



République du Burundi

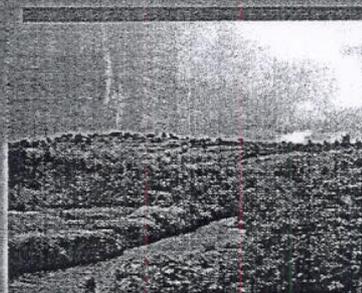


Programme des Nations Unies  
pour le Développement



Fonds d'Équipement  
des Nations Unies

# Burundi



**Programme d'Appui à la Reconstruction  
et au Développement Communal  
dans la Province de Rutana  
(PARDC/R)**

*Avril 2006*



**République du BURUNDI**  
**Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique**

**PNUD**



**FENU**



---

**BURUNDI**

**Programme d'Appui à la Reconstruction  
et au Développement Communal  
dans la Province de Rutana  
(PARDC/R)**

*Avril 2006*

République du Burundi

Programme des Nations Unies  
pour le Développement

Fonds d'Équipement  
des Nations Unies

**Numéro du Programme** BDI/06/C01

**Titre du programme** Programme d'Appui à la Reconstruction et au Développement communal dans la Province de Rutana (PARDC/R)

**Durée:** 2006-2011

**Secteur** Développement local

**Zone du programme** Province de Rutana et ses six communes

**Responsables d'Exécution** PNUD (DEX)  
FENU

Coût total du programme:

6.200.000 US\$

Financement acquis:

Gouv. Burundi : 257.000 \$  
(nature)

PNUD : 500.000 US\$  
(allocation initiale)

FENU : 1.500.000 US\$

Financement à acquérir :

Environ 3 millions US\$

**Présentation générale:**

L'objectif général du programme est la promotion de la paix et de la bonne gouvernance au Burundi. Plus particulièrement, le Programme vise à aider le Gouvernement burundais à promouvoir une croissance économique et sociale de qualité et à mettre en place une politique de réduction de la pauvreté et de développement humain durable. En cela, il s'inscrit parfaitement dans le cadre des interventions actuellement en cours, en particulier de celles des agences des Nations Unies. Cependant, le programme est à la fois complémentaire et novateur, dans la mesure où il vise à promouvoir un développement social et économique holistique et durable sous la maîtrise d'ouvrage directe des collectivités territoriales décentralisées (*Communes*), avec la participation des organisations communautaires à la base (*Collines*) et du secteur privé (*micro et petites entreprises*). Avec un dosage équilibré d'actions à court, moyen et long terme, et aussi avec un mélange d'actions au niveau local et au niveau national, le programme répond aux besoins urgents des populations d'une province (Rutana) qui est particulièrement pauvre et vulnérable aux crises écologiques et alimentaires récurrentes, tout en appuyant la mise en œuvre de la décentralisation et l'affermissement des institutions démocratiques locales.

Nom/Titre

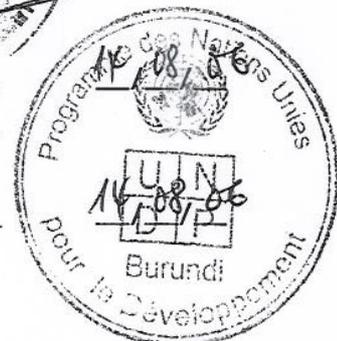
Signature

Date

**POUR LE GOUVERNEMENT**  
Madame Antoinette BATUMUBWIRA  
Ministre des Relations Extérieures  
et de la Coopération Internationale

10, 08, 06

*Jov*  
**POUR LE PNUD**  
M. Georg CHARPENTIER  
Représentant Résident a.i.



*Jov*  
**POUR FENU**  
M. Georg CHARPENTIER  
Représentant Résident a.i.

# TABLE DES MATIERES

Présentation générale	iv
Liste des acronymes et des abréviations	v
Carte du Burundi	vi
<b>PARTIE I</b>	
<b>ANALYSE DE LA SITUATION</b>	<b>1</b>
I.1 Profil du pays	
I.2 Contexte social et politique	
I.3 Contexte économique	
I.4 Agriculture et environnement	
I.5 Pauvreté	
I.6 Décentralisation et gouvernance locale	
<b>PARTIE II</b>	
<b>STRATEGIE D'INTERVENTION</b>	<b>10</b>
II.1 Introduction	
II.2 Justification du programme	
II.3 Les produits du programme	
II.4 Principaux axes stratégiques du programme	
II.5 Risques et potentialités	
<b>PARTIE III</b>	
<b>DISPOSITIONS CONCERNANT LA GESTION DU PROGRAMME</b>	<b>35</b>
III.1 Responsabilités du Gouvernement	
III.2 Responsabilités du FENU	
III.3 Responsabilités du PNUD	
III.4 Montage institutionnel et définition des rôles	
III.5 Responsabilités d'autres bailleurs de fonds	
III.6 Modalités d'exécution du programme	
<b>PARTIE IV</b>	
<b>SUIVI ET EVALUATION</b>	<b>42</b>
IV.1 Suivi	
IV.2 Revue technique à mi-parcours et évaluation finale	
IV.3 Audit	
IV.4 Rapportage	
<b>PARTIE V</b>	
<b>CONTEXTE LEGAL</b>	<b>43</b>
<b>APPENDICE</b>	
<i>Cadre des résultats et des ressources du programme</i>	
<i>Plan de travail (Mai - Décembre 2006)</i>	
<i>L'approche du Programme</i>	
<i>Budget détaillé (par résultats)</i>	
<b>ANNEXES</b>	

---

Taux d'échange: 1US\$ = 1.100 FB

## Présentation générale

---

En conformité avec les objectifs du Plan Cadre des Nations pour le Développement au Burundi, l'objectif général du *Programme d'Appui à la Reconstruction et au Développement Communal* (PARDC) est la promotion de la paix et de la bonne gouvernance. Plus particulièrement, il vise à assister le Gouvernement burundais à promouvoir une croissance économique et sociale de qualité et à mettre en place une politique de réduction de la pauvreté.

