette fiscale à laquelle échappent de nombreuses activités économiques réalisées dans le territoire de la commune ; ensuite le système de recouvrement des taxes ne favorise pas un taux appréciable de recouvrement et n'est pas dissuasif par rapport aux fraudes fiscales ; enfin, le caractère récurrent des malversations dont sont auteurs la plupart des comptables et percepteurs communaux. Il y a lieu d'ajouter la faiblesse du niveau de l'activité économique au niveau de la commune, une situation qui entraîne le chômage et l'exode rural. Il s'agit là d'un problème complexe qui ne peut être résolu que dans un cadre cohérent de promotion des investissements au niveau communal, d'où la mise en place du FONIC.

Dans la situation actuelle, les ressources des communes sont, en général, dérisoires et ne permettent pas à ces dernières de dégager de marge d'autofinancement pour réaliser les investissements communautaires.

Il s'y ajoute le renchérissement des dépenses de fonctionnement lié à l'avènement de la loi communale de 2005 qui prévoit des indemnités de fonction pour l'Administrateur communal et ses conseillers techniques ainsi que les jetons de présence pour les membres du Conseil communal et les conseillers de collines.

Avec le niveau actuel des ressources et des charges des communes, il leur est pratiquement impossible de réaliser un projet d'infrastructure comme la construction d'une école primaire ou d'un centre de santé sans recourir aux subventions ou aux emprunts bancaires. Le constat va alors de soi que les ressources communales sont dérisoires et couvrent à peine les charges de fonctionnement, notamment les salaires, le carburant du véhicule pour l'Administrateur communal et les jetons de présence des conseils communaux et collinaires. Ceci met la plupart des communes dans une situation d'endettement et de déficit budgétaire auxquels seule une intervention de l'Etat peut mettre fin.

Cependant, il peut être constaté que le système d'appui financier de l'Etat aux communes mis en place jusqu'ici n'a pas été satisfaisant. Ainsi, c'est face à l'inefficacité de son appui financier aux communes que le Gouvernement a introduit des innovations. Ainsi le FAAT, qui était un compte extrabudgétaire créé par décret-loi et dont la cogestion est confiée aux ministres ayant les Finances et l'Intérieur dans leur attributions et alimenté par les recettes perçues sur les cultures de rentes, va voir son mode de gestion amélioré. En effet, le rapport de l'Inspection Générale de l'Etat sur la gestion du fonds FAAT a proposé au Gouvernement de transférer le FAAT au FONIC pour constituer une ressource additionnelle au profit de l'investissement des communes. Cette proposition a été acceptée et concrétisée dans le décret portant création du FONIC qui mentionne le FAAT comme ressource additionnelle du FONIC. Dans le même sens, le Gouvernement a décidé de mettre fin à l'expérience du FDC car après plus d'une quinzaine d'années de fonctionnement, les organes de gestion (Assemblée Générale des Actionnaires, le Conseil d'Administration, la Direction), les organes de contrôle (les Commissaires aux Comptes, l'Inspection de la Banque Centrale, l'Inspection Générale des Finances, les Auditeurs Externes) se sont accordés sur le constat selon lequel le niveau des activités du FDC est trop faible pour permettre à l'institution d'atteindre le seuil de rentabilité. Autrement dit, même si le non remboursement des créances communales est une des causes de la faillite du FDC, la raison majeure qui fait que le FDC n'a pas été capable de répondre aux besoins des communes en termes d'investissement est surtout sa sous capitalisation (480 millions de FBU). C'est pourquoi ultérieurement, la transformation du FDC en FONIC a été précédée par des études d'experts qui ont proposé un cadre plus approprié avec des moyens conséquents pour être à la hauteur des besoins d'investissement des communes. Le FONIC constitue donc un cadre amélioré de financement des communes dans le nouveau contexte de Décentralisation. Les études faites ont révélé que le système de financement par crédit n'est pas approprié de par la nature des investissements des communes qui ne sont pas toujours financièrement rentables.

En définitive, c'est avec le constat d'inefficacité de son système d'appui financier des communes que le Gouvernement du Burundi a mis en place un nouveau mécanisme pour promouvoir l'investissement communal : le Fonds National d'Investissement Communal « FONIC. ». Le Décret n° 100/014 du 21 novembre 2005 portant réorganisation du Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique institue le Fonds National d'Investissement Communal (FONIC) comme Etablissement public administratif placé sous la tutelle dudit Ministère. L'organisation et les attributions de la structure sont fixées par le décret N° 100/260/ du 30 août 2007 portant Transformation du Fonds de développement communal en Fonds National d'Investissement Communal. Le Fonds National d'Investissement Communal est ainsi une structure qui vient en remplacement du Fonds de Développement Communal (FDC) dont il hérite de l'actif net.

Le nouveau Fonds est chargé de promouvoir le développement intégral du pays en général et de celui des collectivités locales en général et des communes en particulier, notamment par l'appui financier de leurs initiatives de développement local.

Les ressources financières du FONIC seront d'ordre interne et externe. A ce titre, le Gouvernement devra consacrer une part significative de ses recettes budgétaires au FONIC pour lui permettre de réaliser sa mission. Aussi, le Gouvernement fera une campagne de mobilisation des ressources extérieures destinées au développement des collectivités locales et les canaliserà vers le FONIC.

