

LA DECENTRALISATION COMMUNALE AU BURUNDI: LES DEFIS D'UNE EFFECTIVITE

*Par Désiré NGABONZIZA**

PRINCIPALES ABREVIATIONS UTILISEES

1. § : paragraphe.
2. Al. : Alinéa.
3. Art. : Article.
4. BINUB : Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi.
5. Ed. /éd. : Edition.
6. Etc. : Et Cætera (ainsi de suite).
7. FBU : Francs Burundais.
8. Ibidem : Même ouvrage, même auteur, même page.
9. Idem : Même ouvrage, même auteur.
10. Infra : plus bas, ci-dessous.
11. Kg : Kilogramme.
12. L.G.D.J. : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
13. n° : Numéro.
14. OAG : Observatoire de l'Action gouvernementale.
15. ONG : Organisation Non Gouvernementale.
16. Op.cit. : opere citato (ouvrage déjà cité).
17. P. : page(s).
18. PCDC : Plan Communal de Développement Communautaire.
19. Supra : plus haut, ci-dessus.

* Assistant à l'Université des Grands Lacs-U.G.L.

LA DECENTRALISATION COMMUNALE AU BURUNDI : LES DEFIS D'UNE EFFECTIVITE

Introduction

Selon le dictionnaire Hachette, la décentralisation est définie comme un transfert de compétences d'un organisme central à des organismes régionaux ou locaux¹. On peut dire, de manière générale, que le terme fait référence au processus engageant des transferts de pouvoirs d'un niveau central à un niveau local, de l'Etat central à des institutions différentes.

La définition adoptée par les juristes ne s'écarte pas de la précédente. Selon Raymond GUILLIEN et Jean VINCENT, la décentralisation est un système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine (décentralisation territoriale) ou à un service (décentralisation technique) de s'administrer sous le contrôle de l'Etat en lui dotant de la personnalité juridique, d'autorités propres et de ressources².

Comme on le voit, la décentralisation peut être envisagée sous deux angles : la décentralisation technique et la décentralisation territoriale. La décentralisation communale, qui fait l'objet de notre analyse, rentre dans cette seconde catégorie.

Au Burundi, elle a été prévue par la loi fondamentale et la loi. Il est dit en effet dans la loi fondamentale que "la commune est une entité administrative décentralisée"³. La loi communale quant à elle définit la commune en son article premier comme étant "une collectivité territoriale décentralisée, dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie organique et financière"⁴

La commune détient de la sorte des compétences qui lui sont reconnues par la constitution et par la loi. La décentralisation communale est conçue comme faisant partie intégrante du processus de démocratisation dans un Etat de droit. L'enjeu principal se trouve d'une part dans la gestion politique du passage d'un système du tout Etat, à un système de partage de pouvoir et de ressources entre l'Etat et d'autres acteurs publics notamment les collectivités territoriales, en l'occurrence la commune, au point qu'on ne peut pas concevoir un Etat de droit sans entités décentralisées.

La commune est caractérisée par les éléments suivants :

¹ Hachette, *Le dictionnaire couleurs* (sous la direction de MOINGEON, M.), Paris, 1992, p.401.

² GUILLIEN (R.) et VINCENT (J.), *Termes juridiques*, 10^{ème} éd., 1995, Paris, Dalloz, p. 178.

³ Art 263 de la constitution de la République du Burundi du 18 mars 2005 ; dans le même sens, art. 1^{er} al.1 de la loi n° 1/02 du 25 janvier 2010 portant révision de la loi n°1/16 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale.

- Une dénomination, une population et une superficie bien délimitée du territoire national ;
- Un conseil élu ;
- Des ressources propres ;
- Des vocations et des compétences spécifiques octroyées par la constitution et par la loi ;
- La personnalité morale, l'autonomie administrative et financière ainsi que la libre administration, ce qui lui permet d'ester en justice⁵.

La constitution attribue donc explicitement la personnalité morale aux communes en leur conférant l'autonomie administrative et financière, qui est un des attributs de la personnalité morale.

Etant donné que les communes sont dirigées par des élus au suffrage universel direct, le statut de personne morale qui leur est octroyé implique leur libre administration et le libre exercice de leur compétence. Cette autonomie de décision et d'action, quelle que soit son étendue ou sa portée ne peut cependant s'exercer que dans le cadre de la constitution et de la loi.

La constitution et la loi constituent donc de bons instruments de départ pour le processus de décentralisation. Elles font signe de progrès significatifs par rapport à la législation antérieure. Mais la question qu'on peut se poser est de savoir si un tel mode de gouvernement qui a été bien prévu par les textes de lois est opérationnel. Les garanties nécessaires pour l'accomplissement des objectifs de toute décentralisation sont-elles suffisantes pour pouvoir impulser un développement local réel basé sur un fonctionnement adéquat des conseils communaux et des structures locales de développement ? Telle est la question que nous nous posons et à laquelle nous allons tenter d'apporter des solutions.

Pour analyser la question, nous allons d'abord essayer de comprendre brièvement les concepts clés, nous verrons ensuite l'évolution de la décentralisation au Burundi et enfin, nous verrons les forces et les faiblesses de ce système. C'est sur base de ces faiblesses que nous allons tenter de donner notre contribution en vue d'améliorer la situation existante.

⁵OHNET (J.-M.), Histoire de la décentralisation française, Librairie Générale Française, Paris, p.57.

I. Notion de décentralisation et sa raison d'être

I. 1. Qu'est-ce qu'une commune ?

I. 1.1. Quelques définitions doctrinales

A. de TOCQUEVILLE définit la commune comme une association des hommes qui se forme de soi-même. Selon lui, la société existe chez tous les peuples, quels que soient leurs usages et leurs lois. Si des hommes créent des Républiques, la commune paraît sortir directement des mains de Dieu⁶.

G. MELLERAY abonde dans le même sens lorsqu'il écrit que la commune est une communauté naturelle, une solidarité de fait, une cellule de base qui offre l'avantage d'être immédiatement vécue par les citoyens⁷.

Quant à MASPETIOL et LAROQUE, ils définissent la commune comme une entité territoriale qui n'est pas née de la loi, mais de la nature des choses et qui possède en propre un certain nombre de droits antérieurs et opposables à ceux de l'Etat⁸.

Trois éléments apparaissent dans ces définitions :

- une communauté ou une association d'hommes solidaires ;
- un territoire ;
- des intérêts propres distincts de ceux de l'Etat.

Ainsi, pour qu'il y ait une commune, il faut une population ayant des intérêts communs, une aire géographique servant de territoire. Les auteurs cités insistent sur le fait que la commune n'est pas une création de la loi, mais qu'elle est née de la nature des choses.

Cependant, H. ROUSSILLON fait remarquer non sans raison, que l'intervention du législateur est nécessaire pour légaliser cette situation de fait, une situation qui est susceptible d'évoluer en fonction de la volonté du législateur⁹. Qu'en est-il au Burundi ?

⁶ De TOCQUEVILLE (A.), *De la démocratie en Amérique*, Livre Ier, Paris, Flammarion, 1984, p. 122.

⁷ MELLERAY (G.), *La tutelle de l'Etat sur les Communes*, Paris, Sirey, 1981, p. 24.

⁸ MASPETIOL et LAROQUE, *La tutelle administrative*, Paris, Sirey, 1930, p. 114.

⁹ ROUSSILLON (H.), *Les structures territoriales des Communes*, Paris, L.G.D.J., 1972, p. 225.

