



**Observatoire de l'Action
Gouvernementale**

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

*E-mail: oag@cbinet.net * Site Web: www.oag.bi*



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Forum pour le Renforcement
de la Société Civile

Etat des lieux de la gouvernance dans la province de Kayanza au cours de l'année 2014

Rapport d'observation

Bujumbura, octobre 2014

Remerciements

Aux termes de la présente analyse, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale tient à remercier le consultant, Monsieur Siméon BARUMWETE pour son apport très précieux dans la rédaction du rapport d'observation de la gouvernance dans la province de Kayanza.

Ses remerciements sont adressés aux membres du Comité de pilotage et de lecture dont les noms suivent:

- Monsieur Onesphore NDUWAYO, Membre de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;
- Madame Marie BWIMANA, Trésorière de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;
- Monsieur Déo-Guide RUREMA, Haut cadre de l'Administration publique ;
- Monsieur Jean Jacques SINDAYIHEBURA, Consultant Indépendant ;
- Monsieur Jean Bosco BUTOYI, Consultant Indépendant ;
- Monsieur Melchior NDAYIMIRIJE, Secrétaire Exécutif de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;
- Monsieur J-Bosco NZOSABA, Chargé de Communication à l'Observatoire de l'Action Gouvernementale.

Ses remerciements sont également adressés au Forum pour le renforcement de la société civile qui, de près ou de loin, a contribué à la réalisation de cette analyse.

Enfin, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale exprime sa profonde gratitude à l'endroit de la Coopération Suisse pour son appui financier.

Table des matières

Matière.....	Page
Remerciements.....	3
Table des matières.....	5
Sigles utilisés.....	7
Résumé exécutif.....	9
0. Introduction générale	17
0.1. Contexte et justification.....	17
0.2. Objectifs de l'étude	18
0.3. Méthodologie.....	18
0.4. Structure du rapport.....	19
0.5. Présentation sommaire de la province de Kayanza.....	20
Chapitre 1 : Situation de la gouvernance politique, de la sécurité, des droits humains et des libertés publiques dans la province de Kayanza.....	23
1.1. Fonctionnement de l'Institution communale.....	23
1.1.1 Le Conseil Communal.....	23
1.1.2 L'administration communale.....	25
1.1.3 Le Comité communal de développement communautaire (CCDC).....	25
1.1.4 Le Comité mixte de sécurité.....	27
1.2. Fonctionnement de la justice.....	29
1.3. Etat des droits humains et des libertés publiques.....	30
1.4. Faiblesse fonctionnelle des partis politiques de l'opposition...	30
1.5. Faiblesse du respect de l'équilibre genre.....	31
1.6. Rapports entre les partis politiques et l'administration.....	32
1.7. Rapports entre l'administration et les organisations de la société civile.....	35
1.8. L'intercommunalité et la coopération décentralisée.....	39
1.8.1 Intercommunalité.....	39

1.8.2	Coopération décentralisée.....	39
Chapitre 2 : Situation de la gouvernance économique, administrative et sociale.....		41
2.1.	Situation de la gouvernance économique.....	41
2.1.2	Les projets d'appui à l'augmentation de la production dans les domaines de l'agriculture et de l'élevage.....	42
2.1.3	Mise en place des outils de planification du développement local : les PCDC deuxième génération.....	44
2.1.4	Le civisme fiscal comme voie de la lutte contre la corruption et les malversations économiques.....	44
2.1.5	Les secteurs à exploiter pour l'avenir : les mines et les plantes industrielles.....	47
2.2.	Situation de la gouvernance administrative.....	49
2.2.1	Relations administration et usagers.....	49
2.2.2	La gestion du personnel communal.....	52
2.2.3	Déficit de neutralité et d'impartialité sur le lieu du travail.....	54
2.3.	Situation de la gouvernance sociale.....	55
2.3.1	Le secteur de l'éducation.....	55
2.3.2	Le secteur de la santé.....	58
Conclusion et recommandations.....		61
Bibliographie.....		67

Sigles utilisés

ABELO	: Association burundaise des élus locaux
ACORD	: Agence de coopération et de recherche pour le développement
AVISI	: Association internationale des volontaires italiens
CAM	: Carte d'assistance médicale
CAPAD	: Collectif des associations paysannes pour l'auto-développement
CC	: Conseil communal
CCDC	: Comité communal de développement communautaire
CDC	: Comité de développement collinaire
CDF	: Centre de développement familial
CDS	: Centre de santé
CNDD-FDD	: Conseil national de défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie
COSA	: Comité de santé
CRS	: Catholic relief service
DPE	: Direction provinciale de l'enseignement
ECOFO	: Ecole fondamentale
FONIC	: Fonds national d'investissement communal
FRODEBU	: Front pour la démocratie au Burundi
MSD	: Mouvement pour la solidarité et la démocratie
OAG	: Observatoire de l'Action Gouvernementale
ONG	: Organisation non gouvernementale
OSC	: Organisation de la société civile
OTB	: Office du thé du Burundi
PAD III	: Projet d'appui à la décentralisation, phase III
PAIVA-B	: Projet d'appui à l'intensification et la valorisation agricole du Burundi
PARSE	: Projet d'appui à la reconstruction du secteur de l'élevage
PCDC	: Plan communal de développement communautaire
PRADECS	: Projet d'appui au développement communautaire et social
PRODEFI	: Programme de développement des filières
RCO	: Responsable de la comptabilité de l'Ordonnateur

RGPH : Recensement Général de la population et de l'habitat
UPD : Union pour la paix et le développement
UPRONA : Union pour le Progrès National

Résumé exécutif

L'étude portant sur la situation de la gouvernance dans la province de Kayanza a été menée en recourant à la technique de collecte de données basée sur l'entretien. Les publics cibles pour cette étude sont composés par les autorités politiques et administratives provinciales et communales, les responsables des partis politiques (parti majoritaire et partis de l'opposition), les représentants des organisations de la société civile, les représentants des confessions religieuses et la population. Dans chaque commune, environ une trentaine de personnes étaient interviewées. Après la collecte des données, ces dernières ont été analysées et ont servi de base à la rédaction du présent rapport.

Outre l'introduction générale et la conclusion, le rapport est structuré autour de deux chapitres essentiels.

Le premier chapitre analyse certains éléments de compréhension du niveau de gouvernance. Il s'agit du fonctionnement de l'institution communale, du fonctionnement de la justice, de l'état de la sécurité, des droits humains et des libertés publiques au niveau provincial, des rapports entre les partis politiques et l'administration, des rapports entre l'administration et les organisations de la société civile, des rapports entre les communes (rapports intercommunaux) et des rapports entre les communes de la province de Kayanza et les communes étrangères.

Concernant le fonctionnement de l'institution communale, l'observation a constaté que toutes les communes sont dotées des administrateurs communaux et des différents organes délibératifs (Conseils communaux) et consultatifs fonctionnels (CCDC, comité mixte de sécurité, etc.). Le constat est que tous ces organes sont presque monopolisés par le CNDD FDD. Les responsables des partis politiques de l'opposition et ceux des organisations de la société civile se plaignent de leur faible représentation au sein de ces organes.

Concernant le fonctionnement de la justice, les tribunaux de résidence ont amélioré leurs conditions de travail grâce aux appuis techniques du Projet Gutwara Neza. Ainsi, chaque tribunal de résidence a été doté de deux motos, des ordinateurs et une photocopieuse afin de réduire les délais de traitement des dossiers. Toutefois, la population locale continue à se plaindre de la corruption qui mine ce secteur. Par ailleurs, la justice est quelquefois instrumentalisée par l'administration.

Concernant l'état de la sécurité, les principaux facteurs d'insécurité sont entre autres le vol domestique et dans les champs, les conflits fonciers, le concubinage, la consommation des boissons prohibées et des stupéfiants.

Quant aux rapports entre l'administration et les partis politiques, les points de vue des uns et des autres divergent. Les autorités administratives affirment que les relations sont excellentes, ce qui est aussi reconnu par certains leaders politiques de l'opposition. Les raisons de ces bonnes relations sont expliquées par l'absence de cas de confrontations et d'accrochages entre d'une part, les membres des différents partis politiques et d'autre part, entre les jeunes affiliés aux différents partis politiques.

Les autorités administratives affirment également qu'elles autorisent la tenue des réunions des partis politiques. Selon ces autorités, la cohésion entre les partis politiques est irréprochable. Toutefois, cela ne veut pas dire que le niveau de collaboration soit également bon. En effet, quand on interroge les responsables des partis politiques de l'opposition, ces derniers affirment que leurs membres sont victimes de l'exclusion qui serait érigée en règle. Cette exclusion est pratiquée au niveau des postes techniques et des organes consultatifs.

En outre, il arrive que certaines autorités administratives reviennent sur leurs décisions d'autorisation des réunions des partis politiques arguant que le lieu de la réunion abritera une autre activité importante. Les représentants des partis politiques de l'opposition se plaignent de l'inertie des autorités locales devant les manœuvres d'intimidation proférées par les jeunes imbonerakure aux membres des partis politiques de l'opposition en réunion.

Au-delà de cette exclusion, les partis politiques de l'opposition essaient de survivre politiquement dans cet environnement en procédant au recrutement « informel » des membres au cours des activités quotidiennes notamment en allant au marché, à la messe, aux travaux champêtres, etc. Pour eux, l'important étant de dissimuler leurs actions. La population locale vivrait aussi dans la peur et ne voudrait pas aussi manifester publiquement une autre appartenance politique autre que celle du CNDD-FDD.

Concernant les rapports entre l'administration et les organisations de la société civile, ils sont aussi globalement bons. Les autorités administratives apprécient ces relations notamment les multiples contributions des OSC dans le développement et la gouvernance locale. En effet, TWITEZIMBERE et OAG contribuent au renforcement des capacités des agents communaux en citoyenneté fiscale. L'administration associe ces organisations à ses activités et vice-versa. Bien plus, les OSC participent à côté de l'administration dans plusieurs organes consultatifs. Mais dans certaines communes, les relations entre l'administration et les OSC sont le reflet des relations qui existent entre l'organisation en question et son représentant au niveau national.