Dans l'ensemble, le Fonds a des missions pertinentes comme vu plus haut et dispose de critères rationnels de répartition des fonds d'investissement entre les communes contenus dans son manuel des procédures qui sont les suivants :

Critères techniques :

- La cohérence avec les objectifs du FONIC ;
- la conformité des coûts, des délais, et des modes d'exécution du projet ;
- la possibilité de disposer des ressources humaines et matériels nécessaires à une gestion efficiente du projet ;
- la cohérence du plan de renforcement de capacités ;
- la pertinence des mesures de viabilité du projet ;
- la cohérence de plan de maintenance et d'entretien des infrastructures et équipements ;
- l'impact attendu sur l'économie locale ;
- l'absence d'impact négatif sur l'environnement et le cas échéant, les mesures correctives préconisées conformes au plan de gestion environnementale.

Critères financiers :

- le coût du projet par rapport au plafond indiqué dans le plan de financement
- le coût de fonctionnement par rapport au coût total du projet,
- la contribution de la commune par rapport au coût total du projet,
- l'éligibilité de l'institution financière (banque, institution de micro-finance, poste...) auprès de laquelle la commune souhaite ouvrir le compte pour la gestion de son projet s'il est approuvé.

Critères de péréquation :

- la population de la commune ;
- le niveau de dotation en infrastructures ;
- la présence d'autres intervenants ;
- les priorités exprimées par la commune tirées des PCDC et approuvées par le conseil communal.

Cependant, le FONIC comporte, dans le cadre de ses missions d'appui financier à l'investissement communal, quelques faiblesses (non effectivité du financement, insuffisante représentation au niveau des communes) que l'expérience qui sera acquise au cours de son fonctionnement ultérieur peut, sans nul doute, aider à lever.

1.5.1.2. Les orientations

La réforme de la fiscalité locale

Une réforme de Décentralisation s'accompagne toujours d'une réforme de la fiscalité locale et plus précisément de la chaîne fiscale. Dans le contexte du Burundi, cette exigence d'accompagnement de la Décentralisation par une réforme de la fiscalité locale pour une nouvelle distribution des produits des impôts entre l'Etat et les collectivités locales s'impose. Cette réforme concernera l'élargissement de l'assiette fiscale, l'amélioration du système de recouvrement des impôts et taxes et la définition et l'application rigoureuse de sanctions contre les auteurs de malversations financières précédées. Au demeurant, la question fiscale étant complexe, toute réforme doit être précédée d'une étude d'envergure préalable.

Une stratégie de communication pour le civisme fiscal

Cette stratégie de communication doit viser à :

- i) sensibiliser la population sur le bien fondé du paiement des taxes et impôts pour le développement de leur commune en mettant à contribution les chefs de zone, les chefs de collines et les organisations de la société civile ;
- ii) renforcer la visibilité de la dépense publique de façon à établir un lien entre la contribution des citoyens et la qualité des biens et services locaux qui leurs sont offerts ;

- iii) restaurer la transparence dans la gestion des affaires locales et plus spécifiquement dans la gestion des finances locales par l'application des sanctions prévues dans la législation contre les malversations ;
- iv) revoir la gestion plus efficiente des exemptions et exonérations qui occasionnent des manques à gagner pour les collectivités locales ;
- v) faire un plaidoyer soutenu par des actions pour amener les communes à rompre avec la trop grande dépendance vis-à-vis de l'Etat ; ce qui passe par une plus grande responsabilisation des collectivités locales dans le système du recouvrement des impôts et de leur utilisation par l'atténuation des rigueurs du principe de l'unité de caisse et la réduction des pouvoirs des comptables publics ;
- vi) tendre vers un pacte équilibré sur les ressources entre l'Etat et les collectivités locales d'une part et entre les différentes collectivités locales d'autre part, l'obligation de structurer la demande locale des biens et services par ordre de priorité ;
- vii) procéder comme le prévoit la loi communale à l'appel aux contributions des populations ;
- viii) faire le plaidoyer des projets pertinents pour le développement local qui peuvent susciter l'adhésion des populations et des partenaires ;
- ix) instituer des mécanismes qui permettent d'associer des segments représentatifs de la population de la commune à la définition des grandes orientations budgétaires de la commune, notamment à l'allocation des ressources. Ces mécanismes qu'on appelle ailleurs budgets participatifs ou débats d'orientation budgétaire élargis à la population pourraient même être intégrés dans la loi communale et constituer une condition de validité du budget pour faire l'objet d'approbation par l'autorité de tutelle ;
- x) vulgariser par voie d'affichage ou des voies de communication traditionnelle d'informations financières relatives à l'utilisation des ressources de la commune ;
- xi) instituer outre les mécanismes classiques prévus (présentation des comptes de la commune) des séances de reddition des comptes publics ouverts aux populations où l'utilisation des ressources de la commune serait expliquée aux populations.