I.1.2. Les définitions constitutionnelle et légale

I.1.2.1. Définition constitutionnelle

La loi n° 1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi est la base principale de la décentralisation. Elle consacre six articles au processus de décentralisation parmi lesquels l'article 263 qui dispose que « la commune est une entité administrative décentralisée »

Les dispositions de cet article ne font pas apparaître expressément les conditions de réalisation de la décentralisation. Celles-ci devaient être précisées dans une loi organique qui est apparue avec la loi communale promulguée le mois suivant et reprises dans la suite par la révision de la même loi intervenue le 25 janvier 2010.

I.1.2.2. Définition légale.

L'article 1 de la loi n° 1/02 du 25 janvier 2010 portant Organisation de l'Administration Communale ou Loi Communale dispose que « la commune est une collectivité territoriale décentralisée, dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie organique et financière ».

Trois conditions de réalisation de la décentralisation apparaissent dans cette définition :

- la personnalité juridique ;
- l'autonomie organique ;
- l'autonomie financière.

A ces trois conditions, il y a lieu d'ajouter l'existence d'intérêts propres (art.5 de la loi communale).

Après avoir précisé les concepts, on peut se demander les raisons d'être de la décentralisation.

I. 2. La nécessité de la décentralisation ou pourquoi décentraliser?

La décentralisation est nécessaire tant au point de vue administratif qu'au point de vue politique. Elle facilite la participation des citoyens et accroît l'efficacité de la machine administrative.

Dans son acception la plus stricte, la centralisation signifie que l'Etat " seule personne publique pour l'ensemble du territoire national, assume seul, sur son budget, par ses agents, la satisfaction de tous les besoins d'intérêt général"¹⁰.

Légers lorsque l'Etat agissait peu, les inconvénients de la centralisation apparaissent trop lourds à supporter quand son intervention s'étend. Les administrations centrales, submergées

¹⁰ MELLERAY (G.), *op. cit.*, p.34.

de dossiers, ne peuvent plus prendre de décisions dans les délais raisonnables, ou, si elles le font, ne peuvent qu'entériner les propositions faites par leurs services extérieurs sans avoir une connaissance réelle du problème étant accablées de tâches secondaires qu'elles n'arrivent pas à expédier convenablement. De la sorte, elles se révèlent incapables d'assumer leurs orientations générales¹¹.

Ainsi donc, la centralisation présente des inconvénients majeurs que certains analystes n'ont pas manqué de souligner : " Le pouvoir de décision ne se trouve jamais en contact direct avec les gens qui bénéficieront ou souffriront de la décision prise"¹². Le modèle d'organisation y est fondé sur ce mécanisme simple que l'on peut caricaturer en insistant sur sa première conséquence immédiate : ceux qui ont le pouvoir de décider n'ont pas les informations nécessaires et ceux qui ont les informations nécessaires n'ont pas le pouvoir de décider et n'ont pas intérêt à communiquer leurs observations¹³

L'aménagement du système centralisé s'impose donc. La volonté de décongestionner les administrations centrales, de permettre une prise de décisions plus rapide et plus efficace et de faciliter les relations avec les administrés justifient que le niveau auquel la décision se prend corresponde autant que faire se peut au niveau auquel elle va s'appliquer¹⁴.

Un tel système où l'Etat est " gonflé" et la "démocratie locale asphyxiée" est caractéristique essentiel de l'Etat néolibéral, qui a connu une accélération décisive à partir de la deuxième guerre mondiale¹⁵.

La décentralisation et la participation sont des moyens d'associer de plus vastes segments d'une population donnée aux processus décisionnels.

Une participation accrue dans la prise de décisions du domaine public est un bien en soi, en ce sens qu'elle peut améliorer l'efficacité, l'équité, le développement et la gestion des ressources. En rapprochant les décisions gouvernementales des citoyens, la décentralisation accroît l'obligation de rendre des comptes du secteur public et, partant, son efficacité.

Un des buts essentiels de la décentralisation est d'atteindre une des aspirations centrales d'une bonne administration politique à savoir le souci que les individus aient leur mot à dire dans leurs propres affaires. En ce sens, la décentralisation est une stratégie de gouvernance animée par des pressions externes ou internes afin de faciliter les transferts de pouvoir près de ceux qui sont les plus concernés par l'exercice de ce pouvoir"¹⁶.

¹¹ DEBBASCH (C.), *Institutions et droit administratif*, Paris, PUF, Thémis, 1976, p.199.

¹² *Idem*, p. 21.

¹³ MELLERAY (G.), *op. cit.*, p.21.

¹⁴ *Idem*, p.30

¹⁵ DEBBASCH (C.), *op.cit.*, p 198.

¹⁶ Agrawal, A. et Ostrom, E., 1999, *Collective action, property rights and decentralisation : comparing forest and protected area management*

II. Structure de l'administration communale au Burundi et son historique

III. 1. Le cadre organisationnel de l'administration du territoire au Burundi

L'administration territoriale du Burundi comprend :

- 17 provinces dont le chef de l'exécutif (le Gouverneur) est un haut cadre nommé par l'Etat central. On rappellera ici que la mairie de Bujumbura (qui couvre pratiquement l'espace territoriale de la ville de Bujumbura, la capitale du pays) est assimilée à une province¹⁷ et est administrée par un Maire de la ville ;

- 129 communes dirigées par un conseil élu de 15 membres dont un Administrateur communal qui est chargé de la mise en œuvre des délibérations du Conseil communal. Il siège au Conseil en qualité de secrétaire¹⁸;

- 375 zones, cette dernière étant une circonscription administrative déconcentrée de la commune ;

- 2908 collines de recensement ou le quartier qui est une cellule de base de l'administration en milieu rural (colline de recensement) ou urbain (quartier) et dirigée par un conseil élu.