Le programme veut faciliter la mise en œuvre d'un développement social et économique holistique et durable, avec un dosage d'actions à court, moyen et long terme qui répondent aux besoins urgents des populations d'une province (Rutana) qui est particulièrement pauvre en services et infrastructures de base et vulnérable aux crises écologiques et alimentaires récurrentes.

Tout en répondant aux problèmes prioritaires de populations, le programme vise à piloter une approche novatrice qui confère aux responsables des collectivités territoriales décentralisées la maîtrise d'ouvrage du développement local. Particulièrement, le programme met l'accent sur le rôle des autorités locales dans la création d'un environnement social, économique, administratif et légal favorisant l'implication active des associations de la société civile et du secteur privé dans la lutte contre la pauvreté, par la création d'emplois et la fourniture de services sociaux de base. En cela, le programme épouse les principes généraux de la politique nationale qui appuie le développement du secteur privé et la promotion d'un environnement qui lui est favorable.

Le programme, qui a une durée de cinq ans, couvre toutes les six communes de la Province, avec une population totale d'environ 275.000 personnes. Il comporte trois produits opérationnels principaux concernant:

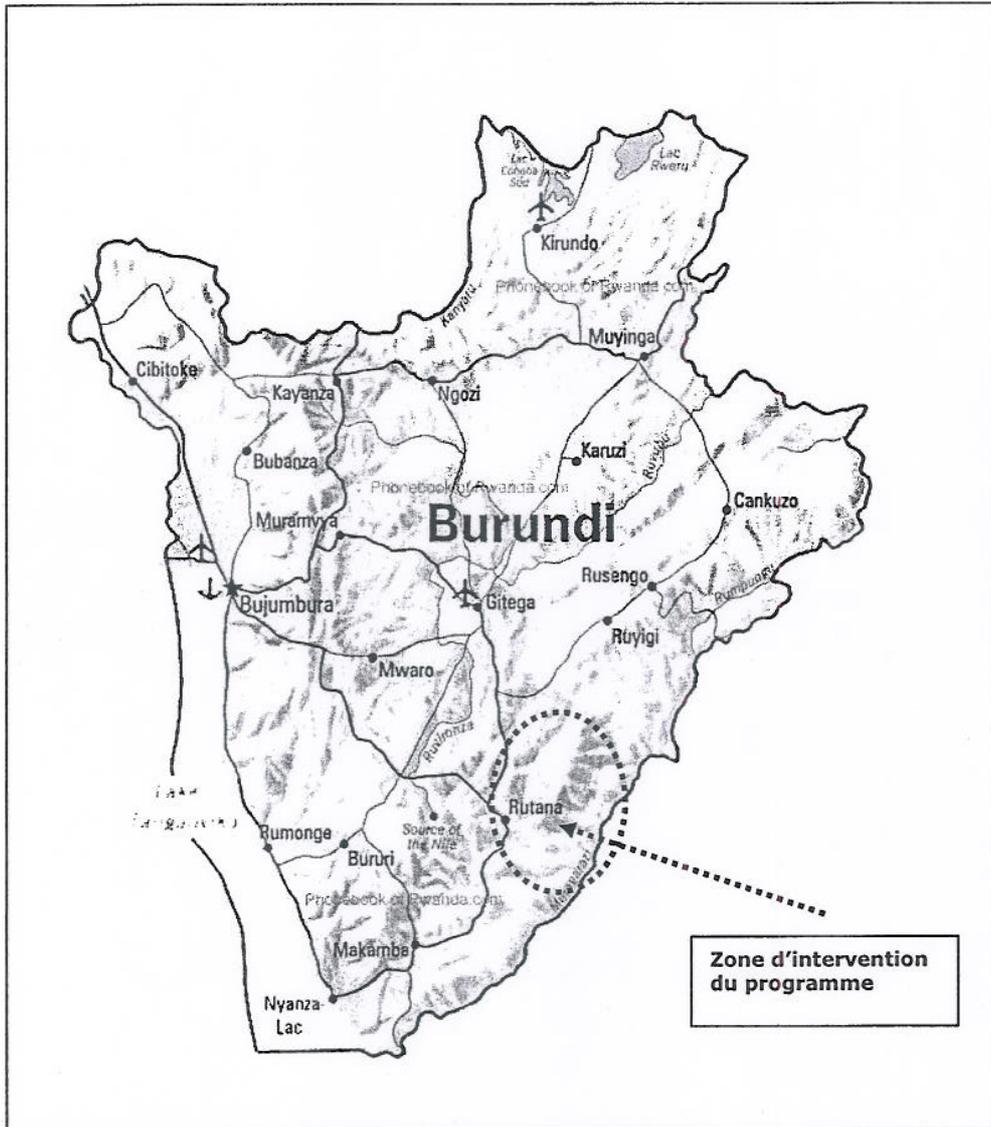
- (i) La mise en place et l'opérationnalisation des organes locaux,
- (ii) Le renforcement des capacités des Collectivités territoriales décentralisées en matière de planification, programmation budgétaire et accès aux ressources financières internes et externes,
- (iii) La documentation, capitalisation et dissémination des acquis du programme.