La rationalisation de la gestion du FONIC

Les textes organisant le FONIC marquent un progrès important en termes d'appui financier aux communes, mais il est possible d'aller encore plus loin dans la définition de critères d'allocation des fonds. A cet égard, le Gouvernement envisage de prévoir, outre les critères contenus dans le Manuel de procédures du FONIC qui doivent permettre à la majorité des communes de bénéficier du financement, de prévoir des critères compétitifs qui font qu'une partie des fonds sera affectées aux communes championnes. Ces critères seront articulés autour de la gestion axée sur la lutte contre la pauvreté, la performance fiscale, la qualité de la gestion budgétaire de l'exercice précédent, la part du budget consacré à l'investissement, les résultats, la bonne gouvernance. Le décret précisant les missions du ministère de la Bonne gouvernance indique que ce ministère serait compétant par rapport à la définition de ces critères. Les Ministères concernés vont tenir une réunion de coordination pour étudier la collaboration possible dans ce sens.

1.5.2. La gestion des finances communales

L'outil principal de gestion des ressources communales est le Budget communal qui, d'après l'article 55 de la loi communale, comprend deux chapitres : le budget ordinaire ou de fonctionnement et le budget extraordinaire ou d'investissement. Un état annexe recense le montant du coût des travaux de développement communautaire, les investissements au titre du programme d'investissements publics prévus sur le territoire de la commune et les interventions des organisations de promotion du développement réalisées avec la participation de la commune.

D'après l'article 56 de la loi communale, le budget communal doit être équilibré. Cela signifie que les recettes doivent couvrir les dépenses et que la marge d'autofinancement, lorsqu'il y en a, est réservée à l'investissement après remboursement des emprunts « capital et intérêts » à échoir pendant l'exercice concerné.

Dans la procédure budgétaire, le projet de budget est préparé par l'Administrateur communal et adopté par le Conseil communal. Il est ensuite transmis au Gouverneur de province ou au Maire pour approbation, au plus tard le 31 octobre de l'exercice précédent d'après l'article 59 de la loi communale.

L'exécution du budget communal est régie par l'arrêté royal n° 001/570 du 18 décembre 1964 portant règlement général de la comptabilité communale. Ce règlement général est relatif au traitement des recettes communales, des dépenses communales, de la comptabilité des recettes et dépenses communales, du classement des pièces et documents comptables, des commandes et marchés, de l'inventaire du patrimoine de la commune ainsi que du contrôle des finances communales. La gestion des ressources est sous la responsabilité de l'Administrateur communal qui en est l'ordonnateur aux termes de l'article 31 de la loi communale.

D'après la loi, les ressources communales sont soumises à un contrôle interne et externe. Les organes de contrôle des ressources communales prévues par la loi sont :

- i) l'Inspection provinciale des finances communales ;
- ii) le Département des finances communales ;
- iii) la Cour des comptes ;
- iv) l'Inspection Générale de l'Etat ;
- v) la Commission des Finances du Conseil Communal.

1.5.2.1. Les contraintes de la gestion budgétaire

La gestion des finances communales est confrontée à diverses contraintes résultant en grande partie du caractère obsolète de la réglementation. En effet, le texte juridique qui régit la gestion budgétaire des communes est relativement vieux et apparaît inadapté par rapport à la nouvelle dynamique de Décentralisation impulsée par la loi communale de 2005. Il s'avère inefficace pour empêcher la généralisation de la mauvaise gestion des finances des communes. On peut considérer aujourd'hui que la gestion des finances communales ne fait pas l'objet d'une vraie réglementation. Ainsi, la section de la Loi Communale relative au budget de la commune prévoit une nomenclature budgétaire. Mais, en l'absence de cette réglementation indispensable de la comptabilité publique locale, la pratique budgétaire est inorganisée. L'inexistence d'une comptabilité publique communale uniforme est l'une des insuffisances fondamentales de la gestion budgétaire des communes burundaises. Les pratiques de gestion sont diverses et variables d'une commune à une autre ou d'une province à une autre. La situation présente ne favorise pas une pratique budgétaire transparente et saine.

Au surplus, le minimum de règles contenues dans l'arrêté royal n'est pas bien respecté ou ne fait pas l'objet d'une compréhension par les acteurs sur le terrain. C'est ce qui, entre autres, explique les nombreux conflits observés ici et là entre les Administrateurs et les comptables communaux, notamment au sujet de la perception des taxes communales.

En outre, il convient aussi de souligner la tutelle pesante qu'exercent les Gouverneurs par le biais de signatures sur les actes de la gestion budgétaire, ceci en l'absence de prescriptions légales à cet effet. En effet, les dispositions relatives à la tutelle sur les actes (section 1 du Chapitre 6 de la loi communale) et au contrôle budgétaire (section 3 du même chapitre) ne prévoient pas ces interventions du Gouverneur de province. Et comme dit l'adage « pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au-delà des textes ».

Les procédures et mécanismes de contrôle (interne et externe) institués pour exercer le contrôle de l'utilisation des ressources communales ne sont pas fonctionnels ou sont inefficaces parce qu'insuffisamment réglementés et faiblement organisés. Par voie de conséquence, l'absence ou la faiblesse de la mise en œuvre des contrôles favorisent les détournements, malversations et autres prévarications.