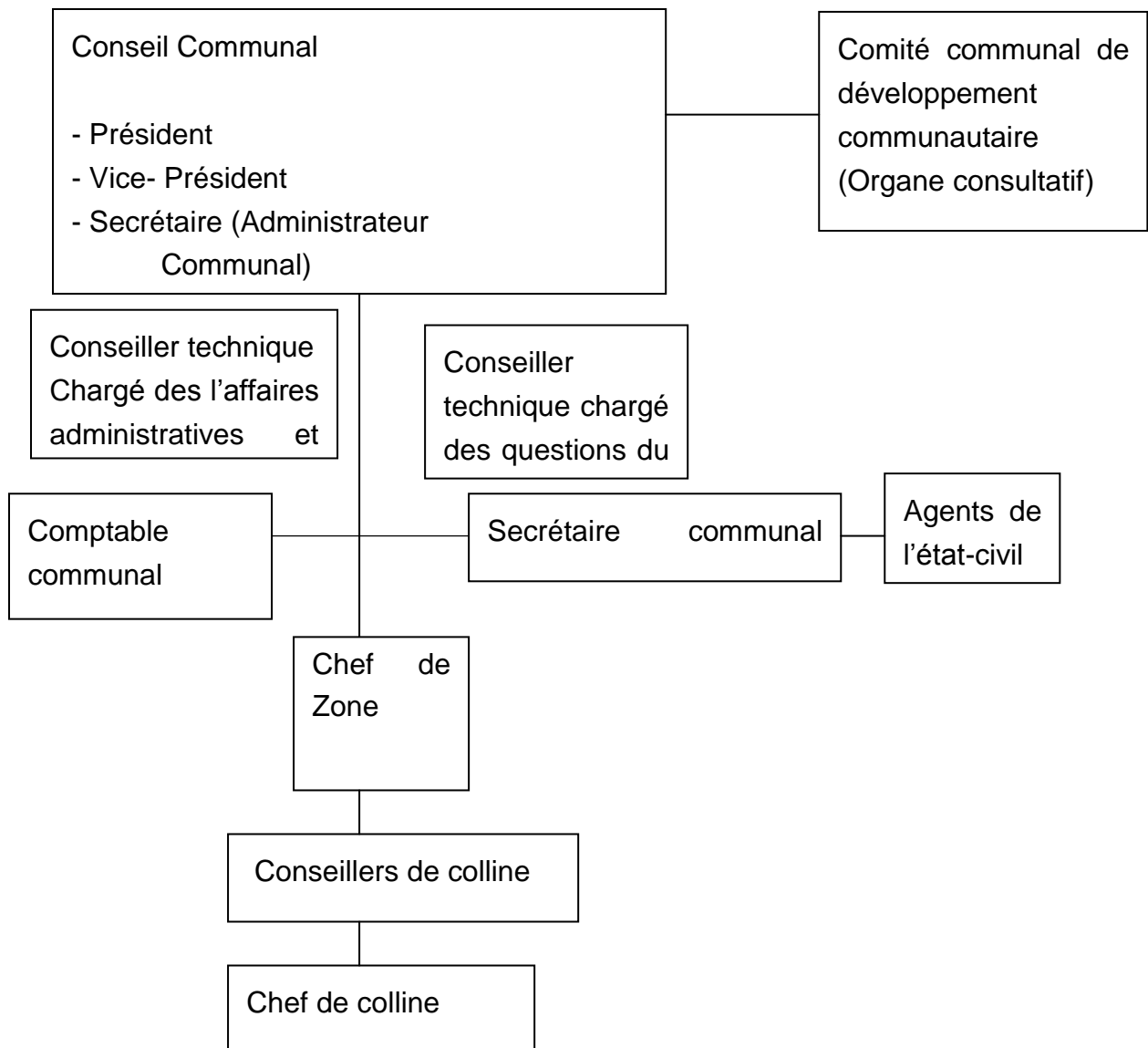
De toutes ces subdivisions, seule la commune est une entité décentralisée.

in India and Nepal (Ebauche polycopiée).

¹⁷ Voir la loi communale (art. 111).

¹⁸ Loi communale, art.11 al.1.

Tableau n° 1 : Organigramme de la gestion administrative de la Commune au Burundi



II.2. Aperçu historique de l'institution communale

L'analyse des écrits historiques ne laisse aucune trace de l'existence de la commune comme subdivision administrative au Burundi pendant la période précoloniale¹⁹. Pendant toute cette période en effet, le Burundi était une monarchie avec à sa tête un Monarque, le Mwami (le Roi). Il était aidé dans sa tâche d'administrer le pays par les Chefs (qui administraient les chefferies) ainsi que les Sous-chefs (qui administraient les sous-chefferies).

C'est vers la fin du régime colonial qu'on a vu naître les communes au Burundi. Leur introduction fut consacrée par le Décret intérimaire du 25 décembre 1959 sur l'organisation

¹⁹GAHAMA (J.), *Le Burundi sous l'administration belge : la période sous mandat (1919-1939)*, Paris, harmattan, p.105.

politique du Rwanda - Urundi²⁰.

Ce texte prévoyait qu'en ce qui concerne les circonscriptions urbaines, ainsi que les sous-chefferies éventuellement agrandies, seraient transformées en communes provisoires, seules entités décentralisées, tandis que les chefferies subsisteraient comme simples circonscriptions déconcentrées.

Le regroupement de ces circonscriptions administratives en communes devait tenir compte de deux éléments principaux à savoir :

- le nombre d'habitants afin de rendre les communes financièrement viables ;
- le fait que pour assurer une meilleure administration, la population ne devait pas être trop éloignée du centre administratif.

Plus tard, par Ordonnance législative n° 02/43 du 3 février 1961, l'appellation « commune provisoire » est remplacée par celle de « commune », administrée par un bourgmestre assisté d'un Conseil communal élu pour un mandat de 3 ans et c'est le Conseiller qui a obtenu le plus de suffrages qui était proposé à la nomination de bourgmestre remplacé par l'Administrateur communal en 1965.

Cette pratique démocratique a reculé depuis lors, étant donné que les régimes qui ont suivi, après l'indépendance, tout en faisant de la commune la base du développement local, ne reconnaissaient pas en réalité ses prérogatives et son autonomie administrative et financière, la tutelle administrative ayant été toujours transformée en pouvoir hiérarchique.

Il faudra attendre l'Accord d'Arusha qui a été signé entre les Burundais le 28 août 2000 pour que la situation change.

Dans l'Accord d'Arusha en effet, une série de réformes axées sur la bonne gouvernance ont été proposées, parmi celles-ci figure la décentralisation²¹. Il est précisé que "les communes sont des entités décentralisées, qui constituent la base du développement économique et social". On précise en même temps que l'Administrateur peut être démis de ses fonctions ou suspendu par le pouvoir central ou le conseil communal (mais il faut rappeler qu'à l'époque de sa signature il n'y avait pas encore de Conseil communal). Mais dans cet accord, rien n'est dit sur le mode de désignation alors qu'on précise que les gouverneurs de province sont nommés par le Président de la République et confirmés par le Sénat.

Bien que l'Accord d'Arusha n'ait pas valeur de constitution, il a marqué depuis la date de sa

²⁰ BELLON (R.) et DELFOSSE (P.), Codes et lois du Burundi, Bruxelles, Maison Ferdinand Larcier ; Bujumbura, Ministère de la justice, 1970, p.287.

²¹ Accord d'Arusha, Protocole II, article 8, point 2.

signature, le 28 août 2000, les institutions de la république y compris sous le chapitre concernant la décentralisation des communes.

C'est dans ce cadre que la constitution de transition du Burundi du 28 octobre 2001 prévoit, en ce qui concerne les collectivités territoriales que l'administrateur Communal est nommé par le Président de la République en concertation avec le Vice-président de la République et après confirmation du Sénat de Transition.

C'est la constitution promulguée le 18 mars 2005 (aujourd'hui en vigueur) ainsi que loi communale du 20 avril 2005 qui précisent les contours de la nouvelle administration décentralisée et qui fait de la commune l'unique échelon de la collectivité locale doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière²². Comme nous l'avons déjà souligné, l'Administrateur Communal était jusqu'aux élections de 2005, nommé par l'administration centrale.

C'est en effet à partir de cette constitution que la commune est dirigée par un Conseil communal élu au suffrage universel direct et par un administrateur élu par les membres du conseil en son sein²³, la compétition s'effectuant dans le cadre des partis politiques.

Auparavant cependant, la démocratisation à la base était conçue en dehors du système des partis politiques. L'article 178 de la constitution de 1992 élaborée dans le courant de la démocratisation des pays africains stipule en effet : " La commune est administrée par l'assemblée communale, le conseil communal et l'Administrateur élu par l'assemblée communale. Ces institutions sont élues dans les conditions prévues par la loi. L'élection de ces organes se fonde sur l'esprit intégrité (l'ubushingantahe) en dehors de la compétition des partis politiques".

Cette disposition résulte du contexte du moment car il faut se rappeler que la constitution de 1992 est née dans un contexte encore marqué par les violences ethniques dans le pays et elle était conçue pour éviter qu'à la base la désignation des autorités locales ne soit le fruit d'une compétition partisane avec le risque qu'une partie de la population n'ait pas confiance dans les autorités avec lesquelles elle est en relation quasi quotidienne.