Concernant l'intercommunalité et la coopération décentralisée, on note que les communes de la province de Kyanza commencent à nouer des liens entre elles et timidement avec des communes étrangères dans la conduite des projets de développement partagés. Ainsi, les communes de Rango, Muhanga et Gahombo sont en train de co-financer un projet d'électrification de leurs zones. En outre, les communes de Muhanga et de Butaganzwa ont co-financé la construction d'un pont reliant les deux communes. Par ailleurs, la commune de Butaganzwa entretient des relations de jumelage avec la commune Hå de Norvège. Cette dernière intervient en commune de Butaganzwa dans l'adduction d'eau potable et commence aussi à s'intéresser à initier les jeunes de cette commune à l'informatique.

Le deuxième chapitre porte sur la situation de la gouvernance économique, administrative et sociale.

Concernant la gouvernance économique, bien que la province de Kayanza ait les plus fortes densités démographiques du pays, sa situation sur trois régions naturelles (Buyenzi, Mugamba et Kirimiro) lui dote d'une large variété de produits agricoles. Bien plus, elle bénéficie de la présence de nombreux projets et ONGs dont l'objectif principal est l'augmentation de la production dans les domaines de l'agriculture et de l'élevage.

En outre, toutes les communes de la province de Kayanza se sont dotées des nouveaux outils de planification du développement local à savoir les PCDC, seconde génération. En effet, les premiers PCDC étaient moins réalistes, sous financés et sans calendrier d'exécution. Les nouveaux PCDC ont été conçus pour corriger les premiers.

Par ailleurs, les partenaires du développement de la province de Kayanza notamment TWITEZIMBERE et OAG animent plusieurs ateliers à l'endroit des agents communaux pour renforcer leurs capacités en citoyenneté fiscale comme voie de lutte contre la corruption et les malversations économiques. En effet, la corruption est endémique dans les communes de Kayanza et les principaux secteurs corrompus sont entre autres les services communaux (percepteurs d'impôts et taxes, état-civil, cellule d'attribution des marchés, etc.) et les services publics (enseignement, police, justice).

Les communes de Kayanza ont les atouts d'augmenter leur croissance économique si elles investissaient beaucoup de moyens et de volonté dans la promotion des plantes industrielles (café, thé) et les mines (coltan). En effet, ces produits ne profitent pas encore assez aux communes alors que la loi prévoit une certaine taxe à prélever sur l'exploitation de ces produits et à verser dans le trésor communal.

Au niveau de la gouvernance administrative, celle-ci est analysée par rapport aux relations entre l'administration et les usagers, à la gestion des ressources humaines communales, au degré de neutralité et d'impartialité des agents administratifs et au problème de différenciation entre une finalité de l'administration qui est de servir l'intérêt général et une mission de servir son propre parti.

Concernant les rapports entre l'administration et ses usagers, on note une certaine amélioration au cours de ces dernières années. Toutes les communes ont amélioré la qualité de l'accueil des usagers. Aujourd'hui, chaque chef de service affiche à la porte de son bureau son nom et prénom, son numéro de téléphone et le planning hebdomadaire des activités. Dans ces conditions, tout usager des services communaux prend connaissance de l'emploi du temps du responsable et en conséquence, il peut gérer rationnellement son temps et éviter des va-et-vient infructueux entre son domicile et le chef lieu de la commune.

Pour améliorer l'accueil, les communes mettent à la disposition des usagers des bancs où ils peuvent se reposer en attendant qu'ils soient servis. Par ailleurs, toutes les communes ont introduit des boîtes à suggestions dans lesquelles les citoyens peuvent exprimer leurs doléances ou leurs insatisfactions par rapport à la qualité des services publics locaux. Quant à la gestion des ressources humaines, les communes de la province de Kayanza paient régulièrement le salaire à leurs personnels et cotisent pour eux dans les institutions de sécurité sociale.

Toutefois, la commune de Kayanza conditionne l'octroi d'un service communal à une preuve (un reçu) qu'un citoyen a contribué aux travaux de finissage du stade de Gatwaro. Aussi, certains agents administratifs communaux étalent publiquement leur appartenance politique sur le lieu du travail à travers les formules de salutations, la pose des calendriers du CNDD FDD dans les bâtiments publics (sur le lieu du travail). Dans ces conditions, il devient difficile de différencier la mission de l'administration qui est de servir l'intérêt général avec celle de servir son propre parti politique.

Au niveau de la gouvernance sociale, elle est analysée dans les secteurs de l'éducation et de la santé.

Dans le secteur de l'éducation, les communes ont fait des efforts dans la construction des écoles primaires et secondaires. Toutefois, ce secteur fait face à de nombreux problèmes dont l'insuffisance des enseignants, des infrastructures scolaires, de l'équipement mobilier, des enseignants qualifiés pour certaines disciplines dispensées à l'école fondamentale comme la

musique, l'anglais et le kiswahili, les domaines des arts et de l'entrepreneuriat. Bien plus, le secteur de l'éducation souffre de sa politisation. Aujourd'hui, le secteur de l'éducation [avec celui de la santé] est celui sur lequel se focalise l'attention de tous les acteurs politiques puisque il a la possibilité de recruter les agents de l'Etat. En effet, on pense que le peu de places disponibles dans la fonction publique devraient être gérées dans la transparence et l'équité. Or, selon les responsables des partis politiques de l'opposition, les membres du CNDD-FDD sont priorisés dans le recrutement.

Quant au secteur de la santé, il fait face également au problème de l'insuffisance du personnel et des infrastructures sanitaires. Bien plus, la population se plaint des exigences liées à l'utilisation de la CAM. Elle souhaite que cette carte soit utilisée sans condition dans n'importe quelle structure de santé. Aujourd'hui, le détenteur de cette carte est référé obligatoirement par un centre de santé public soit vers un hôpital de district soit vers un hôpital provincial. Concernant les COSA, ils devraient être repensés pour que l'administration ait un rôle à jouer et que leurs membres aient un mandat clair, soient élus et renouvelés périodiquement.

Au terme de l'analyse, les recommandations suivantes sont formulées :

Au Gouvernement

- Créer un espace de dialogue entre les partis politiques au niveau communal ;
- Créer une cellule neutre décentralisée jusqu'au niveau des communes qui serait chargée de gérer les partis politiques ;
- Doter les directions communales de l'enseignement des unités (enseignants) en fonction des besoins exprimés ;
- Doter les tribunaux de résidence des unités (juges) en fonction des besoins exprimés ;
- Doter les districts sanitaires et les CDS des personnels de santé en fonction des besoins exprimés ;
- Allouer aux écoles les frais de fonctionnement dès la rentrée scolaire ;
- Redéfinir les modalités d'organisation et de fonctionnement des COSA.

Aux Administrateurs communaux

- Veiller à ce que les représentants des OSC dans les organes consultatifs soient élus par les pairs ;
- Régulariser la situation des agents communaux qui travailleraient sans contrat avec la commune ;
- Ouvrir les stades et les salles de réunions de la commune à tous les partis politiques qui le demandent ;
- Veiller à ce que le comité de dépouillement de la boîte à suggestion communale s'acquitte correctement de sa mission ;
- S'engager de manière active dans la lutte contre la corruption et les malversations économiques au sein des services communaux ;
- Appliquer rigoureusement le manuel des procédures administratives et financières en matière de gestion du personnel (recrutement, contrat, ...).

Aux Directeurs communaux de l'enseignement

- Veiller à ce que le recrutement des enseignants dans la commune se fasse effectivement selon le mérite (concours).

Aux Présidents des conseils communaux

- Lancer des invitations aux réunions de manière formelle aux membres (invitations écrites) avec un ordre du jour précis et des documents de travail dans les délais ;
- Procéder aux délibérations uniquement pendant la séance plénière ;
- Veiller à ce que les commissions du Conseil Communal soient fonctionnelles et transmettent les procès verbaux de leurs activités au Conseil Communal ;
- Veiller à afficher les procès-verbaux du Conseil communal et ses délibérations dans la langue nationale (le Kirundi).

Aux organisations de la société civile

- Travailler en synergie et persuader les autorités communales à désigner des représentants des OSC élus par leurs pairs dans les organes consultatifs (CCDC, comité mixte de sécurité, Equipe communale de Planification) ;
- Les représentants de la société civile dans les organes consultatifs doivent être des porte-parole de la population et servir uniquement l'intérêt général.

Aux leaders des partis politiques de l'opposition

- Travailler en synergie et dénoncer publiquement tous les cas de restrictions des libertés publiques ;
- Eduquer leurs membres pour assumer leur appartenance politique et participer aux financements de leurs activités.

0. Introduction générale

0.1. Contexte et justification

L'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG) a obtenu un financement de la Coopération Suisse pour exécuter un Projet d'appui à la décentralisation, à la bonne gouvernance et au développement local dans la province de Kayanza.

Ce projet couvre la période allant du 15 mai 2013 au 28 février 2015. Il s'inscrit dans le cadre global du projet d'appui à la décentralisation, à la gouvernance et au développement local, PAD III, réalisé par plusieurs partenaires à savoir TWITEZIMBERE, FORSC, FONIC, ABELO, l'Institution de l'Ombudsman à Ngozi et l'OAG.

Ce projet a démarré à Ngozi et dans quelques communes de la province de Kirundo et il vient d'être étendu à la province de Kayanza à partir de l'année 2013.