1.5.2.2. Les orientations

Le Gouvernement du Burundi va procéder à la réglementation de la gestion des finances publiques communales. En outre, il va s'efforcer à renforcer les capacités des acteurs en matière de gestion financière et les mécanismes et procédures de contrôle. En effet, en dépit de

l'existence d'une fiscalité locale au Burundi et de l'institution d'un nombre important d'organes de contrôle des finances locales, les insuffisances constatées dans la réglementation et dans la pratique financières commandent la prise de quelques mesures visant à :

- i) adopter un acte bien placé dans la pyramide juridique et doté d'une valeur contraignante (et non un manuel de procédure) qui redéfinit avec précision tous les principes de la comptabilité publique communale ;
- ii) mettre en place une procédure de comptabilité publique applicable aux communes : la procédure budgétaire comportant l'élaboration du budget communal, à savoir, la période d'élaboration du budget, les instances d'adoption et d'approbation sont clairement définies dans la loi communale. Cette disposition nécessite d'être complétée par une nomenclature uniforme et unique pour l'ensemble des communes du Burundi. Cette nomenclature doit, pour une comparaison et une consolidation de l'ensemble des comptes nationaux, être en harmonie avec la comptabilité publique nationale ;
- iii) mettre en place les outils de gestion : en effet, à ce jour, la gestion budgétaire est dépourvue de supports didactiques appropriés, il convient de combler cette lacune en mettant au point des formulaires standards pour la gestion des recettes et des dépenses liées au budget de la commune ;
- iv) appliquer au niveau local le même principe valable au niveau central de séparation des ordonnateurs et des comptables ;
- v) adapter les procédures de passation des marchés publics aux réalités des communes : le gouvernement du Burundi vient de mettre en place de nouvelles procédures de passation des marchés publics. Cette législation s'applique théoriquement aussi aux collectivités locales. Le niveau de contrôle de la procédure reste centralisé dans une structure nationale dont la déconcentration au niveau des provinces demeure une nécessité. Il convient de signaler sur ce point que la déconcentration de la direction nationale de contrôle est prévue dans le décret mais n'est pas effective.
- vi) décentraliser la juridiction des comptes au niveau des provinces ou créer une section des comptes dans les tribunaux existants au niveau des provinces ;
- vii) revoir la structure des dépenses en favorisant celles d'investissement ;
- viii) instaurer un système de sanctions positives (primes à la performance sur la base de critères objectifs définis) pour encourager la bonne gouvernance locale ;
- ix) renforcer les capacités des agents des administrations financières des collectivités locales sur les principes de la comptabilité publique, les rôles et responsabilités dans la tenue, la préparation, l'adoption, l'exécution et le contrôle de l'exécution du budget de la commune, de la tenue d'une comptabilité des matières...
- x) trouver des moyens d'assurer la fonctionnalité du dispositif de contrôle prévu pour le contrôle des finances communales. Le Burundi dispose d'un système de contrôle des finances communales élaboré avec des structures importantes que sont l'Inspection provinciale des finances communales, le Département des finances communales, la Cour des comptes, l'Inspection Générale de l'Etat, la Commission des Finances du Conseil

Communal. Dans la pratique, ces structures ne fonctionnent pas normalement. C'est pourquoi, il est important d'assurer la fonctionnalité de ces organes de contrôle en renforçant leurs capacités.

II. Mise en œuvre de la politique nationale de Décentralisation, Coordination, Suivi et évaluation

2.1. Le Plan d'Actions Triennal de mise en œuvre

Le document de Politique Nationale de Décentralisation est un instrument d'orientation pour une période de 10 ans. La mise en œuvre de cette politique nécessite, pour le court terme l'élaboration d'un outil de programmation opérationnelle. C'est pourquoi, il est prévu un document appelé « *Plan d'Actions Triennal* ». Assorti d'un budget, ce document définit pour chacun des axes stratégiques de la décentralisation, des objectifs spécifiques, des résultats attendus et des activités précises planifiées dans le temps.

L'Etat mobilise les ressources nécessaires pour la réalisation de ses politiques sectorielles à travers le Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté. Les besoins de financement de la décentralisation seront pris en compte dans les prévisions et les dotations financières de cet instrument des politiques publiques du Burundi.

La mise en œuvre de la politique de décentralisation au cours des trois années considérées se fera à travers la réalisation des activités inscrites dans ce document de référence. Il devra faire l'objet d'une évaluation à la fin de la période indiquée. Et un nouveau Plan triennal est élaboré sur la base de l'évaluation de la précédente et du document de Politique Nationale de Décentralisation.

2.2. Les principes devant régir les organes de mise en œuvre

Pour la mise en œuvre de la politique de décentralisation, le Gouvernement du Burundi fait l'option d'un dispositif simple qui comprend :

- i) Une instance politique : le Comité national d'orientation et de pilotage de la Décentralisation et du développement communautaire,
- ii) Des organes techniques de mise en œuvre : les Ministères techniques
- iii) D'un organe technique de coordination : le Ministère de la Décentralisation et du développement communal

Quelques principes directeurs vont guider la constitution, l'organisation et le fonctionnement de ces organes avant de déterminer la composition et les attributions de chaque organe. Le dispositif institutionnel à instaurer s'emploie à :

- i) éviter la multiplicité des organes : ceux doivent être d'un nombre relativement limité pour ne pas être dispersés ;
- ii) assurer la représentativité des organes en impliquant les élus locaux et les organisations de la société civile.