La disposition sera changée dès les premières heures du changement démocratique intervenu en 1993 (le 20 octobre 1993) mais ne sera pas appliquée à cause du contexte de la guerre qui a suivi dès le lendemain 21 octobre 1993, avec l'Assassinat du Président Melchior NDADAYE.

²² Art.263 de la constitution du 18 mars 2005 complétée par la loi communale du 20 avril 2005 (art.1 al.1).

²³ Art. Art. 28 de la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de la l'administration communale (abrogée en 2010).

II.3. Les compétences d'une commune

Au regard de l'article 5 de la loi communale, " 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 des missions qui lui incombent. Dans ce cas, il met à sa disposition les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires".

Les organes de la commune doivent veiller constamment à promouvoir le développement communautaire sur tous les plans. L'Etat a l'obligation de l'y aider, notamment en suppléant aux carences en ressources humaines et matérielles²⁴.

Par ailleurs, 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, les communes peuvent coopérer à travers un système d'intercommunalité²⁵.

On le voit donc, les compétences propres à la commune ne sont pas clairement définies dans la mesure où la ligne de démarcation n'a pas encore été tracée. C'est donc une situation à laquelle il faudrait remédier en mettant en place une législation qui clarifierait les compétences dévolues aussi bien à l'Etat et à la commune.

III. Analyse de la situation actuelle en matière de décentralisation : Forces et faiblesses de la décentralisation communale au Burundi

III.1. Les acquis

Au titre des acquis, on peut signaler :

- L'existence d'une base juridique nécessaire au fonctionnement des institutions décentralisées²⁶.
- L'existence d'un cadre institutionnel approprié à savoir un ministère en charge de la décentralisation et une structure de financement des communes à savoir le Fonds National d'Investissement Communal, le FONIC.
- L'adhésion des partenaires au développement à travers la politique de décentralisation.

²⁴ Art.6 de la loi communale

²⁵ Art.7 de la loi communale

²⁶ Voir Ministère de l'intérieur et du développement communal, [recueil des textes sur la décentralisation au Burundi](#), Bujumbura, août 2008 (recueil publié avec l'appui du Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi : BINUB).

Tous ces points montrent combien au niveau national la décentralisation a un cadre d'éclosion et de développement qui a été prévu de bonne heure par les pouvoirs publics. Ceci se remarque surtout à travers les textes juridiques de référence élaborés depuis la période pré-indépendance.

Un examen minutieux de la pratique montre néanmoins que cet arsenal juridico-institutionnel n'a pas encore permis l'émergence d'une véritable administration communale décentralisée au Burundi et il importe d'analyser au point suivant les différents problèmes rencontrés.

III.2. Les problèmes majeurs auxquels la décentralisation communale est confrontée au Burundi

III.2.1 Une série d'élections à la tête desquelles les communales, ce qui entrave une mise en place de conseils communaux efficaces

Parmi les obstacles à une décentralisation effective au Burundi, il y a lieu de relever en premier lieu la manière dont l'administration communale est mise en place au Burundi. La constitution, ainsi que la loi communale précisent en effet que l'administration communale est issue d'une élection au suffrage universel direct²⁷, les candidats ayant été présentés par les partis politiques.

Depuis 2005 cependant, ces élections sont organisées en même temps qu'une série d'autres élections comprenant les élections législatives, les élections présidentielles, les élections sénatoriales ainsi que les élections des membres des conseils de collines et de quartiers²⁸. Le fait que toutes ces élections soient organisées au même moment, ou mieux à quelques jours d'intervalle, plonge l'électeur burundais dans l'embarras. Il ne sait plus les enjeux en présence. Cette situation est aggravée par le fait que dans ces élections, ce sont les leaders des partis politiques qui pilotent les campagnes électorales en vue de l'organisation de ces élections. Cela est dû au fait que les élections communales organisées en premier lieu, conditionnent le résultat à venir pour les autres élections et les partis politiques en compétition y mettent tous les moyens nécessaires en vue d'influencer l'électeur pour les scrutins suivants.

Mais le revers de la médaille est que ces élections, en tout cas les campagnes de ces élections, laissent peu de place aux candidats à ces élections de présenter les programmes qu'ils ont pour le développement de leurs communes respectives. Cette situation a été vivement critiquée par les défenseurs de la société civile lors des élections communales de l'été 2010 et les leaders des partis politiques, généralement les présidents des partis politiques se sont progressivement éclipsés, cédant la place aux candidats à ces élections. Mais à ce moment, la campagne

²⁷ Voir art. 265, point b de la constitution du Burundi du 18 mars 2005 ainsi que l'art. 9 de la loi communale.

²⁸ Voir art. 1 de la loi n°1/22 du 22 septembre 2009 portant révision de la loi n°1/015 du 20 avril 2005 portant code électoral.

touchait presque à sa fin.

Ainsi, l'électeur, qui souvent, n'a pas la capacité nécessaire pour comprendre tous les enjeux entourant ces différentes élections choisit le parti plutôt que les individus (les candidats), encore moins les programmes de ces derniers. On ne peut en effet, comme l'ont précisé certains auteurs, comprendre la politique qu'en faisant preuve d'un sens critique assez développé pour discerner dans les déclarations politiques celles qui méritent d'être retenues et celles qu'il convient de rejeter, ou bien de considérer avec circonspection jusqu'au moment où de plus amples informations seront disponibles²⁹.

III.2.2. Une administration communale peu formée et un personnel communal insuffisant, peu formé et non motivé

Nous venons de voir au point précédent que l'administration communale est mise en place au suffrage universel direct³⁰. Le code électoral précise par ailleurs en son article 193 que "le Président, le Vice-président du Conseil Communal et l'Administrateur communal doivent avoir au moins un diplôme du cycle inférieur des humanités ou équivalent". Outre que dans le système éducatif burundais, on ne délivre pas de diplôme à la fin du cycle inférieur des humanités, nous ne voyons pas, à notre avis, la raison qui aurait poussé le législateur burundais à prévoir un aussi bas niveau. S'il est vrai que le niveau de formation n'est pas un gage de compétence, on a remarqué néanmoins que là où le niveau de formation des conseillers communaux, plus particulièrement le Président et le Vice-président, est un peu élevé, le Conseil communal fonctionne bien, même en l'absence du non paiement des jetons de présence.

On se souviendra aussi que le Burundi ne compte que 129 communes. Il ne serait donc pas difficile de trouver 129 Administrateurs universitaires pour diriger toutes les communes du pays. Il est regrettable de voir que les dirigeants des différents partis politiques mettent en avant les candidats les moins formés alors qu'ils ne manquent pas de cadres bien formés et qui pourraient contribuer à une meilleure administration des communes. Il faudrait aussi souligner qu'il n'y a pas longtemps (au cours de la décennie 90) la quasi totalité des administrateurs sur toute l'étendue de la République avaient au moins le niveau licence. A notre avis, la législation communale actuelle, en cette matière en tout cas, a marqué un pas en arrière et nous pensons qu'elle devrait être révisée sur ce point pour imposer le niveau licence.

Cette condition serait nécessaire notamment quand il s'agit de l'élaboration des plans

²⁹ SKIDMORE (M.J.), *La démocratie américaine : gouverner aux Etats-Unis*, 4^{ème} éd., Editions Odile Jacob, Paris, 1988, p. 2.