L'Agence de coordination du programme est le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique. Particulièrement, au sein du Ministère, la Direction de l'Administration territoriale aura le rôle est de faciliter le dialogue et la collaboration entre le Gouvernement burundais et ses partenaires, en exerçant la tutelle directe du programme. A ce titre, en bénéficiant aussi de l'assistance technique directe mise à sa disposition par le FENU, elle assurera la coordination des activités du programme avec celles des autres ministères.

## Liste des acronymes et des abréviations

APRODH : Association pour la Promotion des Droits Humains  
CSLP : Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté  
Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés  
COP : Comité d'Orientation du Programme  
CPP : Comité de Pilotage du Programme  
FEM : Fonds pour l'Environnement Mondial  
FENU : Fonds d'Équipement des Nations Unies (en anglais : UNCDF)  
FoCol : Fonds Collinaire  
FoCom : Fonds Communal  
FRDC : Fonds de Reconstruction et de Développement Communautaire  
GTZ : Coopération Technique Allemande  
HIMO : Haut Intensité de Main d'œuvre  
IDA : Association Internationale de développement (*International Development Association*)  
IDH : Indice du Développement Humain  
IMC : International Medical Corps  
OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement  
PME : Petits et Moyennes Entreprises  
PIB : Produit Intérieur Brut  
PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement  
PARDC : Projet d'Appui à la Reconstruction et au Développement Communautaire  
PRASAB : Programme de Réhabilitation de l'Agriculture et des Services Agricoles  
PRRSLP : Programme de Réinsertion, de Réhabilitation des Sinistrés et de Lutte Contre la Pauvreté  
SNEB : Stratégie Nationale de l'Environnement du Burundi ;  
SNU : Système des Nations Unies ;  
UGP : Unité de Gestion du Programme ;  
UNDAF : Programme Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement

## CARTE DU BURUNDI ET DE SES PROVINCES ADMINISTRATIVES



## Partie I ANALYSE DE LA SITUATION

### I.1 PROFIL DU PAYS

Le Burundi est un pays entièrement enclavé, avec une superficie de 27.834 km<sup>2</sup> et une population estimée à 7,2 millions d'habitants, avec une population féminine de plus de 52%.<sup>1</sup>

Le taux de croissance démographique est de 2,6% et la densité moyenne est de 239 habitants au kilomètre carré (ce qui fait du Burundi, ensemble avec le Rwanda, l'un des pays les plus surpeuplés d'Afrique).

#### Encadré 1

##### Burundi : Principaux indicateurs socio-démographiques

- ▶ Population totale : 7,02 millions (est. 2002)
- ▶ Taux d'urbanisation : 9%
- ▶ Taux de croissance démographique : +2,1% par an
- ▶ Indice synthétique de fécondité : 6,3 - 6,8 enfants/femme
- ▶ Espérance de vie à la naissance : 43,6 ans
- ▶ Incidence de pauvreté en milieu rural : 68,8
- ▶ Incidence de pauvreté en milieu urbain : 65,7
- ▶ Classement mondial selon IDH : 169<sup>ème</sup> sur 177
- ▶ PIB/hab : 90 US\$
- ▶ Exportations/PIB : 7,04%
- ▶ Primaire/Secondaire/Tertiaire : 36%, 17%, 37%
- ▶ Encours de la dette extérieure / PIB : 208%
- ▶ Taux de mortalité infantile : 129/1000
- ▶ Taux de mortalité enfants < 5ans : 385/1000
- ▶ Taux de mortalité maternelle : 800/100.000
- ▶ Dépenses publiques de santé/PIB : 0,65%
- ▶ Taux de scolarisation brut/Primaire : 79,54% (filles : 62%)
- ▶ Taux de scolarisation brut/Secondaire : 11,4%
- ▶ Taux d'alphabétisation des adultes : 58,9%

[Sources : Rapport National sur le Développement Humain au Burundi, 2003; RDH 2005 ; CAP 2006]

### I.2 CONTEXTE SOCIAL ET POLITIQUE

Le Burundi a été confronté, depuis son accession à l'indépendance (1962), à une situation sociale instable, origine de plusieurs vagues de violences interethniques successives. Cette instabilité civile a fait de nombreuses victimes et a profondément atteint le tissu social et économique du pays. La 'crise' qui a débuté en 1993 (avec un coup d'état) et qui s'est aggravée tout au cours des années 1994 et 1995, a été celle qui a eu les effets directs les plus importants : plusieurs centaines de milliers de morts parmi la population; flux massif de populations déplacées à l'intérieur du pays et de réfugiés dans les pays limitrophes; et coup d'arrêt porté au processus démocratique.