- iii) éviter la lourdeur des organes dans leur composition et leur fonctionnement pour être efficaces ;
- iv) garantir la fonctionnalité de ces organes par la planification des réunions dont il faut préciser et respecter la périodicité pour qu'on ne voit pas ce qui se passe dans la plupart des pays africains où ce genre d'instance est formellement prévu mais ne fonctionne pas dans la pratique ;
- v) définir les rapports entre les différentes instances et organes pour éviter les conflits de compétences, les duplications et les malentendus préjudiciables à la mise en œuvre de la Décentralisation ;
- vi) planifier les ressources humaines (secrétariat commun qui pourrait être assuré par le Ministère de la Décentralisation) et financières pour couvrir les charges induites par le fonctionnement de ces organes ;
- vii) doter ces instances d'un système d'information organisé qui leur permet de disposer de toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de leur travail ;
- viii) prévoir la représentation des différents organes par des démembrements au niveau de chaque province pour les rendre proches des collectivités locales et des communautés de base.

2. 3. Les organes de la mise en œuvre

2.3.1. Le Comité National d'Orientation et de Pilotage de la Décentralisation

Le comité est une instance collégiale représentative de l'ensemble des acteurs de la Décentralisation. Il joue un rôle de réflexion et de proposition pour une bonne application des réformes de Décentralisation.

La composition s'inspire de celle prévue par l'Ordonnance n°530/1078/CAB/2007 du 31 décembre 2007 portant création, composition et fonctionnement du Comité de pilotage du processus de formulation de la politique nationale de Décentralisation et du Comité technique de formulation, mais en l'élargissant aux ministères centraux clés pour le développement local et l'offre de services aux populations.

La composition du Comité de Pilotage est définie comme suit :

Président : un représentant de la Présidence de la République ;

Membres :

- Gouvernement :
 - *Présidence de la République ;*
 - *Première Vice Présidence de la République ;*
 - *Deuxième Vice Présidence de la République ;*
 - *Ministère de l'Intérieur ;*
 - *Ministère de la Décentralisation et du Développement communal ;*

- *Ministère à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance et de la privatisation ;*
- *Ministère du Plan et de la Reconstruction ;*
- *Ministère des Finances ;*
- *Ministère de la Santé Publique ;*
- *Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire ;*
- *Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage ;*
- *Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale.*
- Collectivités locales :
 - *Représentants des élus locaux.*
- Des représentants des Acteurs non étatiques :

Les attributions

Comme le Comité de pilotage prévu par l'ordonnance précitée avait des attributions limitées à la formulation de la politique nationale de Décentralisation, il lui est ajouté d'autres attributions relatives à la mise en œuvre de la politique de Décentralisation.

Le Comité offre aux plus hautes autorités de l'Etat, aux élus locaux, aux organisations de la société civile et aux partenaires au développement un cadre de rencontre, d'information et d'analyse du système de Décentralisation. Le comité de Pilotage se réunira au moins une fois tous les six mois et aura la responsabilité d'assumer les tâches ci-après :

- i) Mobiliser des ressources adéquates pour la mise en œuvre de la politique de Décentralisation;
- ii) Approuver les plans annuels détaillés de la Politique de Décentralisation;
- iii) Analyser et donner des conseils sur les éléments stratégiques de la Politique de Décentralisation, tels que les nouvelles politiques, les mécanismes de coordination et les dispositions de financement;
- iv) Assurer le suivi des rapports semestriels d'avancement de la politique de Décentralisation et les états financiers ;
- v) proposer au Gouvernement les mécanismes et les mesures d'amélioration de la coopération décentralisée ;
- vi) veiller à la synergie des initiatives locales et nationales en matière de coopération ;

2.3.2. Les organes techniques de mise en œuvre : les Ministères techniques

Le Gouvernement a un rôle fondamental dans la mise en œuvre du processus de Décentralisation. Collégalement pris, le Gouvernement s'occupe des grandes questions relatives à la conception du cadre normatif, à la définition et à la mise en œuvre des politiques et stratégies d'appui et d'accompagnement de la Décentralisation, à l'exercice du contrôle des actes des organes décentralisés. Il reste l'unique intermédiaire entre les Partenaires techniques et financiers et les collectivités territoriales pour le financement des investissements locaux. Le rôle du Gouvernement dépasse donc sa mission régalienne de contrôle de tutelle pour épouser d'autres formes

d'interventions qui favorisent le recentrage de ses compétences par le transfert effectif de ses compétences et ressources aux collectivités, le partenariat entre lui et les collectivités et l'implication des autres acteurs à la mise en œuvre des politiques de développement local.