³⁰ Il faut préciser ici que c'est plutôt le Conseil communal qui est élu au suffrage universel direct l'Administrateur étant élu par le même Conseil en son sein (art.181 du code électoral, dans le même sens art. 9 de la loi communale).

communaux de développement communautaire (PCDC) et on peut penser que le fait que ces derniers n'existe que dans de très rares cas³¹, le niveau de formation des membres des conseils communaux, en particulier le président et le vice-président, y est pour quelque chose. Pourtant, l'existence d'un tel plan est une exigence légale³².

Le plan communal de développement communautaire fixe les participations financières de la commune ainsi que les compléments apportés par les institutions d'appui au développement communal. Il doit être approuvé par le ministre ayant la planification du développement dans ses attributions³³.

A côté de ce personnel qu'on pourrait qualifier de politique, il est prévu (dans la loi communale) une autre catégorie de personnel qu'on peut qualifier de technique. Ce dernier comprend (au minimum) outre les chefs de zones, un conseiller technique chargé des questions administratives et sociales, un conseiller technique chargé des questions du développement, un secrétaire communal, un agent d'état civil ainsi qu'un comptable³⁴. Ces conseillers techniques sont des cadres de l'Etat détachés et sont par conséquent à la charge du budget de l'Etat.

Même si la loi a prévu ce personnel, la pratique n'a pas suivi et on remarque que dans certaines communes il y a cumul des fonctions ; par exemple le secrétaire communal remplit en même temps les fonctions d'agent de l'état civil³⁵. Dans d'autres, les postes de conseillers techniques sont restés vacants pendant toute la période couvrant la législature de 2005-2010³⁶ jusqu'au mois de février 2011.

Il faut reconnaître pourtant que ce personnel est très insuffisant eu égard à l'étendue des missions assignées à la commune en vertu de la loi communale. Plus encore, à l'exception des deux conseillers techniques qui ont en général une formation équivalente à une licence, les autres dépassent rarement le niveau des humanités et la majorité est en dessous du niveau du cycle inférieur. A cela s'ajoute le manque d'équipements adéquats et l'on comprend aisément comment il est difficile d'attendre des agents et personnels communaux des prestations satisfaisantes.

A cette insuffisance du personnel s'ajoute le manque de motivation de ce personnel qui, en plus d'une rémunération trop faible, ne bénéficie pratiquement d'aucune prestation sociale

³¹ Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G.), La responsabilité des institutions et des mandataires publics au Burundi : Mécanismes légaux et réalités, Bujumbura, juin 2009, p.56.

³² Art. 108 de la loi communale.

³³ Art. 109 de la loi communale.

³⁴ Art. 42 de la loi communale.

³⁵ Exemple de la commune urbaine de MUSAGA en Mairie de Bujumbura.

³⁶ Exemple de la commune de Bukemba en province Rutana à l'est du pays. Dans le même sens, OAG, op.cit., p.65.

faute d'affiliation aux organismes sociaux dans la grande majorité des cas ou parce que tout simplement, les communes ont été incapables de s'acquitter de leurs charges patronales auprès de ces organismes.

Cette démotivation vient aussi du fait que dans la plupart des communes, aucune notation du personnel n'est faite. Le système de notation utilisé étant celui de la fonction publique, les rares Administrateurs qui notent le personnel communal reconnaissent tous qu'il n'est pas adapté à leur cas et ne traduit pas fidèlement le mérite de chaque personnel³⁷.

On pourrait signaler enfin la démotivation des conseillers communaux et d'autres élus à la base. Selon les Administrateurs, la démotivation des conseillers communaux serait due à la fois "à la désillusion de certains conseillers qui avaient rêvé des conseils communaux comme des parlements bis et à l'incapacité de beaucoup de communes à leur payer les jetons de présence"³⁸. Ce désintérêt se manifeste par un absentéisme dans les réunions, ce qui n'est pas sans causer des difficultés de fonctionnement des communes.

III.2.2.a. Le manque de ressources financières

L'article premier de la loi communale stipule que la commune est dotée de l'autonomie financière. Celle-ci constitue un des défis majeurs à relever pour une décentralisation communale effective au Burundi. On constate en effet que les ressources budgétaires propres des communes dépassent rarement les besoins de fonctionnement de celles-ci pour les raisons suivantes:

- La plupart des communes ont des activités économiques rurales, de ce fait la capacité contributive des citoyens ou des populations reste faible;
- La crise socio-politique que le pays a connue au cours des décennies écoulées a considérablement accru le degré de pauvreté;
- La faiblesse de l'assiette fiscale qui reste dans le ressort de la commune.

Bien plus, au Burundi, à l'heure actuelle, les administrateurs chargent les élus collinaires de la tâche de percevoir les recettes. Et nous avons vu précédemment comment on ne peut pas attendre grand chose de ces gens du moment qu'ils ne sont pas très motivés pour les raisons que nous avons évoquées.

³⁷ OAG, *op.cit.*, p.62

³⁸ *Idem.*, p.65

Interrogées sur le niveau relativement bas des recettes dans la grande majorité des communes, les Administrateurs communaux donnent comme raisons essentielles notamment les fuites, le manque de motivation des agents et personnels chargés de la collecte des taxes, la pauvreté de la population et la rareté des activités commerciales³⁹.

Selon une enquête réalisée par une ONG locale, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G.), en prenant pour référence l'année 2008 qui semble être pour toutes les communes l'année où les recettes sont les plus élevées, il faut remarquer que sur les 16 communes visitées, 5 communes avaient des recettes annuelles ne dépassant pas 20 millions de FBu, 3 communes avaient des recettes comprises entre 20 et 40 millions de FBu, une commune des recettes comprises entre 50 et 70 millions, une commune dépassait les 125 millions et deux communes avaient des recettes comprises entre 220 et 300 millions de FBu⁴⁰.

A côté des ressources quasi inexistantes pour les communes rurales, les communes urbaines qui elles, ne connaissent pas les mêmes difficultés financières, connaissent des problèmes d'un autre ordre. Les communes urbaines ne connaissent ni autonomie financière ni autonomie organique. S'il est vrai que la loi communale a toujours prévu qu' "en attendant la création des communes urbaines, la Mairie (de Bujumbura) sera considérée comme une province et les zones assimilées aux communes"⁴¹ ; dans les faits, ce sont les communes qui financent le budget de la mairie et cette dernière octroie des frais de fonctionnement aux communes, ce qui ne manque pas de susciter des remous chez les Administrateurs des communes urbaines⁴².

III.2.2.b. Une tutelle écrasante

La tutelle, en matière de droit administratif, est une institution consistant en un contrôle exercé par l'Etat sur des collectivités décentralisées moins dans leur intérêt qu'en vue, surtout, de la sauvegarde de l'intérêt général ou de la légalité. Elle peut comporter des pouvoirs sur les autorités décentralisées (tels que la suspension, voire la révocation) et sur leurs actes (approbation, annulation, substitution).

Bien que la commune soit, du moins en théorie, une collectivité territoriale décentralisée⁴³, dans la pratique, elle reste largement dépendante de l'autorité centrale et de la tutelle pour les raisons suivantes :

³⁹ OAG, *op.cit.*, 69.

⁴⁰ *Idem.*, p.59.

⁴¹ Art.111 al. 2 de la loi communale déjà citée.

⁴² Voir l'interview de l'Administrateur de Buterere (une des communes urbaines de Bujumbura) in journal IWACU-Les voix du Burundi n°59 du 16 avril 2010, p.10.