Les déplacements de populations se sont produits en deux grandes vagues :

<sup>1</sup> Toutes les données démographiques (au niveau national et régional) doivent être utilisées avec beaucoup de prudence. En effet, le dernier recensement de la population burundaise avait eu lieu en 1990 et toutes les données actuelles ne sont que des projections sur la base d'une croissance annuelle estimée à 2,6% - ceci, bien entendu, ne tient pas compte des centaines de milliers de personnes qui sont décédés à la suite des troubles civils ou qui ont quitté le pays.

- La première en 1972 s'est soldée par la fuite d'environ 300.000 personnes principalement vers la Tanzanie,
- La seconde en 1993 a entraîné en quelques mois un afflux de plus de 600.000 personnes fuyant en Tanzanie mais aussi en RDC et au Rwanda. La guerre qui a suivi a provoqué de nouveaux départs vers l'extérieur et à l'intérieur du pays,
- Sur la période 2002 à septembre 2004, le HCR a déjà enregistré 217.684 rapatriés dont 82.366 pour l'année 2003 et presque le même effectif (82.035),
- En 2006, pour l'ensemble du pays l'UNHCR attend le retour d'environ 50.000 réfugiés burundais (en appliquant le pourcentage par province de 5,88% de 2005, cela signifie le retour d'environ 2.900 personnes par province),
- Les provinces en attente d'un rapatriement important sont Makamba, Rutana, Ruyigi, Cankuzo, Muyinga et Bururi (communes Burambi, Buyengero et Rumonge),
- Sur l'ensemble, plus de 21% des sinistrés sont des femmes chefs de ménage.

**Encadré 2**

**Situation actuelle des populations réfugiées**

En 2003, il avait été estimé qu'environ 1,2 millions de personnes vivaient dans des conditions infra-humaines d'exil, d'errance et/ou de regroupement dans des camps et dans les sites de déplacés intérieurs ou d'accueil des rapatriés. Particulièrement critique a été la situation des femmes.

Selon un recensement des déplacés, effectué par OCHA en mai 2005, ils seraient estimés à 117.000 personnes réparties sur 160 sites contre 281.000 déplacés en juillet 2002.

Le programme de Démobilisation, Désarmement et de Réintégration des ex-combattants appuyés par la Banque Mondiale (DDR) prévoit que d'ici 2007, 80.000 combattants, 20.000 gardiens de la paix et 10.000 militants combattants retourneront dans la vie civile où ils doivent être réintégrés.

La prise en charge de ce nombre massif de sinistrés, combiné avec la crise économique du pays, a créé des problèmes majeurs, en particulier :

- Pauvreté généralisée de la population,
- Faible accès des sinistrés aux ressources financières et aux moyens de production,
- Détérioration majeure des conditions de vie (alors que le pays figurait déjà parmi les plus pauvres au monde au début des années 90),
- L'insuffisance et l'état de délabrement avancé des infrastructures socio-économiques.

### **I.3 CONTEXTE ECONOMIQUE**

Neuf années de guerre et trois années d'embargo (juillet 1996- janvier 1999) ont profondément affecté l'économie burundaise et détruit ses infrastructures de base. Elles ont créé une situation de très grande insécurité qui, à son tour, a un impact négatif sur l'économie locale (à cause d'un niveau très bas d'investissements de la part du secteur privé et les coûts élevés de l'argent.<sup>2</sup> En 2005, le Burundi est considéré le neuvième pays le moins développé au monde (169<sup>ème</sup> sur 177 pays). Au niveau macro-économique, cette situation s'est traduite par :

- La chute du PNB par habitant de près de 40% en 10 ans, en passant de 180\$ en 1993 à 90 \$ en 2005,
- Une inflation galopante,
- La quasi disparition des revenus publics,

<sup>2</sup> Voir Nkurunziza D. & Ngaruko F., 2000

- La diminution dramatique de l'aide internationale (avec une moyenne annuelle d'à peine US\$ 100 millions entre 1992 et 2002).
- De faibles taux d'investissements (avec une moyenne annuelle d'à peine 9%),
- L'accumulation de déficits domestiques et externes et de paiements arriérés (environ US\$ 148.5 millions en 2002).<sup>3</sup>

Au niveau de l'économie rurale locale, les caractéristiques suivantes doivent être soulignées :

- Environ 58 % de la population vit sous le seuil d'un dollar par jour et presque 90% avec moins de deux dollars par jour, avec une forte tendance à la féminisation de la pauvreté,
- Les fermes individuelles sont très fragmentées en petites parcelles,
- Les techniques agricoles utilisées sont peu productives,
- La production est peu diversifiée,
- Les économies locales n'arrivent pas à produire des emplois suffisants.

La crise civile et économique a eu un impact négatif direct sur la situation d'insécurité alimentaire des ménages, dans un pays où plus que 90% des personnes dépend d'une très faible intégration aux marchés. Un document récent du 'Comité mondial pour la sécurité alimentaire', qui considère le conflit comme la cause la plus commune d'insécurité alimentaire, montre qu'au Burundi, le conflit a même constitué la seule cause pendant plus de 60% de la période comprise entre 1986 et 2004.<sup>4</sup>

#### **I.4 AGRICULTURE ET ENVIRONNEMENT**

##### **Situation**

Le Burundi a un environnement naturel idéal pour l'agriculture à la fois pour la consommation interne et pour le commerce. Les activités agricoles constituent la principale activité économique, avec 90% de la force de travail, et contribuent à environ 40% du PNB. Le Burundi est un pays avec de grandes potentialités : on peut en effet compter sur 2 saisons culturelles sur les collines et une saison additionnelle dans les bas-fonds).<sup>5</sup>

Cependant, la terre est rare et les sols sont en train de se dégrader. Sous la pression de la croissance démographique et des systèmes traditionnels d'héritage, la taille moyenne des parcelles individuelles a considérablement diminué au cours des années dernières : dans la plupart des régions, la taille moyenne des exploitations familiales est inférieure à 0,5 ha.