De façon plus spécifique dans leurs domaines d'attributions respectifs, chaque ministère à compétences est transférée doit intégrer dans ses plans et programmes les activités propres à la mise en œuvre de la Décentralisation, notamment :

- i) élaborer et mettre en œuvre un plan de Décentralisation;
- ii) préparer le transfert des compétences et des ressources aux collectivités ;
- iii) assurer la formation des agents de leurs ministères respectifs pour assumer leurs nouveaux rôles ;
- iv) assurer la réorientation des projets et programmes de développement conformément aux nouvelles options nationales en matière de Décentralisation ;

2.3.3. L'organe technique de coordination : le Ministère ayant la Décentralisation dans ses attributions

Il importe d'avoir constamment à l'esprit que la décentralisation n'est pas une question sectorielle ; elle est, par contre, transversale par rapport à l'ensemble des ministères dont les missions couvrent d'une manière ou d'une autre le développement local urbain et rural. C'est pourquoi, le Ministère de la Décentralisation et du Développement Communal devra toujours travailler avec la complicité de l'ensemble des ministères sectoriels, dont il organise, au mieux, le cadre d'intervention.

Ici, plus que dans tout autre domaine, la solidarité gouvernementale reste de mise. En effet, le Ministère de la Décentralisation et du Développement communal a la charge d'assurer la coordination technique des réformes (ou des actions) de mise en œuvre de la politique de décentralisation. Si une réforme ou une action dans le sens de la mise en œuvre de la politique de décentralisation s'avère pertinente, il appartiendra au ministère en charge de la décentralisation d'identifier les ministères sectoriels qui, de par la nature de leurs missions, doivent s'impliquer dans la mise en œuvre de la réforme ou de l'action envisagée. Et, l'ensemble des ministères concernés conjuguent leurs efforts pour la réussite de la cause commune.

De ce fait, le Ministère de la Décentralisation et du Développement communal demeure l'organe technique de coordination de la mise en œuvre de la politique de décentralisation. Il est chargé notamment de :

- i) assurer la coordination de l'exécution de la politique du Gouvernement en matière de Décentralisation et de coopération décentralisée ;

- ii) d'assister le Comité d'orientation et de pilotage de la Décentralisation et de la coopération décentralisée, dont il assure le secrétariat administratif, à exercer ses attributions ;
- iii) assurer la coordination de l'élaboration du cadre juridique et institutionnel de la Décentralisation et de la coopération décentralisée ;
- iv) proposer au gouvernement toutes les mesures d'accompagnement de la Décentralisation et de la coopération décentralisée ;
- v) réaliser toutes les études sectorielles nécessaires à la gestion efficiente des affaires locales ;
- vi) fournir assistance et conseils aux collectivités décentralisées dans les domaines de la gouvernance et du développement local ;
- vii) promouvoir les politiques de solidarité intercommunale et de la coopération décentralisée ;
- viii) assurer la coordination de la réalisation de programmes de renforcement des capacités acteurs de la Décentralisation.

2.4. Coordination, suivi et évaluation du processus de Décentralisation

La volonté politique du Gouvernement burundais en faveur de la poursuite de la Décentralisation suscite l'intérêt des partenaires au développement. C'est ainsi qu'on peut noter une augmentation progressive en quantité et en qualité du nombre de partenaires désireux d'accompagner la Décentralisation et le développement local. Les partenaires ont nettement affirmé leur disponibilité et commencé à appuyer les initiatives politiques prises par le Gouvernement dans ce secteur parce que la Décentralisation *est aussi* un moyen de réallocation des ressources financières à une échelle plus efficace d'applicabilité des projets. Il convient de dresser la liste des partenaires et de leurs interventions, d'évoquer les problèmes notés et de dégager quelques orientations pour une rationalisation de ces interventions.

Par ailleurs, le processus de Décentralisation au Burundi ne dispose pas d'un système de suivi évaluation solide et fiable.

2.4.1. La coordination gouvernementale de l'appui des partenaires

Sous l'égide de la Direction Générale de la Décentralisation et de la Mobilisation pour l'Auto-Développement (DGMAD), il existe au Burundi un cadre de concertation des principaux acteurs intervenants dans l'appui à la Décentralisation et aux collectivités locales. Ce cadre qui se réunit, en principe une fois tous les trois mois, a pour objectif d'éviter des interventions disparates et contradictoires, et de faire en sorte que les efforts conjoints des différents partenaires créent la synergie nécessaire au développement des communes. Il est appréciable de constater que le cadre

de concertation soit parvenu, jusque-là, à harmoniser les principes de travail des partenaires qui maximisent les chances de réussir le développement local au Burundi :

Le cadre de concertation des partenaires est opérationnel depuis 2007. Il se concentre sur des projets et programmes de développement mis en œuvre avec les institutions et organismes bilatéraux.

Le souci du Gouvernement, et en particulier des autorités nationales en charge de la Décentralisation, a toujours été la répartition équitable de l'aide publique au développement entre les provinces et les communes du pays. Ainsi ces principaux partenaires se répartissent de façon complémentaire entre les différentes provinces du pays, afin que toutes les collectivités locales du pays bénéficient de manière équitable des programmes d'appui à la Décentralisation.

Depuis sa mise en place, le cadre de concertation a coordonné la réalisation de deux actions thématiques importantes, à savoir :

- i) l'adoption d'un guide de planification dont une Ordonnance du Ministre de la Planification fait un outil de référence nationale ;
- ii) le guide de la maîtrise d'ouvrage communal.

Le cadre de concertation, en dépit de son efficacité et du rôle important qu'il joue dans la mise en œuvre de la politique de Décentralisation, reste encore un cadre informel qui sera renforcé.