⁴³ L'article 1 de la loi communale précise que "la commune est une collectivité territoriale décentralisée dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie organique et financière. Elle est créée par une loi organique qui en fixe la dénomination, le chef-lieu et les limites".

- Absence de domaines de prises de décisions indépendantes : pour que la décentralisation soit effective, les représentants locaux élus doivent avoir suffisamment de pouvoirs pour qu'ils aient une liberté de décisions. Or, si l'on analyse de près la loi communale, il reste très peu de pouvoirs au Conseil communal dès lors que ses actes sont presque tous soumis au contrôle de la tutelle en vertu de l'article 96 de la loi communale⁴⁴. Les administrateurs rencontrés, en particulier ceux de la Mairie de Bujumbura se plaignaient que les compétences que leur reconnaissent les textes légaux ne leur ont pas été transférées.

- L'Administrateur, quoique élu, doit attendre un décret de nomination, par le Président de la République, avant d'entrer en fonction conformément à l'article 11 al.2 in fine de la loi communale⁴⁵. Ce décret peut parfois prendre des mois, voire plus d'une année avant d'être signé puisqu'il n'y a pas de délai imparti pour le signer.

En vertu de l'article 102 de la loi communale, la tutelle peut dissoudre le Conseil Communal ou déchoir l'Administrateur et le Conseil communal qui ne peut s'y opposer qu'à la majorité des trois quarts de ses membres en vertu de l'article 103 al. 2 de ladite loi. Cela veut dire que même pour des accusations non fondées avancées par la tutelle, il est quasiment impossible pour l'Administrateur mis en cause de rassembler cette majorité de trois quarts des membres du Conseil communal, soit 11 membres sur 15 pour s'opposer à cette décision.

III.2.2.b. 1°. La tutelle sur les actes des autorités communales

Au Burundi, la tutelle sur les actes des autorités communales est exercée au premier degré par le Gouverneur de province ou le Maire, selon qu'il s'agit d'une commune rurale ou urbaine, et au second degré par le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions.

Elle s'exerce par voie :

- d'approbation ou d'autorisation : les actes des autorités communales ne sont soumis à l'approbation que dans les cas prévus dans la loi communale ou d'autres lois particulières. Elle est réputée acquise un mois après la réception de la demande par l'autorité compétente pour la donner, sauf décision motivée de celle-ci prolongeant le délai.

- de suspension ; le Gouverneur de province ou le Maire peut suspendre tous les règlements ou autres résolutions des autorités communales qui sortent de leurs attributions ou qui sont contraires à la loi ou à l'intérêt général⁴⁶ ;

⁴⁴ Article 96 de la loi communale : "La tutelle sur les actes des autorités communales est exercée au premier degré par le Gouverneur de province ou le Maire selon qu'il s'agit d'une commune rurale ou urbaine et au second degré par le Ministre ayant l'administration territoriale dans ses attributions. Elle s'exerce par voies : d'approbation, de suspension, de substitution".

⁴⁵ Dans le même sens, voir l'article 195 du code électoral.

⁴⁶ Art.98 de la loi communale.

- *d'annulation* : le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions peut annuler tous règlements ou autres résolutions des autorités communales qui sortent de leurs attributions ou qui sont contraires aux lois ou à l'intérêt général⁴⁷ ;
- *de substitution* : lorsque les autorités communales sont en défaut d'exécuter les mesures qui leur incombent en vertu des lois et règlements, le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions ou le Gouverneur de province ou le Maire peuvent, après deux avertissements successifs, se substituer à elles en prenant toute mesure à cette fin⁴⁸.

III.2.2.b.2° La tutelle sur les organes

La tutelle sur les organes de la commune s'exerce par voie de :

- dissolution ou la suspension : " le Ministre ayant l'administration territoriale dans ses attributions peut, pour des motifs impérieux et dans l'intérêt supérieur de la commune ou de l'Etat, suspendre par ordonnance ou proposer la dissolution du Conseil communal au Président de la République"⁴⁹ ;
- déchéance : la déchéance de l'Administrateur communal peut intervenir sur l'initiative, soit du Conseil communal, soit de l'autorité de tutelle.

La tutelle ainsi organisée, constitue un handicap majeur aux yeux des administrateurs et du conseil communal et les pousse à agir comme s'ils étaient à la tête d'une administration centralisée ou déconcentrée.

On remarque donc une certaine résistance face aux changements. Les services de tutelle et les services techniques ont des difficultés à assumer les changements qu'a apportés la réforme de décentralisation. Habités à commander, à décider, ils vivent mal ce nouveau statut de conseiller qu'ils trouvent peu valorisant et se comportent en véritables supérieurs hiérarchiques.

La décentralisation est en effet un mode de gestion de la collectivité relativement récent et les principaux acteurs concernés ne sont pas encore imprégnés de la pratique et ont tendance à se comporter comme s'ils étaient sous les ordres de l'autorité de tutelle. Il faut dire que le changement des mentalités ne se fait pas du jour au lendemain mais prend du temps.

⁴⁷ Art.99 de la loi communale.

⁴⁸ Art.100 de la loi communale.

⁴⁹ Art.102 de la loi communale.

Pour un Administrateur fraîchement élu, le fait que certaines décisions du conseil communal doivent requérir l'autorisation de la tutelle, ainsi que le fait d'être noté par l'autorité de tutelle ne signifie autre chose qu'être sous les ordres de la même autorité. Cette situation est aggravée par le fait qu'ils sont payés sur le budget de l'Etat, contrairement au reste du personnel de la commune à l'exception du personnel en position de détachement qui est, il faut le dire, quasi inexistant dans certaines communes du pays.

➤ **Les veto sur les délibérations du conseil communal**

Toutes les délibérations du Conseil communal, qu'elles soient soumises ou non à approbation, doivent être adressées sous quinzaine à la tutelle⁵⁰. Cette transmission a un double intérêt : d'une part, elle conditionne leur entrée en vigueur puisqu'elle marque le point de départ du délai au terme duquel elles deviennent exécutoires ; d'autre part elle permet à l'autorité compétente de les contrôler et d'y opposer son veto.

La doctrine, relayée par la loi, a précisé certaines causes de nullité. Ainsi sont nulles de plein droit⁵¹ :

1. Les délibérations du Conseil communal portant sur un objet étranger à ses attributions ou prises en dehors de sa réunion légale ;
2. Les délibérations prises en violation de la loi ou de l'intérêt général.

La nullité de droit peut donc résulter tant des modalités que de l'objet de la délibération.

Pour qu'une réunion du Conseil communal soit légale, il faut que le Conseil ait été régulièrement convoqué par son président dans un délai de cinq jours au moins avant la réunion et si au moins deux tiers des membres assistent physiquement à la séance et que la séance soit publique, en dehors des cas naturellement où le Conseil communal déciderait, en vertu de l'article 19 de la loi communale, de se réunir à huis clos, principalement lorsqu'il s'agit d'une question de personnes⁵².

IV: Défis à relever pour une décentralisation effective

Sous le présent point, nous entendons proposer quelques unes des solutions ou des actions qui pourraient être menées en vue de remédier aux problèmes inventoriés au point précédent. Ces actions seraient les suivantes :

⁵⁰ Art.21 de la loi communale.

⁵¹ Du BEZIN (G.), *Des autorisations et des approbations en matière de tutelle administrative*, thèse, Toulouse, 1906, p.57 ; dans le même sens, article 99 de la loi communale.