L'utilisation optimale des ressources naturelles productives est rendue difficile par un certain nombre de contraintes :

- L'enclavement du pays réduit la valeur des recettes,
- La densité démographique a conduit à un fort déclin de la productivité de la terre et à une colonisation intense des terres non habitués.
- La terre a subi une érosion considérable, avec pour effet une perte de sa fertilité (ce phénomène d'érosion est rendu encore plus grave par la topographie accidentée du pays).

<sup>3</sup> Voir Rapport National sur le DH, 2003

<sup>4</sup> Assessment of the World Food Security Situation, FAO, 2005

<sup>5</sup> Saison A: Sept - février : maïs, pomme de terre, patate douce, manioc, haricot, banane ; Saison B : Février - juillet : haricot, pomme de terre, blé, petit pois ; Saison C: Mai - décembre : maïs, haricots, pomme de terre, patate douce

- Des méthodes de gestion des ressources naturelles productives peu coordonnées ont eu des conséquences sur l'économie d'une forte proportion de la population qui dépend essentiellement de la terre.

Le potentiel des terres cultivables est constitué par les marais non encore aménagés (les marais constituant traditionnellement des réserves importantes d'eau). Drainés de leurs eaux en saison sèche, le marais ne reste que comme une étroite rivière qui serpente entre les parcelles de patate douce, haricot, riz, selon les saisons. Par ailleurs, la terre perd sa fertilité, sous l'impact d'une dégradation physique, chimique et biologique, particulièrement à cause de l'érosion et de pratiques agricoles peu adaptées. Beaucoup de terres sont désormais contaminées par des niveaux élevés de fer et de toxines à base d'aluminium. Les cultures commerciales (café, coton, thé, riz et sucre) sont pratiquement les seules cultures capables de générer des revenus à la fois pour le pays et pour les groupes domestiques. Elles constituent plus de 80% des recettes à l'exportation en 2002. Cependant, elles dépendent énormément des fluctuations des marchés internationaux.

Pour ce qui concerne l'élevage, les années de conflit ont eu un impact néfaste sur le cheptel. Le Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage estime que pillage et vols d'animaux ont affecté 30% des bovins et 40-60% des petits ruminants.

Le résultat est que le nombre des populations rurales vivant au-dessous du seuil de pauvreté a augmenté de 35% en 1992 à plus de 58% en 2000-2002.

#### **Politique agricole et environnementale**

Une première *Stratégie nationale de l'environnement au Burundi* (SNEB) a été préparée en 1992-93 mais mise aussitôt en veilleuse en raison de la crise socio-politique. La SNEB a été actualisée en 1997 et un Plan d'Action pour l'Environnement, outil de mise en œuvre de la SNEB, a été élaboré ainsi qu'un Plan Directeur de l'Eau (1998). De plus un *Plan Directeur d'Aménagement des Marais* et une *Politique Nationale de Gestion des Ressources en Eau* seront bientôt adoptés par le Gouvernement. Les objectifs de cette politique sont :

- La reconstitution du couvert végétal détruit et le développement du patrimoine forestier,
- Le renforcement de la gestion du patrimoine existant,
- La promotion des techniques permettant l'économie du bois en vue de l'augmentation du revenu sur la transformation,
- La mise en place d'un programme de recherche,
- L'évaluation de la demande et des disponibilités en eau en vue de la maîtrise de la production de la ressource « eau »,
- L'évaluation des risques de pollution de l'eau,
- L'évaluation de la qualité de l'air au Burundi et l'inventaire de ses formes de pollution,
- Le rétablissement et le maintien de l'équilibre écologique,
- La sauvegarde du patrimoine génétique et de la biodiversité,
- La lutte contre les différentes formes de pollution et la contribution à l'augmentation durable de la production.<sup>6</sup>

Le Gouvernement du Burundi a défini un nombre de principes directeurs concernant les problèmes fonciers liés à l'utilisation de l'espace, parmi lesquels les suivants :

---

<sup>6</sup> Source : Politique sectorielle du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement et du Tourisme

- Révision de la loi en vue de protéger les sols contre l'érosion, la pollution, les pratiques peu durables d'exploitation de l'espace, la planification intégrée pour l'utilisation des sols et la lutte contre la désertification,
- L'inventaire des formes d'utilisation de l'espace,
- L'adoption of pratique de conservation des sols

#### Réseaux de commercialisation

En dehors d'usines de transformation de café et thé, il y a seulement quelques unités artisanales de transformation des produits agricoles.