La liste des partenaires ira en s'allongeant au fur et à mesure que le Gouvernement du Burundi matérialisera par des actes concrets sa volonté d'aller de l'avant dans la mise en œuvre des réformes décentralisatrices. Mais d'ores et déjà, il y a lieu de noter quelques problèmes dans les interventions des partenaires.

2.4.1.1. Les problèmes

Les problèmes déjà remarquables sont les suivants :

- i) l'insuffisante implication des collectivités locales dans l'identification, la formulation et l'évaluation des projets et programmes d'appui à la Décentralisation proposés par les partenaires ;
- ii) l'absence de tenue de tables de concertation entre d'une part, l'Etat et les collectivités locales, et d'autre part l'Etat, les partenaires au développement et les collectivités locales ;
- iii) la définition des critères de choix des zones d'intervention des partenaires qui favorise certaines au détriment d'autres ; ce qui entraîne des déséquilibres territoriaux et des inégalités importantes des niveaux de développement ;

- iv) l'intervention d'autres acteurs (ONG) directement auprès de la population sans passer par la porte d'entrée de la coopération que constitue la commune. Ce qui pose des problèmes d'harmonisation, de suivi des actions des ONG à travers les plans locaux de développement ;
- v) le problème de coordination résultant de la prise en charge de certaines activités et domaines relatifs à la Décentralisation par plusieurs ministères ;
- vi) l'absence de coordination opérationnelle des partenaires au développement.

2.4.1.2. Les orientations

A l'aube de la relance de sa politique de Décentralisation, le Gouvernement du Burundi a décidé de prendre des mesures pour rationaliser les interventions des partenaires et les rendre plus profitables aux communes et au pays tout entier. A cet égard, il a été décidé de :

- i) avoir une carte fiable des partenaires au développement qui appuient la Décentralisation en vue de corriger les déséquilibres ;
- ii) demander aux partenaires d'inscrire leurs interventions dans le cadre du Document de Politique Nationale de Décentralisation et dans le Plan d'action triennal ;
- iii) faire de la commune la porte d'entrée de toute intervention d'un partenaire dans le ressort du périmètre communal ;
- iv) formaliser un comité des bailleurs de fonds en Décentralisation et ONG qui s'accordent sur les zones et les modalités d'intervention et font une coordination opérationnelle de leurs actions ;
- v) évaluer les appuis des partenaires financiers qui accompagnent les collectivités locales dans le domaine de la Décentralisation et du développement local ;
- vi) disposer d'un répertoire des sources de financement de la Décentralisation qui permet de recenser les principaux projets initiés par les bailleurs de fonds, de présenter les principaux éléments de bilan en termes de montants des appuis, domaines et secteurs d'intervention, zones ciblées et de dégager les constats et l'impact de cette intervention des partenaires ;
- vii) faire du plan communal de développement communautaire le point de convergence et d'ancrage de toute intervention des acteurs locaux et notamment des partenaires au développement (bailleurs de fonds, ONG, acteurs de la coopération décentralisée) sur le ressort territorial des communes ;
- viii) instaurer un cadre de concertation Etat, collectivités locales, partenaires et autres acteurs ;
- ix) d'impliquer les collectivités locales par le biais de l'Association Burundaise des Elus Locaux (ABELO) dans le processus de formulation des projets et programmes ; ce qui permet d'assurer l'appropriation des objectifs et du contenu des projets par les bénéficiaires que sont les collectivités locales et les autres acteurs, mais aussi de permettre ainsi une gestion plus efficiente et efficace des projets.

2.4.2. L'instauration d'un système de suivi-évaluation

2.2.2.1. Les problèmes

La politique de Décentralisation au Burundi ne dispose pas d'un système de suivi évaluation solide et fiable. Les mécanismes de prise de décision à tous les niveaux doivent se baser sur l'existence de données et d'informations fiables. L'interaction entre les fournisseurs d'informations et les utilisateurs doivent être renforcée à travers le développement de systèmes d'information cohérents.

Le Gouvernement va développer différents outils pour faciliter la coordination intra gouvernementale et intersectorielle, la communication, l'échange de données et l'ensemble des mécanismes de collaboration en vue d'une mise en œuvre de la politique de Décentralisation efficace : système d'Informations de Gestion et système d'Informations Géographiques. A terme, ces outils seront développés à travers les Nouvelles Technologies d'Information et de Communication (TIC).

2.4.2.2. Les orientations

Le Gouvernement du Burundi mettra en œuvre un certain nombre d'activités pour améliorer le suivi, l'évaluation et la gestion de l'information. A cet égard, il va :

- i) établir un système de suivi évaluation adéquat et efficace pour mesurer la mise en œuvre intersectorielle et multisectorielle de la Décentralisation ;
- ii) développer une base de données servant de référence à partir desquelles seront mesurés les progrès dans la mise en œuvre de la Politique de Décentralisation ;
- iii) identifier et développer les capacités des intervenants responsables de l'implémentation, l'opérationnalisation et la mise à jour du système de suivi évaluation ;
- iv) renforcer les capacités du Ministère ayant la Décentralisation dans ses attributions à produire, collecter, traiter, analyser et disséminer l'information au public sur la gouvernance locale et le développement ;
- v) développer une unité de statistiques et documentation au sein du Ministère de la Décentralisation et du développement communal avec des mécanismes effectifs de rapportage pour permettre une interaction entre les fournisseurs et les utilisateurs d'information ;
- vi) renforcer l'utilisation des technologies de l'information pour améliorer la qualité des services fournis par l'administration publique aux citoyens.