Comme pour d'autres communes dont la gouvernance a déjà fait objet de l'observation de l'OAG, il s'agira de produire une analyse sur la gouvernance dans la province de Kayanza, de partager le constat avec l'administration locale, les parlementaires et autres cadres natifs de la province, d'animer ensuite des ateliers de réflexion sur ce topo en matière de gouvernance/redevabilité (à l'intention des administratifs locaux, des parlementaires et autres cadres natifs de la province et de la population, etc.).

Parallèlement, l'OAG s'attelle au renforcement des capacités des membres des noyaux d'observation de chaque commune afin qu'ils soient capables de faire le monitoring des éléments marquants de la gouvernance, secteur par secteur. Ces noyaux sont également chargés d'élaborer des rapports mensuels d'observation de la gouvernance au niveau de chaque commune en vue d'apprécier les évolutions enregistrées et cela, de manière périodique.

C'est dans ce cadre que l'OAG a voulu élaborer un rapport sur l'état des lieux de la gouvernance dans la province de Kayanza. Ce rapport est axé sur la gouvernance politique, sécuritaire, administrative, économique et sociale. Il traite également des aspects liés au respect des droits et libertés.

0.2. Objectifs de l'étude

Objectif global

L'objectif global est de contribuer à la promotion d'une bonne gouvernance politique, sécuritaire, administrative, économique et sociale fondée sur des valeurs et des pratiques d'intégrité et de transparence dans la gestion des affaires publiques dans la province de Kayanza.

Objectifs spécifiques

- Faire une analyse approfondie des aspects de la gouvernance politique, sécuritaire, administrative, économique et sociale qui caractérisent la gestion de la province de Kayanza ;
- Dégager les forces et les faiblesses de la gouvernance au niveau de la province de Kayanza ;
- Analyser les écarts entre les textes législatifs et réglementaires et les décisions prises ainsi que les actions menées par les autorités locales en matière de gestion des affaires publiques ;
- Faire des propositions de solutions pour asseoir une gouvernance juste et démocratique au niveau de la province de Kayanza.

0.3. Méthodologie

Les techniques de collecte de l'information qui ont été utilisées sont entre autres la recherche documentaire et l'entretien. Concernant la conduite de l'entretien, l'OAG a identifié le public cible. Celui-ci était constitué par les responsables politiques et administratifs à tous les niveaux (colline, zone, commune et province), la population locale et les responsables des organisations de la société civile. Au moins 30 personnes par commune ont été interviewées. Tout ce public cible a été interviewé sur sa perception de

la gouvernance dans la province de Kayanza. L'OAG a affecté un enquêteur dans chaque commune. Un guide d'entretien servait d'outil de base pour la conduite de l'entretien. L'enquête a duré une semaine. Pour bien conduire cet entretien, les enquêteurs ont été formés pour l'utilisation de ce guide. La collecte et le dépouillement des données ont servi de base à la rédaction du rapport d'observation de la gouvernance.

0.4. Structure du rapport

Outre l'introduction générale et la conclusion, le rapport est structuré autour de deux chapitres essentiels.

Le premier chapitre concerne la situation de la gouvernance politique. A travers ce chapitre, le rapport met un accent particulier sur le fonctionnement de l'institution communale et de la justice. Il analyse aussi l'état de la sécurité, des droits humains et des libertés publiques. Enfin, il aborde l'analyse des rapports que l'administration entretient, d'une part, avec les partis politiques et les organisations de la société civile et d'autre part, les rapports entre les communes voisines (intercommunalité) ou entre les communes de la province de Kayanza avec les communes étrangères (coopération décentralisée).

Le deuxième chapitre analyse la gouvernance économique, administrative et sociale.

0.5. Présentation sommaire de la province de Kayanza



La province de Kayanza est située au Nord du pays. Elle a une superficie de 1.233,24 Km², c'est-à-dire 4,43% de la superficie nationale. Elle est limitée au Nord par la République du Rwanda, à l'Ouest par les provinces Cibitoke et Buzanza, au Sud et au Sud-Est par les provinces Muramvya et Gitega, à l'Est par la province Ngozi.

La province de Kayanza est découpée en 9 communes¹ subdivisées en 29 zones et 262 collines de recensement. Son chef lieu porte également le nom de Kayanza.

La province de Kayanza est à cheval sur trois régions naturelles à savoir Buyenzi, Kirimiro et Mugamba.

¹ Les 9 communes de la province de Kayanza sont : Butaganzwa, Gahombo, Gatara, Kabarore, Kayanza, Matongo, Muhanga, Muruta et Rango

La région naturelle de Mugamba a une altitude moyenne comprise entre 1.900 et 2.500 m avec un climat aux températures variant entre 14 et 15°C et une pluviométrie moyenne annuelle comprise entre 1.300 et 2.000 mm. Cette région englobe toute la commune de Muruta ainsi qu'une grande partie des communes Kabarore et Matongo.

Les régions naturelles de Buyenzi et du Kirimiro ont une altitude moyenne de 1.500 m avec une pluviométrie comprise entre 1.200 et 1.500 mm et une température moyenne variant entre 17 et 20°C. La région naturelle de Buyenzi englobe la totalité des communes Gahombo, Gatara, Muhanga ainsi qu'une grande partie des communes Bataganzwa, Kayanza et Rango. Quant à la région naturelle de Kirimiro, elle englobe une petite partie de la commune Rango.

La province de Kayanza est l'une des provinces les plus peuplées. Depuis le premier RGPH de 1979, la province de Kayanza n'a cessé de connaître une augmentation de sa population. Ainsi de 1979 à 2008, sa population est passée de 383085 à 585412 habitants.

Tableau 1. Evolution de la population de 1990 à 2008 dans la province de Kayanza

Communes	Superficie (km ²)	1990		2008	
		Population	Densité	Population	Densité
Butaganzwa	103,38	39472	381,8	51601	499,1
Gahombo	80,64	29434	365	39633	491,48
Gatara	103,96	46891	451,04	64112	616,69
Kabarore	200,12	43251	216,12	62303	311,32
Kayanza	122,36	64361	525,99	97252	794,8
Matongo	167,80	53252	317,35	70275	418,80
Muhanga	125	53673	429,38	64480	515,84
Muruta	147,08	45788	311,31	57888	393,58
Rango	179	67555	377,4	77868	435,01

Source : Monographies des communes et RGPH 2008

On constate qu'en 1990, toutes les communes de la province de Kayanza avaient dépassé la densité globale de 204 hab. /km² de l'époque et même celle de 2008 qui était de 310 habitants.

Tableau 2. Evolution des densités dans les recensements généraux de la population et de l'habitat pour la province de Kayanza

	1979	1990	2008
Kayanza	310,6	359,3	474,7
Burundi	155,2	204,0	310,3

Au niveau économique, la province de Kayanza présente des atouts non négligeables pour son développement. Elle est traversée par la route nationale n°1 qui la relie aux autres axes routiers pouvant connecter la province de Kayanza à tout le pays. Bien plus, elle abrite le barrage hydroélectrique le plus important du pays (Barrage de Rwegura), la station de thé de Rwegura ainsi que de nombreuses stations de lavage du café. La province de Kayanza a également quelques gisements de minerais notamment de coltan et de cassitérite dans la commune de Kabarore.

Sur le plan historique et touristique, elle abrite de nombreux sites touristiques notamment les tombes des anciens rois du Burundi (inganzo), la forêt de la Kibira et les eaux thermales (Ku mahoro) qui pourraient lui apporter des ressources financières pour son développement.

Chapitre 1 : Situation de la gouvernance politique, de la sécurité, des droits humains et des libertés publiques dans la province de Kayanza

1.1. Fonctionnement de l'Institution communale

Le fonctionnement de l'Institution communale est observée à travers le fonctionnement du Conseil communal et les différents organes consultatifs pour le développement prévus par la loi communale à savoir le Comité Communal de Développement Communautaire(CCDC) et le Comité Mixte de Sécurité.

1.1.1. Le Conseil communal

Dans toutes les communes de la province de Kayanza, les conseils communaux sont fonctionnels. Toutefois, les élus des partis regroupés au sein de l'ADC Ikibiri (FNL, UPD, Sahwanya FRODEBU) s'étaient retirés de ces conseils en 2010 mais actuellement la plupart y participent. Les réunions statutaires se tiennent normalement une fois par trimestre. Il en est de même des séances de reddition biennuelles.

Globalement, dans tous les conseils communaux de la province de Kayanza, le parti CNDD FDD y occupe une position dominante. En effet, sur les 15 membres du Conseil Communal, les sièges du CNDD-FDD oscillent entre 9 et 13 c'est-à-dire entre 60 et 86,66% (Voir tableau ci-dessous).

Tableau 3. Répartition des sièges dans les conseils communaux de Kayanza

	CNDD-FDD	Sahwanya FRODEBU	UPRONA	FNL	UPD	MRC	MSD	Total
Butaganzwa	12		1	2				15
Gahombo	10	1	3	1				15
Gatara	9	2	1	3				15
Kabarore	13	1		1				15
Kayanza	9	3	1	1	1			15
Matongo	10	1	1	1		1	1	15
Muhanga	12	1	1	1				15
Muruta	12	1	1	1				15
Rango	13		1	1				15
Total	100	10	10	12	1	1	1	135

Il a été constaté que presque tous les présidents Conseils communaux résident à Bujumbura (8 sur 9). Quant aux Vice-présidents, ils résident majoritairement dans les communes de la province de Kayanza.

Les représentants des partis politiques de l'opposition ayant des représentants dans certains conseils communaux se plaignent de la manière dont les réunions sont convoquées et dont les Conseils Communaux délibèrent. En effet, les réunions des conseils communaux sont parfois convoquées en hâte par téléphone sans qu'il y ait eu des invitations formelles.