Par ailleurs, une bonne partie de la production est vendue, en partie aussi à cause du manque d'infrastructures de stockage et de conditionnement adéquates. Le conditionnement pour la conservation est fait de façon rudimentaire par simple séchage à l'air libre ou au soleil (cela explique le taux élevé de pertes, surtout à cause des attaques de petits insectes ichtyophages ainsi que aux manipulations lors du stockage). En général, les opérateurs économiques achètent dans les collines directement auprès des producteurs dans les marchés hebdomadaires. La chaîne commerciale agricole comprend les acteurs suivants :

#### Encadré 3 :

#### Les principaux acteurs de la chaîne commerciale

##### → Producteurs

##### → Acheteurs locaux (autres producteurs)

→ *Petits commerçants ambulants* (s'approvisionnant auprès des producteurs ou sur les marchés)

→ *Quelques grands opérateurs économiques* capables d'acheter de grosses quantités de produits)

##### → Consommateurs des centres urbains

### I.5 PAUVRETE

#### *Pauvreté et disparités régionales*

L'ensemble du pays est pauvre. Cependant, la pauvreté n'affecte pas tout le pays de la même manière. Il y a des différences entre zones urbaines et zones rurales, entre régions naturelles et aussi entre groupes socio-économiques

Tableau 4

Distribution de la pauvreté selon les régions naturelles (2001-2002)

Région	Pauvreté (en Frb)	Incidence de pauvreté
Bujumbura city	410,499	67.0
Plaines	91,947	75.0
Montagnes & transition	91,947	66.0
Plateaux occidentaux	91,947	65.0
Plateaux orientaux	91,947	72.0
<b>Total</b>	<b>107.994</b>	<b>68.7</b>

(Source: Burundi, Enquête Priorité, 1998-2002 ; Voir aussi an Annexe les tableaux comparatifs du PNUD Politique de réduction de la pauvreté)

D'un point de vue géographique, les provinces qui connaissent des situations croissantes de pauvreté sont celles qui ont été les plus affectées par le conflit, comme Bubanza, Cibitoke et Karuzi. Dans certaines provinces (Rutana and Karuzi), où la pauvreté était déjà assez importante avant la crise civile (environ 50% de personnes vivant au-dessous du seuil de la pauvreté), les conditions se sont aggravées (passant à environ 70%). Plusieurs provinces qui, avant le conflit, se trouvaient dans une situation satisfaisante (par exemple, Bujumbura Rural) connaissent aujourd'hui de forts phénomènes d'appauvrissement généralisé.

#### **Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté**

Le *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté* constitue désormais la stratégie de référence pour tous les programmes et politiques publiques.<sup>7</sup> Le CSLP intérimaire (CSLP-I) avait été élaboré en 2002 de manière participative et approuvé en janvier 2004 par les Conseils d'Administration du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale. Le CSLP définitif est en voie de préparation.

En prenant en compte les engagements internationaux du Burundi et les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), la stratégie vise à atteindre un taux de croissance durable de 5% et à promouvoir une répartition de cette croissance plus favorable aux couches de la population les plus pauvres. La stratégie s'articule autour de six axes :

- Paix et bonne gouvernance,
- Croissance économique,
- Promotion du capital humain,
- Réhabilitation des sinistrés,
- VIH-SIDA et IST,
- Participation de la femme.

Un CSLP en cours de préparation doit substituer le CSLP-I : Le nouveau document affmeta, entre autres, affmeta les objectifs et les cibles de la stratégie, précisera le contenu et le budget des actions prioritaires et définira le cadrage macro-économique

Un aspect particulier de la pauvreté est le nombre élevé de réfugié et de sinistrés. La *Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés* (CNRS) créé sous tutelle du MRRDR en 2002 était un organe d'exécution de la politique nationale de réinstallation et de réinsertion des sinistrés, de promotion d'une politique dynamique de rapatriement. Une nouvelle *Commission Terre* vient de remplacer le CNRS.

Le *Ministère de l'Action Sociale et de la Promotion de la Femme* prévoit de mettre en place des Centres Sociaux au niveau de chaque commune et de réintroduire au niveau des centres sociaux les activités d'animation sociale de l'auto-prise en charge et de l'auto-promotion,

Pour faire face au défi du retour massif des sinistrés, le gouvernement envisage trois principaux axes stratégiques:

- (i) la réhabilitation et l'accès aux services sociaux de base;
- (ii) la relance et la promotion de l'économie locale principalement dans le secteur agricole;
- (iii) la création d'emplois à travers HIMO et les micro-crédits.

<sup>7</sup> Voir: [http://poverty.worldbank.org/files/Burundi\\_IPRSP.pdf](http://poverty.worldbank.org/files/Burundi_IPRSP.pdf).

## I.6 DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE LOCALE

La crise sociale et politique a eu un effet direct sur le système de gouvernance (tout en ayant été causée elle-même par une mauvaise gouvernance). Ce système de gouvernance a été fortement caractérisé par :

- Une très forte centralisation du pouvoir décisionnel,
- De faibles capacités nationales et locales en matière de planification,
- L'exclusion d'une grande partie de la population du processus de gestion et de prise de décisions,
- Une mauvaise utilisation des ressources,
- Des violations massives des droits de l'homme,
- Une impunité généralisée,
- Une faiblesse des administrations locales incapables de sécuriser les personnes et leurs biens.