BIBLIOGRAPHIE

1. La Constitution de la République du Burundi, Gouvernement du Burundi, Bujumbura, 2005.
2. La Loi Communale de la République du Burundi, Gouvernement du Burundi, Bujumbura, 2005.
3. Le Code Electoral de la République du Burundi, Gouvernement du Burundi, Bujumbura, 2005.
4. Lettre de Politique nationale de Décentralisation et de Développement Communautaire : Gouvernement du Burundi, Bujumbura, février 2007, 21 pages.
5. Cadre Stratégique de croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), Gouvernement du Burundi, mai 2006, 96 pages.
6. Programme d'Actions Prioritaires de mise en œuvre du CSLP 2007-2010, Gouvernement du Burundi, mai 2007, 136 pages.
7. Etude sur l'état des lieux de la Décentralisation au Burundi, Ministère de l'Intérieur et du Développement Communal, août 2007, 97 pages.
8. Guide National Pratique de Planification Communale, Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale, 71 pages.
9. Analyse du Processus de Décentralisation au Burundi (Cas des Conseils communaux et des structures locales de développement), Observatoire de l'Action Gouvernementale, Bujumbura, octobre 2007, 100 pages.
10. Union européenne et Ministère des finances, Programme d'Appui à la Bonne Gouvernance GUTWARA NEZA, Devis Programme n° 2 (du 1^{er} juillet 2008 au 30 juin 2009).
11. Programme Indicatif de Coopération 2007-2009, Coopération Belgo- Burundaise, octobre 2006, 13 pages.
12. Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide au Développement, mars 2005, 14pages.
13. Monographies Provinciales et Communales du Burundi, Ministère de la Planification du développement et de la reconstruction nationale, avec l'appui du PNUD, 2006.
14. Plan de Développement Communautaire de la Province de CIBITOKÉ pour 2006 ; Programme de relance du développement du monde rural/ FIDA, 42 pages.
15. Synthèse des résultats de la recherche participative à BUGANDA et MABAYI, programme Education de CONCERN WORLDWIDE BURUNDI, juillet 2007, 9pages.
16. Politique Nationale de Décentralisation du RWANDA ; Ministère de l'Administration locale et des Affaires sociales, mai 2000, 42 pages.
17. Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation du Mali ; Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités locales ; Bamako octobre 2006 ; 28 pages.
18. Décret n° 100/ 260/ du 30 août 2007 portant création du Fonds National d'Investissement Communal, Gouvernement du Burundi, 12 pages ;
19. Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), Nations Unies.

20. Etude Prospective pour le développement du Burundi d'ici 2015 ; version provisoire.
21. Lettre de Politique Nationale d'habitat et d'urbanisation du Burundi, Ministère des Travaux Publics et de l'Équipement, avril 2008, 22 pages.
22. Manuel des procédures administratives, financières et comptables du FONIC, 114 pages.
23. Observatoire de l'Action Gouvernementale, asbl, Analyse du processus de Décentralisation au Burundi (cas des conseils communaux et des structures locales de développement), octobre 2008.
24. République du Burundi, Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale, *Guide méthodologique de planification participative*, mars 2007.
25. République du Burundi, Secrétariat Général du Gouvernement, *Lettre de politique nationale de la Décentralisation et du développement communautaire*, Bujumbura, adopté au cours des réunions du Conseil des ministres du 31 janvier au 01 février 2007.
26. République du Bénin, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, *Guide pour la planification du développement communal*, novembre 2003.
27. République du Niger, Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire, *Guide national d'élaboration d'un plan de développement communal*, décembre 2006.
28. République du Burundi, Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction Nationale (Burundi), *Plan de développement de la commune Bukemba*, Bukemba, mars 2007.
29. République du Burundi, Ministère de la Solidarité Nationale, de la Personne Humaine et du Genre, *Diagnostic participatif et plan d'action communal de Giheta*, mars 2007.
30. République du Burundi, Ministère à la Présidence chargé de la Bonne gouvernance, de la Privatisation, de l'Inspection Générale de l'Etat et de l'Administration Locale, Etude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi, Résumé exécutif, Mai 2008.
31. République du Burundi, Ministère de l'Intérieur et du Développement Communal, Elaboration du Document de Politique Nationale de Décentralisation au Burundi, Note de Discussion, mai 2008.
32. République du Burundi, Ministère de l'Intérieur et du Développement Communal, Recueil des textes sur la Décentralisation au Burundi, Bujumbura, août 2008.
33. République du Burundi, Ministère de l'Intérieur et du Développement Communal, Vice-Ministère chargé du Développement communal, Consultations provinciales, Bujumbura, septembre 2008.
34. République du Burundi, Ministère de l'Intérieur et du Développement Communal, Vice-Ministère chargé du Développement communal, Document de base de politique nationale de la Décentralisation au Burundi, Bujumbura, septembre 2008.