Par ailleurs, les documents de travail ne sont pas remis à temps aux membres. Souvent, ils sont remis la veille aux résidants et le même jour à ceux qui viennent d'ailleurs. Pourtant, la loi communale, en son article 16 précise que « *le Président convoque le Conseil communal par lettre ou tout autre moyen approprié. La convocation doit parvenir à chaque membre du Conseil au moins cinq jours avant la réunion et mentionner les questions inscrites à l'ordre du jour* »². Le Manuel de procédures administratives et

² République du Burundi, Cabinet du Président, article 16 de la Loi n°1/02 du 25 janvier 2010 portant révision de la Loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale

financières apporte des précisions sur les documents de travail. Il dit que « *les dossiers à examiner doivent être disponibles pour consultation par les membres du Conseil dans les mêmes délais* »³, c'est-à-dire 5 jours avant la réunion.

D'autres dysfonctionnements des conseils communaux sont relatifs aux lacunes liées à une faible interactivité avec la population. Il s'agit entre autres de l'affichage des délibérations et du travail des commissions. D'un côté, les affichages des délibérations se font souvent en français alors que la majorité de la population parle la langue nationale (le Kirundi) uniquement.

1.1.2. L'administration communale

Il a été constaté que toutes les 9 communes de la province de Kayanza sont dotées des administrateurs communaux. Tous sont membres du parti CNDD- FDD. Sur les neuf, trois sont des femmes⁴.

Dans toutes les communes, les administrateurs sont assistés par deux conseillers techniques tel que prévu par la loi communale à savoir le Conseiller Technique chargé des affaires administratives et sociales et le Conseiller Technique chargé du développement. Ces derniers sont tous également membres du CNDD-FDD et ils sont tous des hommes.

1.1.3. Le Comité communal de développement communautaire (CCDC)

Le Comité Communal de Développement communautaire est composé de personnes élues parmi les CDC par leurs pairs et les personnes engagées dans le développement communautaire de la commune. Son rôle est « *d'apporter une expertise technique aux autorités communales lors de la*

³ République du Burundi, Ministère de l'Intérieur, Manuel de procédures administratives et financières communales, 2^{ème} édition, Bujumbura, avril 2012, p.9

⁴ Il s'agit des administrateurs communaux de Gahombo, Gatara et Muruta.

préparation du programme de développement communautaire et de toute autre question touchant au développement de la commune⁵».

L'observation s'est rendu compte que toutes les autorités administratives locales interrogées apprécient le travail de ces comités relatif à la mobilisation de la population pour le développement de leur commune.

Cependant, l'étude constate que les CCDC sont monopolisés par le parti au Pouvoir, en témoigne le tableau suivant :

Tableau 4. Composition des CCDC

Commune	Effectif total	Parti politique d'origine
Butaganzwa	16	Tous du CNDD-FDD
Gahombo	16	CNDD-FDD : 13 MSD : 1 Batwa : 2
Gatara	15	CNDD-FDD : 14 OSC : 1
Kabarore	16	CNDD-FDD : 10 Sans partis politiques
Kayanza	16	CNDD-FDD : 9 UPRONA : 1 FRODEBU : 1 Le reste est non membre des partis politiques
Matongo	16	Tous du CNDD-FDD
Muhanga	15	CNDD-FDD : 12 OSC : 2 Non membre d'un parti politique : 1
Muruta	16	CNDD-FDD : 9 Non membres des partis politiques : 7
Rango	16	CNDD-FDD : 14 UPRONA : 1 OSC : 1

⁵ Article 38 de la Loi n°1/02 du 25 janvier 2010 portant révision de la Loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration locale

Il convient de noter qu'il est difficile pour les membres des partis politiques de l'opposition d'intégrer les CCDC s'ils n'ont pas été élus au niveau des collines (au sein des comités de développement collinaires (CDC).

En effet, l'Ordonnance du Ministre de l'Intérieur et du Développement Communal donne des orientations claires sur les secteurs de provenance des membres du CCDC à savoir « *les responsables des structures étatiques déconcentrées œuvrant dans la commune dans le domaine du développement, le responsable communal de la sécurité, 10 membres issus des Comités de Développement Collinaire élus par l'Assemblée Générale des CDC, 3 membres du Conseil Communal élus par leurs pairs, le Conseiller Technique Communal chargé du Développement*⁶ ».

Dans ces conditions, un membre des partis politiques de l'opposition pourrait intégrer le CCDC non comme représentant d'un parti de l'opposition mais plutôt comme représentant son service. C'est le cas du Président du l'UPRONA en commune Gatara, qui est membre du CCDC comme représentant le CDF dont il est le responsable communal.

1.1.4. Le Comité mixte de sécurité

Le comité mixte de sécurité est un nouvel organe consultatif prévu dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité. Il a la mission d'intervenir pour « *chercher les moyens, les solutions aux problèmes ponctuels de la commune, et donc contribuer à résoudre les problèmes sociaux. Il agit également comme un garde-fou ; un contrôle démocratique qui permet désormais de pointer du doigt ceux qui auparavant abusaient de leur position ou de leur autorité*⁷ ».

Il est composé par les représentants de la police et de l'administration qui sont désignés en raison de leur fonction. Il y a également les représentants

⁶ Ministère de l'Intérieur et du Développement Communal, article 6 de l'Ordonnance Ministérielle n°530/10182/CAB/Du 31/12/2007, Portant création, organisation et fonctionnement des comités collinaires, communaux et provinciaux de développement communautaire

⁷ Consultation du site du PNUD, le 20 mai 2014 à 10h

de la société civile qui sont élus par leurs pairs, sur la base de leur volontariat et de leur action au sein de la population. Sont élus ceux qui bénéficient de la confiance de la population.

Les comités mixtes de sécurité ont été mis en place dans toutes les communes de la province Kayanza. L'étude note une forte prépondérance du parti CNDD-FDD dans ces comités comme le montre le tableau suivant :

Tableau 5. Composition des commissions mixtes de sécurité (CMS)

Commune	Effectif total	Parti politique d'origine
Butaganzwa	22	13 seulement sont membres des partis politiques CNDD-FDD : 10 UPRONA : 1 SAHWANYA FRODEBU : 1 MSD: 1
Gahombo	32	CNDD-FDD : 10 Sahwanya FRODEBU : 2 UPRONA : 1 MRC : 1 MSD : 1 Le reste : OSC, Policiers et militaires, les sans partis politiques
Gatara	25	CNDD-FDD : 14 SAHWANYA-FRODEBU : 1 UPRONA : 1 Le reste est sans parti politique d'origine
Kabarore	30	CNDD-FDD : 13 MSD : 1 UPRONA : 1 SAHWANYA FRODEBU : 1 FRODEBU NYAKURI: 1 13 sans parti politique (policiers, Organisations de la société civile, un mutwa)
Kayanza	34	CNDD-FDD : 13 UPRONA : 2 SAHWANYA FRODEBU : 1 et le reste n'appartient pas aux partis politiques.

Matongo	35	CNDD-FDD : 14 Le reste : Organisations de la société civile (OSC), jeunes et policiers ou militaires
Muhanga	28	CNDD-FDD : 14 et les autres ne sont pas membres des partis politiques (14)
Muruta	32	CNDD-FDD : 13 UPRONA : 1 ADR : 1 et le reste est non membre des partis politiques
Rango	31	CNDD-FDD : 16 UPRONA : 3 MSD : 1 et le reste n'appartient pas aux partis politiques (11)

1.2. Fonctionnement de la justice

Grâce à l'appui du Programme Gutwara Neza, les conditions de travail des juges ont été améliorées sensiblement. Les tribunaux de résidence ont été dotés en moyens de locomotion (les motos) et en ordinateurs en vue de rendre efficace le travail des juges. De l'autre côté, les tribunaux de résidence de la province de Kayanza font face à de sérieux problèmes entre autres l'insuffisance du personnel, des frais de fonctionnement, de l'équipement et de l'électricité pour profiter des nouvelles technologies de l'information et de la communication mises à leur disposition.

En outre, selon les représentants des organisations de défense des droits humains, la justice à Kayanza n'est pas indépendante. Certaines autorités administratives s'immiscent dans le travail de la justice et de la police.

Il est à noter que la population ne cesse de lamenter de la manière dont la justice fonctionne. Les reproches qui sont souvent soulevés, sont liés notamment à la lenteur dans le traitement des dossiers judiciaires, à la corruption qui mine ce secteur et à l'accès difficile à l'information et aux documents judiciaires. De plus, les lois votées par le parlement ne sont pas suffisamment vulgarisées.

1.3. Etat de la sécurité au niveau provincial

Globalement la sécurité est bonne dans les communes de la province de Kayanza. Les principaux facteurs d'insécurité observés dans presque toutes les communes sont relatifs au vol domestique, au vol des produits vivriers dans les champs agricoles, à la consommation des stupéfiants et des boissons alcoolisées prohibées, aux jeux de hasard, etc.

Les autorités administratives apprécient la manière dont les forces de l'ordre interviennent chaque fois qu'un appel au secours leur est lancé. La police organise régulièrement des rafles pour ceux qui s'adonnent aux jeux de hasard (urusimbi) et pour les vendeurs et consommateurs des boissons prohibées. Bien plus, les groupes de bandits armés qui ont eu à opérer en commune Butaganzwa et Rango ont été démantelés et attrapés avec leurs armes.

Les autorités administratives de Kayanza sont fières de leur commissaire provincial de la police qui a été décoré par le chef de l'Etat pour ses réalisations en matière de sécurité lors de la célébration de la fête internationale du travail et des travailleurs le 1^{er} mai 2014.

Toutefois, l'étude a noté que dans certaines communes, l'intervention de la police se fait tardivement quand elle sollicitée à cause notamment du manque de moyens de déplacement et l'impraticabilité des routes suite à la destruction de certains ponts. C'est le cas notamment de la commune de Gatara.

1.4. Etat des droits humains et des libertés publiques

Les principales plaintes liées aux droits humains sont entre autres le phénomène de concubinage, des violences faites aux femmes et aux enfants. On observe aussi quelques cas de violences faites aux hommes.