L'Accord d'Arusha pour la paix et la Réconciliation<sup>8</sup> signé le 28 août 2000 entre 19 différents mouvements politiques et parties, et ratifié le 1<sup>er</sup> décembre 2000 par le Parlement burundais, a servi de fondement à l'ensemble des initiatives politiques et des réformes conduites depuis 2001. En parallèle, divers événements ont confirmé les engagements d'Arusha : installation des institutions de la transition, respect des modalités prévues pour la seconde période de la transition, etc.). Cela a amorcé la phase « post-transition » qui a conduit à la mise en place, en février 2002, d'une Assemblée Nationale et d'un Sénat de transition. Cette phase doit s'appuyer aussi sur une nouvelle Constitution et de nouvelles institutions légitimées par des élections libres attendues pour Août 2005. Un cessez-le-feu avec trois des quatre groupes de rebelles a eu lieu en octobre et décembre 2002). Un traité de paix avec la République Démocratique du Congo a été signé en 2003, avec la mise en place d'une commission mixte de contrôle du cessez-le-feu (sous la supervision d'un groupe d'observateurs de l'Union africaine à partir de mars 2003).

En matière de Gouvernance locale, le volet *Appui au processus de décentralisation et de déconcentration* constitue un élément important de l'Accord d'Arusha. Il souligne entre autres :

- Les capacités de pilotage des communes,
- Les ressources humaines et financières des communes en fonction des compétences des communes (planification et mise en œuvre du développement local),
- Les mesures d'anti-corruption.

Une société civile forte a été associée au processus des Accords d'Arusha et s'est développée, investissant en particulier le terrain des droits de l'homme (environnement juridique (loi sur les ASBL, loi sur les confessions religieuses, loi sur la presse) ou de coordination (constitution d'un cadre de concertation et d'action de la société civile, renforcement de capacités au profit de collectifs d'associations).

Le système de gouvernance prévoit actuellement un seul niveau de Collectivité locale, à savoir la Commune (avec une moyenne de 30.000 à 60.000 personnes). Dans chacune des Provinces burundaises, on compte une moyenne de 7 ou 8 Communes, la plus petite Province ayant seulement 5 Communes et la plus grande 11.

Chaque Commune comporte deux niveaux de recensement administratif, à savoir : la Zone (qui a en moyenne une population de 10.000 à 20.000 personnes); et la Colline

---

<sup>8</sup> Voir le texte complet dans <http://www.burundi-gov.org/> ou dans [http://www.usip.org/library/pa/burundi/pa\\_burundi\\_08282000\\_toc.html](http://www.usip.org/library/pa/burundi/pa_burundi_08282000_toc.html)

(chaque Zone comportant une moyenne de 5 'Collines' administratives (qui ont, quant à elles, une moyenne de 2.000 à 4.000 personnes).

### **Principaux éléments de la Loi communale**

Au Burundi, le nouveau processus de décentralisation est appuyé par trois textes fondamentaux récents (tous issus en 2005), à savoir :

- (i) la *Constitution* (nouvelle constitution post-transition) <sup>9</sup>
- (ii) le *Code électoral* ; Loi N° 1/015 du 20 avril 2005 portant Code Electoral
- (iii) la *Loi communale*. Loi N° 1 / 016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale.

#### **Collectivité territoriale**

Au Burundi, la *Commune* est définie comme une collectivité territoriale décentralisée, dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie organique et financière, chargée de la gestion des intérêts locaux de la population de son ressort. La Commune constitue la base du développement économique et social de la population établie sur son territoire.

#### **Administration communale**

Une Commune est administrée par un *Conseil communal* et par un *Administrateur communal*. Les membres du Conseil sont élus au suffrage universel et élisent, à leur tour, l'Administrateur communal. L'Administrateur communal « est le représentant légal de la commune et de la population de son ressort (il gère ainsi le patrimoine communal, dirige et supervise tous les services communaux et coordonne toutes les actions de développement socio-économique) et il est aussi le représentant de l'Etat dans sa commune. L'administrateur exerce un pouvoir de surveillance et d'orientation sur les agents des services déconcentrés de l'Etat affectés dans sa commune, mais il exerce un pouvoir hiérarchique direct sur le détachement de la police affecté dans sa commune.

#### **Tutelle**

La tutelle administrative d'une Commune est assurée par le Gouverneur de la Province (qui n'est pas un élu).

### **Principaux défis en matière de décentralisation**

A différents niveaux, les textes législatifs actuels jettent les bases du statut et des fonctions des nouvelles Communes issues des premières élections locales. Cependant, tous ces textes devraient être complétés à termes par des réformes concernant notamment la fonction publique, la décentralisation sectorielle et la décentralisation fiscale, comme aussi par un ensemble de dispositions institutionnelles concernant, par exemple, les relations entre les Communes et le Gouvernement central, d'une part, et les Communes et l'administration provinciale, d'autre part, comme aussi les relations horizontales entre les Communes.

Même si la Loi ne prévoit qu'un seul niveau de collectivité territoriale décentralisée, à savoir la Commune, elle laisse la place à deux niveaux infra-communaux, à savoir la Zone et la Colline (considérés comme des circonscriptions électorales et administratives). Cependant, les interactions et les synergies entre ces trois entités, surtout par rapport à la planification et à la réalisation des activités de développement local, ne sont pas encore très claires.

A l'instar de la situation d'autres pays qui se trouvent aux premières phases de la décentralisation, la situation burundaise est caractérisée par un mélange d'éléments relevant à la fois de la décentralisation, de la centralisation et de la déconcentration. Malgré la volonté politique d'appuyer un processus politique de décentralisation (l'un des piliers de l'*Accord d'Arusha*),<sup>10</sup> la centralisation est et restera encore une dimension importante, dans la mesure où les fonctions des nouvelles Communes en matière de développement local et de fourniture

<sup>9</sup> La première Constitution avait été promulguée en 1992.