⁵² Art. 19 de la loi communale ; dans le même sens, voir DEBBASCH (C.), *La décentralisation pour la rénovation de l'Etat*, Paris, PUF, 1976 p.7.

IV.1. Transférer aux autorités locales des pouvoirs significatifs

En dépit de leurs limites, les autorités élues sont des pièces essentielles pour gérer les collectivités locales. Le gouvernement devrait transférer et renforcer les pouvoirs des autorités locales afin de servir la population de l'entité décentralisée, en l'occurrence la commune (voir infra point II.3).

IV.2. Révision du code électoral actuellement en vigueur

Le système électoral actuel (scrutin de liste bloquée) fait que les leaders des partis politiques mettent en avant le militantisme plutôt que le professionnalisme lors de l'élaboration des listes qui seront soumises à l'électeur. Ils veulent en effet récompenser les militants qui ont donné le meilleur d'eux-mêmes en vue d'atteindre la victoire. Mais comme nous avons eu l'occasion de le voir, ce système a l'inconvénient de soumettre à l'électeur des candidats qui probablement ne se soucient pas trop de ses intérêts alors que le but ultime était en réalité la prise en compte des intérêts de la collectivité et qui, par hypothèse diffèrent d'une commune à une autre.

C'est pourquoi à notre avis, le code électoral actuel nécessite une certaine retouche pour espacer les élections. De la sorte, les cinq élections prévues actuellement ne seraient pas organisées à quelques mois d'intervalles ou mieux à quelques semaines d'intervalles mais plutôt après quelques années pour éviter la confusion à l'électeur. Ce dernier sera convoqué pour l'élection communale en sachant bien les enjeux en présence, ce qui n'est pas possible aujourd'hui que les élections communales sont confondues avec les présidentielles ou les législatives. Et pourtant, les élections communales devraient interpeller tout électeur puisque les candidats qui seront élus seront amenés à prendre des décisions qui le concerneront au quotidien.

IV.3. Encourager la création d'institutions locales

Ces institutions prendraient la forme de comités, d'associations, d'organisations non gouvernementales pour la défense de l'intérêt de la communauté. En effet, dans la loi communale actuelle, il est difficile de savoir qui pourrait actionner le Conseil communal en cas de responsabilité civile pour un dommage subi par la commune. En cas d'infraction, le problème ne se pose pas car à notre avis, le ministère public devrait en ce cas jouer pleinement son rôle, nous pensons spécialement au cas de malversation économique, en cas de corruption par exemple.

Ces institutions devraient toujours être redevables devant les autorités représentatives notamment par la reddition des comptes. Aujourd'hui, le système en présence est organisé de telle sorte que le citoyen n'a pas de mot à dire si ce n'est qu'attendre la fin de la législature

pour sanctionner ou récompenser les élus par le renouvellement ou non de ses élus. Mais dans l'entre- temps, cinq ans seront peut être passés et le mal aura été fait de manière irréversible.

A notre avis, le Conseil communal étant conçu à l'image du Conseil d'administration dans les sociétés commerciales, il aurait été mieux de prévoir un organe de contrôle de la gestion faite par le Conseil communal. A ce jour, un tel organe n'existe pas.

IV.4. Procéder à une étude de viabilité économique et sociale

Le morcellement des communes est parfaitement défendable s'il assure une meilleure satisfaction des besoins publics. Il est incontestable qu'une commune moins étendue est facile à encadrer, surtout lorsque l'Administrateur n'a pas ou plus de moyen de déplacement lui permettant d'atteindre tous les coins de sa commune chaque fois que de besoin. Cependant, au regard des ressources de la majorité des communes du Burundi, il se pose un problème de viabilité de certaines communes.

La plupart des communes du Burundi étant des communes rurales où les seules ressources sont les taxes perçues les jours de marchés, il ya lieu d'envisager, pour une viabilité des communes, un nouveau découpage administratif de certaines communes pour qu'on puisse espérer une certaine rentrée des ressources. Les tableaux suivants nous renseignent sur les principales ressources des communes considérées comme étant les mieux nanties⁵³.

Tableau n° 2 : Taux de la taxe communale appliqués sur certaines cultures industrielles

1. Café arabica fully washed	6,5 FBU/kg
2. Café arabica washed	6 FBU/kg
3. Café robusta	6 FBU/kg
4. Thé feuilles vertes	2 FBU/kg
5. Tabac feuilles sèches	10 FBU/kg
6. Canne à sucre	4 FBU/kg
7. Quinquina	6 FBU/kg
8. Riz	3 FBU/kg
9. Palmier à huile	5 FBU/kg
10. Coton	2 FBU/kg

⁵³ Voir l'ordonnance ministérielle n°530/540/059 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, art.1.

Comme on le voit, il s'agit ici des taxes sur les cultures industrielles et qui varient selon les régions. Ces cultures constituent une source de revenus dans certaines communes où elles se trouvent. Mais toutes les communes du pays n'en disposent pas et elles trouvent difficilement des revenus pour financer leurs budgets. Elles financent ainsi leurs budgets principalement grâce à la taxe sur les produits vivriers perçue les jours des marchés.

Pour un connaisseur de la situation au Burundi, il n'est pas difficile de remarquer que les communes qui n'ont que ces produits comme essentielle source de revenus, ce sont des communes qui peuvent difficilement trouver un budget de fonctionnement, encore moins un budget d'investissement. C'est pour cette raison qu'il a été institué ce qu'on a appelé le "fonds de péréquation" qui n'est autre chose qu'une quotité des fonds perçus sur certains revenus des communes "nanties" et destinés à venir en aide aux communes "démunies", comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 3 : Pourcentage de répartition de la taxe communale entre les communes et le Fonds de péréquation.

Produit	Part communale en %	Fonds de péréquation en %
1. Café	65	35
2. Coton	65	35
3. Sucre : produits bloc Industriel	10	90
4. Sucre : production Villageoise	65	35
5. Thé : produit en bloc Industriel	20	80
6. Thé : production villageoise	65	35
7. Riz	50	50
8. Huile de palme	50	50
9. Quinquina	65	35
10. Tabac	65	35

Il a été observé qu'il y a des communes qui ne sont pas viables, faute de moyens, et qui gagneraient à se fondre dans un ensemble plus grand et plus viable. On a donné l'exemple des communes de Ryansoro (en province Gitega au centre du pays) et Kayokwe (en province Mwaro au centre du pays également)⁵⁴.

⁵⁴ OAG, *La responsabilité des institutions et des mandataires publics au Burundi : Mécanismes légaux et réalités*, op.cit, p.65.

Pour cela, un préalable est de faire une étude pour déterminer les conditions du nouveau découpage.

IV.5. Renforcer la fonction publique communale

Si on doit admettre que la collectivité locale soit dirigée par les autorités politiques représentatives, l'administration doit être normalement composée par des techniciens compétents. Il faut donc régler d'urgence le problème de capacité des agents communaux notamment par une formation et/ou le perfectionnement.

IV.6. Promouvoir une éducation citoyenne

Le spectacle offert par le comportement des élus communaux est déroutant. C'est à se demander s'ils ont été élus pour servir ou pour se servir. Il faut trouver le moyen de leur inculquer un minimum de respect de normes déontologiques, un sens civique doublé de l'intégrité pour pouvoir œuvrer pour le bien commun.

Pour y arriver, il est nécessaire d'avoir des critères d'évaluation de ces élus notamment à travers les plans d'action périodiques puisqu'actuellement, il n'y a aucun critère objectif d'évaluation des performances des élus communaux. Le seul recours possible est d'attendre les élections suivantes.