Dans toutes les communes, le phénomène de l'abandon de l'école par les enfants pour des raisons de pauvreté, de grossesse non désirée, est très inquiétant. Il en est de même du banditisme dans les ménages et dans les

champs. Les conflits fonciers suivis parfois par des règlements de compte sont aussi fréquents.

Dans la ville de Kayanza s'observe aussi le phénomène des enfants de la rue et de nombreux adultes dans la rue (phénomène de mendicité).

Concernant la liberté de réunion, certaines personnes affirment que les réunions des partis politiques auxquelles l'administration est informée à temps sont autorisées.

Toutefois, dans certaines communes, les partis politiques de l'opposition se heurtent au problème de manque de salle de réunion. Bien plus, il arrive que les jeunes Imbonerakure gênent indirectement la tenue des réunions des partis rivaux en empêchant leurs membres d'accéder aux lieux de rencontre. Il s'agit ici d'une intimidation dirigée contre les personnes qui ne sont membres du parti au Pouvoir.

1.5. Faiblesse fonctionnelle des partis politiques de l'opposition

Les partis politiques présents dans la province de Kayanza sont entre autres le CNDD-FDD, l'UPRONA, le FNL, le MSD, le Sahwanya FRODEBU, le FRODEBU Nyakuri, l'UPD et le MRC. Cependant mis à part le CNDD-FDD, les autres partis politiques ne sont pas visibles sur terrain. Certains partis politiques n'ont pas tenu de réunion, ne fut-ce que des comités, depuis les élections de mai 2010. D'autres ne sont pas du tout visibles car n'ayant pas de permanence ni de drapeau dans toutes les communes.

Dans certaines communes, les partis politiques de l'opposition ont été affaiblis à cause des actes d'intimidation orchestrés par les jeunes affiliés au CNDD-FDD. En effet, les jeunes Imbonerakure parcourent parfois les collines avec des gourdins. Les personnes interrogées ont indiqué qu'à Muhanga, les jeunes Imbonerakure s'adonnent parfois à des exercices paramilitaires, encadrés par des anciens militaires et combattants. De même, certains militants du CNDD-FDD n'hésitent pas à menacer de mort les membres des partis politiques de l'opposition. On cite également un agent

de la documentation provinciale à Ngozi qui excelle dans ce genre de menaces.

Dans ces conditions, la population a peur de manifester ses affinités envers les partis politiques de l'opposition en préférant plutôt garder de bonnes relations avec les agents administratifs à la base. C'est pourquoi, certaines personnes interrogées ont indiqué qu'elles préfèrent plutôt privilégier la stratégie de propagande de proximité. Cela aussi conforte la position du CNDD-FDD qui n'a pas d'opposition politique sur le terrain et par conséquent de probable concurrent pour les élections de 2015. C'est ce qui explique d'ailleurs pourquoi le CNDD-FDD dit que tout va bien sur le terrain car l'opposition ne se manifeste pas encore.

Par ailleurs, au-delà des tracasseries administratives, les partis politiques de l'opposition éprouvent des problèmes de moyens financiers pour mener leurs activités politiques. Les réunions des partis politiques exigent des fonds pour assurer le déplacement des membres, leur rafraîchissement, l'achat de nouveaux drapeaux du parti, des t-shirts, Képi, des foulards aux couleurs du parti, etc. Or, pour des partis qui ne sont pas au pouvoir, ces moyens manquent. C'est pourquoi, les partis politiques qui parviennent à organiser des réunions sont généralement ceux qui sont membres des conseils communaux.

Aussi, les partis politiques de l'opposition ont des problèmes de leadership. Parmi les causes de tension perceptibles entre certains partis politiques de l'opposition avec le parti au Pouvoir tel que le MSD, les représentants du MSD sont accusés de manque de considération envers les autorités communales et provinciales. On les accuse également d'adopter un langage grossier et de ne pas savoir réclamer diplomatiquement.

1.6. Faiblesse du respect de l'équilibre genre

Dans toutes les communes de la province de Kayanza, les femmes ne sont pas suffisamment représentées dans les instances de prise de décision au niveau local. Les quotas de la représentativité féminine sont respectés uniquement au niveau des administrateurs communaux. Sinon, au niveau

des CCDC, des comités mixtes de sécurité et du personnel communal, on observe une sous-représentativité de la femme. De plus, au niveau des Conseillers techniques de l'Administrateur, aucune femme sur les 18 conseillers que comptent les 9 communes n'exerce les fonctions de conseiller technique. Le tableau suivant donne beaucoup plus de détails y relatifs

Tableau 6 : Représentativité de la femme dans les organes locaux

communes	CCDC			Comités mixtes de sécurité			Personnel communal			Administrateurs communaux			Conseillers techniques		
	T	F	%	T	F	%	T	F	%	T	F	%	T	F	%
Butaganzwa	16	3	18,75	22	3	13,63	25	3	12	1			2	0	0
Gahombo	16	7	43,75	32	8	25	15	3	20	1	F		2	0	0
Gatara	15	4	26,66	25	4	16	14	4	28,57	1	F		2	0	0
Kabarore	16	4	25	30	4	13,33	24	4	16,66	1			2	0	0
Kayanza	16	6	37,5	34	7	20,58	37	7	18,91	1			2	0	0
Matongo	16	2	12,5	35	5	14,28	35	3	8,57	1			2	0	0
Muhanga	15	7	46,66	28	4	14,28	11	5	45,45	1			2	0	0
Muruta	16	3	18,75	32	6	18,75	18	3	16,66	1	F		2	0	0
Rango	16	6	37,5	31	2	6,45	31	4	12,90	1			2	0	0
Total	142	42	29,57	269	43	15,98	210	36	17,14	9	3	33,33	18	0	0

1.7. Rapports entre les partis politiques et l'administration

De manière globale, les autorités administratives locales apprécient positivement les relations qui existent entre l'administration et les partis politiques de l'opposition.

Tous les administratifs à la base interviewés l'ont confirmé. L'administration communale déclare associer les représentants de l'opposition dans tous les travaux de développement et dans tous les organes consultatifs (Equipe communale de planification, comité mixte de sécurité, CCDC, etc.). Les mêmes autorités communales se plaignent cependant que certains membres de l'opposition brillent par leur absence dans les travaux de développement.

Bien plus, l'administration autorise la tenue des réunions pour lesquelles elle a été informée et globalement l'administration n'observe pas, d'une part, des confrontations ou d'accrochages entre les différents membres des partis politiques de l'opposition, et d'autre part, entre les jeunes affiliés aux différents partis politiques. Selon les autorités administratives locales, les réunions de l'opposition ne sont jamais perturbées.

En outre, les administrateurs communaux sont en train d'initier et d'institutionnaliser des réunions trimestrielles regroupant le chef de poste, les présidents communaux des partis politiques existants dans la commune et les chefs de colline afin de voir comment améliorer les relations entre les partis politiques et l'administration.

Cependant, certaines personnes interrogées signalent qu'ils sont exclus dans certaines activités, services et organes consultatifs.

En effet, les partis politiques de l'opposition sont faiblement représentés au sein du personnel communal. Cette situation montre que les compétences et les expertises des membres des partis de l'opposition ne sont pas valorisées.

Ainsi, l'étude constate que l'effectif des membres de l'opposition qui exerceraient des fonctions de chef de service dans toutes les communes de la province de Kayanza est insignifiant, en témoignent les données du tableau suivant⁸ :

Tableau 7 : Composition du personnel communal

Commune	Effectif total	Parti politique d'origine
Butaganzwa	25	Le personnel communal est composé exclusivement par les membres du parti CNDD-FDD
Gahombo	15	CNDD-FDD : 12 Non membres des partis politiques : 3
Gatara	14	CNDD-FDD : 11 et les sans parti politique : 3
Kabarore	24	CNDD-FDD : 18 6 sans partis politique ou parti politique non connu
Kayanza	37	CNDD-FDD: 34 UPRONA: 2 Sans parti politique: 1
Matongo	35	Tous du CNDD-FDD
Muhanga	11	CNDD-FDD : 10 Non membre de parti politique : 1
Muruta	18	CNDD-FDD : 15 UPRONA : 2 Sans parti politique : 1
Rango	31	CNDD-FDD : 15 UPRONA : 2 Le reste : sans appartenance politique

En effet, l'article 5 de la loi n°1/09 du 17 mars 2005 portant distinction des fonctions politiques des fonctions techniques définit ce qu'est une fonction technique et les principes d'accès à ce genre de postes. Il stipule que « est

⁸ Par Chef de service, il faut entendre les Directeurs des écoles primaires et secondaires, les Directeurs communaux de l'enseignement, les Directeurs provinciaux (de l'enseignement, de la santé, de l'agriculture et de l'élevage, etc.) et les conseillers techniques des administrateurs (CTAS et CTD).

appelé poste technique et administratif supérieur au sens de la présente loi tout emploi du secteur public ou parapublic situé au sommet de la hiérarchie administrative et retenu dans le plan des effectifs et dont le titulaire exerce la fonction de direction, d'organisation et de contrôle des services subordonnés. Ne sont pas visés les emplois subalternes dont l'affectation est pourvue directement ou par délégation par le Ministre. Les fonctions techniques sont celles pour lesquelles l'accession est dictée par les seuls critères de compétence et de mérite. Elles se caractérisent par la stabilité et la continuité et sont régies par des lois spécifiques ». Or, tous ces postes ci-haut cités, entrent dans cette catégorie.

Une situation similaire se retrouve également dans les organes consultatifs mis en place.

1.8. Rapports entre l'administration et les organisations de la société civile

Les autorités administratives locales apprécient la collaboration qui existe entre l'administration et les organisations de la société civile. La plupart des autorités administratives interviewées sont satisfaites des différents apports des OSC dans le fonctionnement harmonieux de la commune⁹. Elles apprécient leur précieuse contribution lors de la mise en place de certains outils de planification locale du développement (PCDC seconde génération, PAI).