<sup>10</sup> *Accord d'Arusha pour la paix et la Réconciliation* signé le 28 août 2000 entre 19 différents mouvements politiques et parties, et ratifié le 1<sup>er</sup> décembre 2000 par le Parlement burundais. L'Accord prévoit quatre protocoles, avec une série de réformes institutionnelles. Le Protocole II '*Démocratie et bonne gouvernance*' concerne non seulement la décentralisation, mais aussi la déconcentration de l'administration.

de services sont encore vagues, la coordination entre les Communes et les Ministères sectoriels doit encore être clarifiée, et il n'y a pas encore une véritable réflexion en matière de décentralisation fiscale. Il serait difficile et laborieux de se défaire de l'héritage de l'organisation territoriale de l'ancien système, caractérisée par une centralisation excessive.

Le manque de clarté actuelle sur les responsabilités fonctionnelles des Communes est reflété par l'absence d'un système concernant les relations fiscales entre le Gouvernement central et les Communes. Dans la situation actuelle, la presque totalité du budget communale - à la fois pour le budget de fonctionnement et pour le budget d'investissement - dépend des ressources locales. D'après les nouvelles dispositions, l'Etat central aura la charge d'assumer seulement le paiement des salaires de l'Administrateur communal (*élu*) et de deux cadres techniques communaux - ce qui représente déjà une amélioration par rapport à la situation qui a été en vigueur jusqu'à présent (où seulement les salaires de l'Administration communale <sup>11</sup> et du responsable de la police communale étaient pris en charge par l'Etat).

Cependant, la nouvelle commune connaîtra aussi des charges financières nouvelles, devant dorénavant assurer le salaire non seulement des Chefs de Zone, mais aussi des nombreux '*Chefs de Colline*' comme aussi assurer '*le jeton de présence*' des conseillers communaux (pour leur participation aux rencontres trimestrielles). Toutes les autres ressources des Communes sont le résultat de recettes auto-générées.

La réflexion concernant un pourcentage de son budget que l'Etat accepterait de verser aux Communes est encore embryonnaire. Dans la situation actuelle, le budget d'investissement n'est que le reliquat dégagé du budget de fonctionnement. Ainsi, aucune disposition ne semble avoir été prise pour trouver une solution aux énormes problèmes financiers rencontrés par les anciennes Communes pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement.<sup>12</sup>

Les Communes existent au Burundi depuis fort longtemps. Il est vrai que dans l'ancien système, l'Administrateur communal était nommé par le Président de la République (alors que maintenant il est élu par les membres élus du Conseil communal) et que les membres du Conseil communal étaient nommés par le Gouverneur. Cependant, la notion de Commune est déjà bien enracinée au Burundi, avec une configuration sociale et territoriale précise. Cette continuité présente des avantages certains. Mais elle présente aussi des désavantages importants qui, s'ils ne sont pas corrigés à temps, risquent de porter une menace directe à l'ensemble du processus de décentralisation et à la viabilité de nouvelles institutions décentralisées.

- Les nouvelles Communes héritent de l'ancienne administration communale des dettes relativement importantes, qu'il s'agira d'apprécier de manière appropriée assez rapidement, mais qui dans certains cas peuvent correspondre à plus de deux-tiers du budget annuel de la Commune (retards dans le paiement des frais de personnel, arriérés de cotisations sociales et de dettes contractées vis-à-vis de tout un ensemble d'institutions publiques, semi-publiques et privées - travaux publics, régies des eaux, sécurité sociale, entrepreneurs et fournisseurs, institutions bancaires - y compris le Fonds de Développement Communal, FDC,<sup>13</sup> salaires individuels arriérés, etc.).

<sup>11</sup> Dans l'ancien système, l'Administrateur communal était nommé par le Président de la République, alors que les membres du Conseil communal (au nombre de 15) étaient nommés par le Gouverneur sur proposition de l'Administration communale. Dans le nouveau système, l'Administrateur communal est élu par les autres membres du Conseil communal, (au moins pour les premières élections) qui, quant à eux, sont élus au suffrage universel. Enfin, il faut remarquer la terminologie : l'*Administrateur communal* correspond au Maire des autres pays (le terme '*Maire*' au Burundi désigne le '*Gouverneur*' nommé de la Ville de Bujumbura).

<sup>12</sup> L'importance de l'Etat central dans le financement du développement est expliquée par le besoin d'établir une péréquation entre les Communes riches et pauvres pour assurer un accès équitable des populations aux infrastructures de base.

<sup>13</sup> Le *Fonds de Développement Communal* (FDC) finance les activités de développement des Communes. Il finance des crédits ou fournit des garanties aux emprunts contractés par les Communes auprès d'autres institutions bancaires. Cependant, le FDC n'est pas performant : d'une part, ses taux d'intérêt sont très élevés (21%) et, d'autre part, aucun dispositif légal n'oblige les communes à effectuer le paiement des dettes. Le résultat est que le FDC a totalisé un manque à gagner énorme à cause du non paiement des dettes des communes (plus de 827 millions Frb à la fin de l'exercice de 2001). De ce fait, les Communes ne peuvent plus