On pourrait tenter de chercher des valeurs traditionnelles tirées de la culture burundaise qu'il faudrait vulgariser, bien entendu les résultats sont d'un côté incertains mais de l'autre, même si ils devraient être atteints ils le seraient à plus ou moins longue échéance.

Parmi ces valeurs on pourrait penser, à titre exemplatif à l'ubushingantahe en Kirundi. Traditionnellement, un Mushingantahe est l'homme qui se soucie peu de ses propres intérêts et trouve du plaisir lorsqu'il se donne avec joie pour les autres. C'est cet homme idéal enseigné naguère dans les contes aux jeunes Burundais et qui devait inspirer les élus communaux et qu'on devait inculquer aux élus d'aujourd'hui et même de demain. Ce concept contient en outre beaucoup d'autres valeurs comme l'intégrité, le patriotisme, la bonne gouvernance aujourd'hui en vogue (mais qui en réalité existait dans la tradition burundaise) et bien d'autres valeurs.

IV.7. Bien définir la tutelle

En principe, la tutelle a pour but d'assurer la légalité et protéger l'intérêt général. Si seulement elle était exercée comme nous venons de l'énoncer, cela ne devrait avoir rien de mal. Mais ici, on observe que les gouverneurs de provinces et/ou le maire de la ville de Bujumbura selon les

cas, se cachent derrière la tutelle pour exercer en fait le pouvoir hiérarchique ; ce qui dénature la décentralisation.

La tutelle, telle qu'elle est organisée actuellement est à revoir, en tout cas sur certains points. Tenez par exemple, les communes sont dans l'obligation de verser de l'argent à la tutelle, et cela en dehors de tout cadre légal. Et de deux choses l'une, soit le budget de la province reste à la charge de l'Etat, auquel cas la province cesse de demander de l'argent à la commune (qui ne refuse jamais si l'Administrateur communal veut rester en bon termes avec son Gouverneur) ou bien la commune doit financer le budget de fonctionnement de la province (ou la mairie), auquel cas cette obligation, serait inscrite dans la loi avec ses modalités d'exécution.

Il est toutefois difficile pour les communes d'honorer cette obligation car, comme nous l'avons vu précédemment⁵⁵, la quasi totalité des communes du Burundi ne parviennent pas elles-mêmes à couvrir leurs besoins à travers leurs budgets et devraient plutôt être soutenues dans ce sens comme le prévoit la loi communale⁵⁶.

Conclusion

Comme nous venons de le voir, la décentralisation est un mode de gouvernement des communes au Burundi et elle est en marche. Elle connaît certes des difficultés de fonctionnement dues en partie à la nouveauté de ce système. En effet, à la manière d'un enfant qui naît et qui apprend progressivement à marcher, avec beaucoup de difficultés, le système marche et évolue.

Le système qui fait l'objet de notre étude connaît au Burundi, à ne pas en douter, des atouts. Au titre de ces derniers, on pourrait citer la volonté affichée par les autorités étatiques de mettre en place une législation en vue de mettre en application une décentralisation effective. On pourrait aussi ajouter l'appui des bailleurs, bilatéraux et multilatéraux.

Néanmoins, comme nous avons eu l'occasion de le découvrir, il subsiste certains points qui empêchent ou handicapent la mise en place d'une décentralisation effective. A titre illustratif, nous pourrions mentionner la manière dont les autorités chargées de mettre en application la décentralisation en l'occurrence les Conseils communaux sont mises en place à savoir l'organisation d'une série d'élections dans une courte période. A notre avis, il faudrait que les élections communales soient organisées séparément avec les autres élections. Bien entendu, un tel scrutin pose un certain nombre de problèmes auxquels il faudrait trouver solution

⁵⁵ voir supra, point III 2. C)

⁵⁶ Art.78 de la loi communale

comme le mandat des élus actuels qui devrait être prolongé de quelques mois.

Notre souhait serait aussi de voir les habitants des différentes communes du Burundi s'impliquer davantage en vue de la sauvegarde de leurs intérêts. De la sorte, ils pourront barrer la route à ceux qui ne se soucient guère de leurs intérêts avant qu'il ne soit tard.

Pour terminer, nous voudrions demander l'indulgence de tout lecteur de notre modeste travail de nous excuser les imperfections qu'il pourrait contenir (que nous serions plutôt heureux de rectifier volontiers) et d'y reconnaître plutôt notre contribution, si minime soit-elle

Bibliographie

I. Ouvrages consultés

1. De TOCQUEVILLE (A.), De la démocratie en Amérique, Livre Ier, Paris, Flammarion, 1984, 122 p.
2. DEBBASCH (C.), Institutions et droit administratif, Paris, PUF, Thémis, 1976, 432 p.
3. DEBBASCH (C.), La décentralisation pour la rénovation de l'Etat, Paris, PUF, 1976, 189 p.
4. DEMANTE (M.-J.) et TYMINSKY (I.), Décentralisation et gouvernance locale en Afrique : des processus, des expériences, Paris, Corlet Imprimeur, 2008, 37 p.
5. DIOP (D.), Décentralisation et gouvernance au Sénégal. Quelle pertinence pour le développement local ? L'Harmattan, Paris, 2006, 207 p.
6. Du BEZIN (G.), Des autorisations et des approbations en matière de tutelle administrative, thèse, Toulouse, 1906, 257 p.
7. GAHAMA (J.), Le Burundi sous l'administration belge : la période sous mandat (1919-1939), Paris, L'Harmattan, 1987, 465p.
8. GUILLIEN (R.) et VINCENT (J.), Termes juridiques, Dalloz, 1995, 583 p.
9. MELLERAY (G.), La tutelle de l'Etat sur les communes, Sirey, Paris, 1981, 340 p.
10. OHNET (J.-M.), Histoire de la décentralisation française, Librairie Générale Française, Paris, 1996, 154 p.
11. SKIDMORE (M.J.), La démocratie américaine : gouverner aux Etats-Unis, 4^{ème} éd., Editions Odile Jacob, Paris, 1988, 364 p.

II. Actes législatifs et autres sources

1. Loi n°1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la constitution de la République du Burundi.
2. Loi n°1/02 du 25 janvier 2010 portant révision de la loi n°1/16 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale.
3. Loi n°1/22 du 18 septembre 2009 portant révision de la loi n°1/15 du 20 avril 2005 portant code électoral.
4. Ordonnance ministérielle n°530/540/059 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.
5. Accord d'Arusha pour la paix et la Réconciliation au Burundi, Arusha, 28 aout 2000, 178 p.
6. Journal IWACU- Les voix du Burundi n°59 du vendredi 16 avril 2010.
7. Constitution de transition du Burundi du 28 octobre 2001.

8. Constitution de la République du Burundi du 13 mars 1992.
9. Ministère de l'intérieur et du développement communal, recueil des textes sur la décentralisation au Burundi, Bujumbura, août 2008.
10. Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G.), Analyse du processus de décentralisation au Burundi (cas des conseils communaux et des structures locales de développement), Bujumbura, octobre 2007, 100 p.
11. Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G.), La responsabilité des institutions et des mandataires publics au Burundi : Mécanismes légaux et réalités, Bujumbura, juin 2009.
12. BELLON (R.) et DELFOSSE (P.), Codes et lois du Burundi, Bruxelles, Maison Ferdinand Larcier ; Bujumbura, Ministère de la justice, 1970, 1092 p.
13. Le Sénat et la politique de décentralisation au Burundi, Bujumbura, Août 2010, 127p.