D'autres organisations de la société civile comme OAG et Twitezimbere contribuent dans le renforcement des capacités des autorités locales sur des thématiques variées entre autres la citoyenneté fiscale, l'accès et la transparence de l'information publique, la redevabilité administrative, l'accueil des usagers, etc.

⁹ Les organisations de la société civile œuvrant dans la province de Kayanza sont entre autres TWITEZIMBERE, OAG, Ligue Iteka, COSOME, APRODH, PARCEM, Commission diocésaine Justice et Paix, Réseau des Observateurs Nationaux des Droits de l'Homme (RONADH), OLUCOME, FORSC, Croix Rouge, ...

Les autorités administratives apprécient la manière dont elles échangent des informations et se communiquent les activités avec les organisations de la société civile. Le résultat de cette bonne collaboration s'observe au niveau de la participation de l'administration aux activités de la société civile et vice versa. Les autorités administratives apprécient cette collaboration des OSC car aucun sabotage des activités n'est observé de la part et d'autre de ces deux partenaires du développement au niveau local.

Bien plus, les organisations de la société civile côtoient l'administration dans les différents organes consultatifs tels que les CCDC et les comités mixtes de sécurité.

Toutefois, les inquiétudes ne manquent pas de part et d'autre sur l'effectivité de cette collaboration ou de ce partenariat. D'une part, certaines autorités administratives à l'instar de celles de Rango n'apprécient pas la manière dont certaines organisations de la société civile organisent leurs activités et les invitent à y participer. En effet, certaines organisations peuvent inviter dans leurs activités en même temps l'administrateur communal, ses deux conseillers techniques et le comptable communal.

En outre, ces activités sont souvent concentrées vers la fin de l'année et au chef lieu de la province entre octobre et décembre alors que la commune a également, en cette période de l'année, de nombreuses activités à organiser. Dans ces conditions, l'administration devient inefficace et absente alors qu'elle doit rester proche de la population.

D'autre part, il a été constaté que la « quête des perdiems » par certaines autorités administratives locales peut fausser la représentativité soit du personnel communal soit des représentants des organisations de la société civile.

1.8. L'intercommunalité et la coopération décentralisée

1.8.1. Intercommunalité

Certaines communes de Kayanza commencent à apprendre à travailler ensemble, élaborer et co-financer des projets communs de développement. C'est ce qu'on appelle l'intercommunalité. Il s'agit par exemple des communes de Muhanga, Butaganzwa et Rango qui ont co-financé un projet de l'électrification rurale des 3 communes grâce au financement de la coopération suisse d'environ un milliard et demi de francs burundais (1.500.000.000 Fbu), chaque commune ayant contribué pour ce projet pour une enveloppe d'environ cinq cents millions de francs burundais (500.000.000 Fbu).

Il y a lieu également de mentionner, dans ce cadre, la construction du pont reliant les communes Butaganzwa et Muhanga.

1.8.2. Coopération décentralisée

La commune de Butaganzwa entretient des relations de coopération avec la commune Hå de Norvège. Cette coopération a été rendue possible par un ressortissant de la commune Butaganzwa, également membre du Conseil Communal de Hå à savoir Japhet Legentil Ndayishimiye.

Grâce à cette coopération, la commune Hå intervient principalement dans l'adduction d'eau potable pour la population de Butaganzwa, elle envisage aussi la construction d'un centre où les jeunes pourraient se familiariser avec l'initiation à l'informatique.

Ce chapitre sur la gouvernance politique, les libertés publiques, la sécurité et les droits humains montre que les institutions sont fonctionnelles, stables et quasi-monopolisées par le parti CNDD-FDD. La sécurité est bonne sur toute l'étendue de la province de Kayanza et l'état de respect des droits humains est encourageant. Les rapports entre d'une part, l'administration et les partis politiques, d'autre part, l'administration et les organisations de la société civile sont globalement satisfaisants bien que certains aspects

méritent une amélioration. Il s'agit notamment de la responsabilisation des organisations de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets de développement au niveau local. Il s'agit aussi de la gestion des biens publics comme les salles communales de réunions et les stades qui devraient être utilisés par tous les acteurs locaux menant des activités qui ont été portées à la connaissance de l'administration.

Chapitre 2 : Situation de la gouvernance économique, administrative et sociale

2.1. Situation de la gouvernance économique

Les communes de la province de Kayanza sont situées sur trois régions naturelles à savoir le Mugamba, le Buyenzi et le Kirimiro. Ses ressources de revenus sont donc diversifiées et spécialisées en fonction des régions naturelles. Bien plus, les communes de la province de Kayanza sont surpeuplées.

Cette province bénéficie des apports très variés émanant des partenaires de développement du Burundi surtout dans le domaine de l'agriculture et de l'élevage en vue d'encadrer la population pour augmenter la production.

La plupart des communes tirent l'essentiel de leurs recettes des impôts et taxes perçus sur les marchés¹⁰. Bien que ces communes soient en train d'être renforcées en matière de civisme fiscal, il subsiste encore quelques pratiques de corruption et de malversations économiques à la base des fuites des deniers publics dans les trésors communaux.

Tableau 8 : Budgets des plans annuels d'investissement pour 2013 et 2014

Commune	Budget 2013	Budget 2014
Kayanza	814.030.494	3.168.729.462
Gatara	509.662.856	647.490.000
Kabarore	128.434.500	728.266.682
Muruta	98.525.046	685.726.374
Rango	97.219.159	1.436.400.291
Butaganzwa	100.084.331	643.938.486
Muhanga	361.558.424	822.671.342
Gahombo	220.466.616	623.247.275
Matongo	412.099.266	2.620.070.477

Source : PAI 2013 et 2014 des communes

¹⁰ Au moment de la production de ce rapport, le marché provisoire du centre de Kayanza a pris feu le 30 mai 2014.

Les communes de Kayanza se sont dotées des outils de planification du développement local notamment les PCDC, seconde génération et ont été élaborées suivant l'approche participative. Tous les acteurs clés ont été impliqués dès la conception jusqu'à la mise en œuvre. C'est cette synergie de tous les acteurs autour du développement qui permettra aux communes de Kayanza de lutter contre les grands défis dans le domaine économique.

2.1.2. Les projets d'appui à l'augmentation de la production dans les domaines de l'agriculture et de l'élevage

Malgré les faibles superficies et les fortes densités, certaines collines des communes de la province de Kayanza bénéficient des apports ou des interventions de quelques bienfaiteurs œuvrant dans la province surtout dans le domaine de l'agriculture et de l'élevage pour augmenter la production. Il s'agit entre autres des projets conduits par les organisations suivantes : PAIVA-B, PRODEFI, PARSE, CRS, AVISI, CAPAD, TWITEZIMBERE.

PAIVAB et PRODEFI interviennent dans la riziculture intensive, l'aménagement des marais et dans la bonne gestion de l'eau. En plus de ces actions, le projet PRODEFI appuie certaines collines dans le traçage de courbes de niveaux et la distribution des vaches laitières. Par exemple, dans la commune de Butaganzwa, PRODEFI a distribué 45 vaches laitières le 18 mars 2014.

PARSE est intervenu dans les 8 communes de Kayanza entre 2009 et 2014 en distribuant auprès des ménages vulnérables des poules, des chèvres, des vaches et en faisant la promotion de la culture des plantes fourragères.

D'autres projets existent tels que la distribution des chèvres auprès des ménages vulnérables par CRS ; la promotion des organisations des agriculteurs par AVISI et CAPAD ; l'encadrement de la population pour la culture de la pomme de terre par TWITEZIMBERE.

Quant au Gouvernement du Burundi, il intervient à travers le Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage en subventionnant les engrais chimiques.

La réussite de tous ces projets requiert des partenariats entre plusieurs intervenants (gouvernement, société civile et secteur privé).

Dans la province de Kayanza, le secteur de l'agriculture et de l'élevage est aussi le secteur d'expérimentation et d'opérationnalisation des principes de gouvernance. En effet, une multiplicité d'acteurs intervient pour la mise en œuvre des projets. Un partenariat entre l'administration, la DPAE, les différents projets et les ONG existent pour l'efficacité de leurs actions. Par exemple, pour que la chaîne de solidarité puisse réussir l'ONG ACORD est chargée d'assurer le ciblage des ménages vulnérables, la sensibilisation et la validation de leurs listes. Pour cela, cette ONG doit travailler avec les CDC et les CCDC. Quant au CDF et ACORD, ils veillent également à l'intégration de la dimension genre et de la vulnérabilité dans le choix des bénéficiaires des différents projets.

Au final, la conduite des différents projets aurait des effets induits sur le renforcement des pratiques de la bonne gouvernance notamment la transparence, l'équité, la responsabilité et l'égalité entre les sexes.

2.1.3. Mise en place des outils de planification du développement local : les PCDC deuxième génération

L'élaboration des PCDC II s'est basée sur les résultats de l'évaluation des PCDC de la première génération. En effet, lors de l'élaboration des PCDC de la première génération, les projets n'étaient pas bien planifiés. Les prévisions des projets étaient trop ambitieuses et les communes n'étaient pas à mesure de les financer. Bien plus, ces projets n'étaient pas subdivisés en période d'exécution par la commune.

Ainsi, l'élaboration des PCDC deuxième génération a tenu compte des recommandations de l'évaluation des premières PCDC. Désormais, les projets sont qualifiés, budgétisés et subdivisés en période d'exécution.

Actuellement, chaque commune s'est dotée du PCDC II vers la fin de l'année 2013.

2.1.4. Le civisme fiscal comme voie de la lutte contre la corruption et les malversations économiques

2.1.4.1. Civisme fiscal

Tout citoyen a trois obligations principales envers l'Etat ou sa commune. Il doit en premier lieu respecter la loi et s'efforcer, grâce à une attitude civique, de la faire respecter. En deuxième lieu, par ses contributions fiscales, le citoyen doit participer au financement des charges supportées par l'Etat [sa commune] au bénéfice de la communauté nationale [locale]. Enfin, en troisième lieu, il doit participer à la défense du pays en temps de guerre, mais aussi en temps de paix.

La citoyenneté fiscale est relative à la deuxième obligation. Toutefois, la citoyenneté fiscale ne doit pas se résumer uniquement au devoir pour le citoyen de s'acquitter de l'impôt. La citoyenneté fiscale c'est aussi et surtout le nécessaire respect des droits fondamentaux des citoyens par l'administration fiscale.

En d'autres termes, l'administration ne doit pas uniquement chercher à renforcer ses prérogatives au détriment des contribuables. Ces derniers doivent être bien informés dans les détails sur l'utilité d'un impôt ou taxe supplémentaire introduite par l'administration pour l'intérêt général. L'argent des contribuables doit être bien utilisé uniquement pour l'intérêt général et non pour les intérêts des particuliers.

Toutes les autorités administratives rencontrées apprécient les séances de renforcement des capacités en termes de civisme fiscal. Toutefois, elles ne sont pas encore satisfaites de la manière dont les citoyens de Kayanza s'acquittent de ce devoir de payer les impôts et taxes. Elles observent une certaine résistance à payer les impôts et taxes. Certains contribuables attendent l'affichage d'une liste des débiteurs de la commune pour s'exécuter.

Bien plus, l'administration est obligée de recourir au recouvrement forcé notamment en passant par la fermeture des immeubles pour le cas de l'impôt locatif. Les communes de Kayanza devraient fournir encore des efforts dans leur stratégie de communication notamment en matière de redevabilité administrative et financière en informant la population et les contribuables la manière dont elles ont utilisé leur argent pour améliorer le bien-être de la population.

Aussi des actions emblématiques devraient être menées pour lutter contre la corruption et les malversations économiques qui gangrènent les communes.

2.1.4.2. Etat des lieux de la corruption et des malversations économiques

2.1.4.2.1. Les percepteurs des impôts et taxes communaux

Toutes les autorités politiques, administratives et sociales interviewées reconnaissent que certains percepteurs des impôts et taxes sont corrompus. En effet, les communes enregistrent des fuites des ressources au niveau du trésor communal.

La preuve en est que quand les autorités communales organisent un marché témoin¹¹, les recettes sont de loin supérieures à celles collectées par les percepteurs. Le niveau des recettes collectées dans le cadre de ce marché témoin est pris comme un montant minimum de recettes servant désormais de référence pour les percepteurs.

En vue d'encourager les percepteurs à fournir des efforts dans la collecte du maximum possible de recettes, toutes les communes ont introduit un nouveau système de payer au percepteur 10% du montant total des recettes qu'il collecte mensuellement.

¹¹ Il y a marché témoin les taxes sont perçues de manière ponctuelle par des percepteurs inhabituels afin de comparer le montant perçu ce jour là avec celui collecté par des percepteurs habituels. Au cas où le montant perçu occasionnellement est plus élevé que celui collecté auparavant, ce montant est considéré comme le montant de référence pour les percepteurs habituels.

Dans ces conditions, l'administration espère qu'il y aura un léger mieux au niveau du trésor communal.

2.1.4.2.2. Le secteur de services publics

Certains services publics sont pointés du doigt comme étant caractérisés par la corruption et les malversations économiques. Il s'agit notamment de la police et de la justice. Les autorités administratives interviewées reconnaissent les efforts qu'ils ont fournis afin de réduire considérablement les cas de corruption et de malversations dans ces secteurs. Elles ont entre autres pris des mesures symboliques contre la corruption dans les services publics.

Certaines autorités ont pris des mesures dans ce sens en demandant des mutations administratives pour des policiers et des juges accusés de corruption par la population¹².

Au niveau de l'enseignement, les cas de corruption s'observent surtout au début de l'année scolaire pour des écoliers et élèves qui, ayant échoué au cours de l'année, sont obligés de redoubler. Leurs parents sont obligés de payer pour avoir de places de redoublement. Ils doivent également payer pour les élèves qui terminent la 10^{ème} qui auraient été mal orientés ou qui désirent être orientés tout près de chez eux.

Quant aux enseignants, qu'ils soient de l'enseignement primaire ou secondaire, ils doivent payer pour que leurs demandes de mutation soient acceptées.

Au niveau de l'administration communale, les autorités visées sont principalement celles qui sont proches de la population notamment les élus collinaires. Ces derniers exigeraient une certaine somme d'argent aux parties en conflit après leur conciliation (agatutu k'abagabo).

¹² Cas de Matongo et Butaganzwa.

Bien plus, dans certaines communes, l'administration est complice des vendeurs des boissons prohibées. Alors que certaines boissons ont été identifiées par le Conseil National de Sécurité comme facteurs d'insécurité dans les communautés, certaines communes n'ont pas réussi à lutter efficacement contre la consommation de ces boissons notamment à Gahombo.

2.1.5. Les secteurs à exploiter pour l'avenir : les mines et les plantes industrielles

La province de Kayanza produit deux principales plantes industrielles à savoir le théier et le caféier. Ce sont des plantes dont l'exploitation devrait améliorer le niveau des recettes communales. La commune de Kabarore exploite aussi les minerais comme le coltan.

En consultation avec les autres communes du pays, les communes qui présentent les mêmes potentialités devraient étudier ensemble comment valoriser et profiter de ces ressources existantes dans leurs communes.

2.1.5.1. Le caféier

L'exiguïté des terres dans la province de Kayanza est à la base du manque d'espace à cultiver le caféier bien qu'il soit le premier produit d'exportation du Burundi et par conséquent, la première source nationale des devises. Toutefois, malgré la privatisation qui caractérise ce secteur, la population de Kayanza a commencé à manifester des signes de réticences à l'entretien de cette plante.

Or, l'exploitation des plantes industrielles dans une commune devrait lui apporter quelques ressources au niveau familial et du trésor communal. La loi précise pour le café une taxe communale de 6F par Kg. Les communes devraient s'organiser pour qu'elles collectent elles-mêmes ces ressources.

On comprend donc que plus il y a production du café, plus le pays fait entrer des devises, plus les communes augmentent les recettes communales et leurs capacités d'action pour améliorer le bien-être de la population de leur ressort. Une sensibilisation accrue de la population est donc nécessaire

pour qu'elle s'adonne à nouveau à la culture du caféier, augmente sa production grâce à son utilité à la fois pour le pays et pour les collectivités locales.

2.1.5.2. Le théier

La province de Kayanza dans sa partie de la région Mugamba s'adonne à une culture intensive du théier eu égard à son utilité pour les collectivités et les communautés locales. En effet, à l'instar du caféier, les communes devraient bénéficier d'une partie de recettes liées à son exploitation.

Ainsi, les communes de Muruta, Matongo, Kabarore ont la possibilité d'augmenter leurs recettes communales par la promotion et la culture du théier.

Bien plus, l'intérêt de la culture du théier ne se limite pas seulement à l'augmentation des recettes communales mais aussi à la création d'emplois et au partage du revenu national. En effet, dans la commune de Muruta, l'OTB a un personnel d'environ 1000 ouvriers employés comme des cueilleurs journaliers. Dans cette optique, l'OTB apparaît comme un acteur clé dans la lutte contre la pauvreté surtout en milieu rural.

2.1.5.3. Le coltan et la cassitérite

Dans la commune de Kabarore, il ya l'exploitation du coltan. Selon le Conseiller Technique de l'Administrateur chargé des questions administratives et sociales de la commune de Kabarore, un kg de coltan coûterait entre 30.000 Fbu et 40.000 Fbu et la commune perçoit une somme de 300 Fbu sur le kg de coltan.

L'exploitation des minerais devrait être transparente afin qu'elle profite aux communes et qu'elle contribue à protéger l'environnement.

Les communes devraient savoir à quelques détails précis, les quantités vendues afin qu'elles puissent intégrer dans leur budget la part provenant des minerais exploités sur leurs sites.

2.2. Situation de la gouvernance administrative

L'analyse de la gouvernance administrative se focalise sur les relations entre l'administration et ses usagers, entre l'administration et son personnel ainsi que la manière dont l'administration communale réagit face aux sollicitations politiques.

2.2.1. Relations administration et usagers

Les relations entre l'administration et ses usagers vont se décliner par rapport à l'accueil des usagers, l'accès à l'information administrative et la manière dont l'administration fournit les services publics locaux.

2.2.1.1. Accueil des usagers

Dans toutes les communes de la province de Kayanza, l'accueil des usagers a été amélioré. En effet, dans toutes les communes et sur tous les bureaux, les éléments d'information suivants sont affichés : la fonction, le numéro de téléphone, le planning hebdomadaire des activités pour les conseillers techniques et les comptables, etc.

Le planning hebdomadaire des activités mentionne les jours, les heures et les activités y afférentes. Ces dernières sont constituées essentiellement par l'accueil des usagers (audiences), les visites de terrain (parfois il y a des chantiers pour lesquels il faut assurer un suivi, etc.) et les travaux communautaires pour le samedi avant midi.

Bien plus, devant certains bureaux, il y a des bancs réservés aux usagers de l'administration communale pour les jours consacrés aux audiences. La commune de Matongo a instauré le système du ticket ou du n° d'enregistrement en vue de servir les usagers dans l'ordre en privilégiant les premiers arrivés.

Avec ce dispositif d'accueil mis en place par l'administration communale, tout usager qui sait lire et écrire, dès qu'il arrive au bureau communal, accède à l'essentiel de l'information. Il constate l'activité prévue pour chaque

jour de la semaine, ce qui lui permet, à son tour, de gérer rationnellement son temps.

Globalement, les communes de la province de Kyanza ont franchi un pas important dans l'organisation de l'accueil des usagers par rapport aux anciennes pratiques autoritaires où les dirigeants ne communiquaient pas leur emploi du temps et que par conséquent, un usager pouvait passer plusieurs jours à faire des va-et-vient à la commune sans trouver le responsable désiré. Les usagers perdaient énormément de temps à la commune à la recherche des services publics locaux ou de l'écoute de leurs doléances par les dirigeants.

2.2.1.2. Amélioration de l'écoute des usagers : les boîtes à suggestions

D'après Martial PASQUIER, par « *l'écoute, il ne faut pas comprendre la capacité d'un agent individuel de saisir les besoins d'une personne et d'apporter une réponse appropriée mais l'aptitude d'une administration à recueillir de manière organisée des informations provenant d'usagers, à les synthétiser et à leur donner un sens pour qu'une réponse politique ou administrative puisse être apportée le cas échéant*¹³ ».

Parmi les moyens envisagés pour améliorer l'écoute, l'ONG TWITEZIMBERE a organisé un atelier de formation le 19 septembre 2013 à l'intention de tous les acteurs clés de la décentralisation sur la mise en place d'une boîte à suggestions opérationnelle. TWITEZIMBERE a accompagné les acteurs communaux qui ont eu des échanges sur la mise en place de la boîte à suggestions. Ces échanges ont abouti sur le consensus de la composition du comité de dépouillement. Ce dernier est composé par :

- L'Administrateur communal ;
- Le Conseiller technique chargé des affaires administratives et sociales ;
- Le Conseiller technique chargé du développement ;
- Un représentant du conseil communal ;

¹³ PASQUIER, Martial, Communication publique, Bruxelles, De Boeck, 2011, p.49

- Un représentant du Comité Communal de Développement Communautaire (CCDC) ;
- Un représentant de la société civile (OAG).

Toutes les communes ont adhéré à ce projet d'améliorer la communication avec les usagers. Ainsi, chaque commune s'est dotée d'une boîte à suggestions. Des séances de sensibilisation de la population sur l'utilisation de la boîte à suggestions ont été organisées.

Dans la plupart des communes, la population se sert de cette boîte pour communiquer ses doléances à l'administration. Les comités de dépouillement se sont déjà réunis une à deux fois pour dépouiller et ont fait rapport à l'administration communale.

Dans certaines communes, la population et les autorités locales n'ont pas encore bien compris l'utilité de la boîte à suggestions. Dans la commune de Gahombo, la boîte à suggestions aurait déjà fait l'objet de vol à deux reprises. A Gatara, il a fallu attendre la réunion du Conseil communal du 29 mars 2014 pour mettre en place une commission du dépouillement dans laquelle se trouve un membre de l'OAG. Le premier dépouillement de la boîte à suggestion avait été programmé le 9 mai 2014.

Au moment de l'enquête, en avril 2014, le dépouillement de la boîte à suggestion n'avait pas encore eu lieu dans la commune de Kabarore.

Dans d'autres communes, les autorités communales n'ont pas encore compris pourquoi il faut réunir tout le comité de dépouillement quand les doléances sont adressées à la commune (Cas de la commune Rango). Pour d'autres communes, il n'y a pas eu encore de dépouillement (cas de la commune Butaganzwa).

La boîte à suggestion est donc un nouveau système de communication entre l'administration et les usagers en vue d'améliorer la gestion de la commune et de la qualité des services publics locaux. Mais son utilité n'a pas encore été bien comprise par tous. C'est pourquoi, ses initiateurs devraient continuer à sensibiliser à la fois les autorités et les populations

locales car son usage pourrait révolutionner la manière dont les communes sont gouvernées et surtout faciliter la communication entre gouvernants et gouvernés.

2.2.1.3. Accès aux services de la commune

Certaines personnes interrogées ont révélé que dans certaines communes, les citoyens se heurtent à des difficultés immenses pour avoir accès aux services communaux. Ainsi, pour avoir un document administratif (exemple d'une carte d'identité), on doit d'abord montrer le reçu attestant la contribution pour le développement.

Il paraît que dans certaines communes, ce n'est plus une obligation mais dans la commune de Kayanza, l'administration exige à tout usager des services communaux un reçu de 500 Fbu par ménage pour vérifier s'il a contribué pour les travaux de finissage du stade de Gatwaro avant l'octroi de tout document administratif.

2.2.2. La gestion du personnel communal

2.2.2.1. Salaire régulier mais insuffisant

Dans toutes les communes, les autorités administratives affirment que le salaire dû au personnel communal est payé régulièrement. La plupart des communes payent leur personnel entre le 25 et le 30 de chaque mois. D'autres peuvent accuser un léger retard de 5 jours. Mais ces autorités reconnaissent aussi que le salaire est très minime. Un planton gagnerait 10.000 Fbu par mois dans la commune de Gahombo. Le comptable quant à lui toucherait autour de 40.000 Fbu. Cela peut expliquer pourquoi le personnel communal est pointé du doigt qu'il est corrompu.

2.2.2.2. Quid sur les procédures de gestion du personnel

Dans certaines communes, certaines imperfections caractérisent la gestion du personnel. En effet, en matière de recrutement du personnel, le manuel de procédures administratives et financières montre clairement les voies à

suivre pour le recrutement du personnel. Le recrutement est formalisé par un acte d'engagement et un contrat.

En effet, le contrat de travail est une disposition du code du travail mais aussi du décret n°100/067 du 21 avril 1990 portant statut des personnels communaux. Tout agent est recruté pour occuper un poste bien déterminé. Or, à Muhanga, la commune a recruté un Responsable de la Comptabilité de l'Ordonnateur (RCO) conformément à la loi. Mais après son recrutement, l'administrateur a permuté les responsables à ces deux postes sans l'aval du Conseil Communal. Bien plus, dans la commune de Gahombo, le personnel communal est incomplet car la commune n'a pas de RCO.

2.2.2.3. Sécurité sociale en faveur du personnel communal

Après plusieurs années de crise socio politique qu'a connues le Burundi, les communes de la province de Kayanza n'ont pas été à mesure de cotiser régulièrement pour leur personnel à la Mutuelle de la Fonction Publique (MFP) et l'Institut National de Sécurité Sociale (INSS). Les communes ont ainsi accumulé des arriérés colossaux pour lesquels elles n'étaient pas à mesure de régler. Entretemps, les personnels communaux ont cessé de bénéficier des avantages sociaux liés à l'affiliation à ces deux institutions.

En 2013, la Coopération Suisse, à travers TWITEZIMBERE, a réglé les arriérés de toutes les communes de la province de Kayanza à condition que les communes s'engagent à cotiser régulièrement pour leur personnel dès le 1^{er} janvier 2014.

Ainsi, toutes les autorités administratives interviewées ont reconnu que désormais les cotisations à l'INSS sont régulières mais que pour la MFP certaines communes sont en négociation avec cette institution pour bien s'entendre sur les modalités de calcul des arriérés et leur montant. En effet, les communes ne comprennent pas comment la MFP puisse continuer à exiger des arriérés pour un personnel qui n'était pas affilié et en plus qui n'était pas soigné.

Dans certaines communes, le personnel en activité possède déjà les cartes d'affiliation à la MFP.

2.2.3. Déficit de neutralité et d'impartialité sur le lieu du travail

La déontologie administrative interdit aux agents de l'Etat de manifester sur le lieu de travail leurs convictions et appartenances politiques, religieuses et ethniques. Toutefois, il a été constaté que certains fonctionnaires affichent sur le lieu de travail les convictions et appartenances politiques.

C'est le cas du bureau de la Direction Communale de l'Enseignement dans la commune de Gahombo dans lequel se trouve un calendrier du CNDD-FDD de 2014 portant un message de propagande politique. En effet, il est écrit sur ce calendrier : « *Instinzi izokwama ari intsinzi kuko umugambwe CNDD-FDD uguma uhurumbirwa mu mice yose y'igihugu c'Uburundi kubera indongozi Petero Nkurunziza ikoresha ubwenge, ubwitonzi n'ubukerebutsi. Umugambwe CNDD-FDD uzokwama utsinda kuko ushira imbere indongozi z'ijunja n'ijambo¹⁴* ».

On constate ainsi que certaines autorités administratives confondent leur mission de servir l'intérêt général de la population locale avec le service au parti CNDD-FDD. A titre illustratif, dans la commune de Kayanza, la permanence du CNDD-FDD a été construite dans une parcelle appartenant à la commune alors que cette parcelle devrait être réservée aux infrastructures communales.

¹⁴ Notre libre traduction : « La victoire du CNDD- FDD sera toujours une réalité à travers tout le pays grâce à l'intelligence, à la sagesse et la clairvoyance de son leader Pierre Nkurunziza. La victoire du CNDD FDD sera pour toujours parce qu'il est dirigé par leaders jouissant d'une grande notoriété »

2.3. Situation de la gouvernance sociale

2.3.1. Le secteur de l'éducation

Toutes les personnes interviewées s'accordent sur les principaux problèmes qui hantent le système éducatif dans les communes de la province de Kayanza. Il s'agit entre autres de l'insuffisance d'enseignants¹⁵, de l'exigüité des infrastructures, de l'insuffisance du mobilier, des livres, des produits de laboratoire, des bibliothèques, etc.

Tableau 9. Situation des établissements scolaires dans la province de Kayanza

Communes	Nombre d'écoles primaires	Nombre d'écoles secondaires	Taux d'abandon enregistré depuis le début de l'année scolaire 2013 - 2014		
			Primaire	Secondaire	ECOFO
Butaganzwa ¹⁶	21	8	332	112	72
Gahombo	22	5	871	97	
Gatara	28	7			
Kabarore	21	5			
Kayanza	31	9	558	128	92
Matongo	32	7	678	88	94
Muhanga ¹⁷	18	3	374	14	40
Muruta	17	5			
Rango	36	6			

Source : Données compilées à partir des rapports mensuels d'observation de la gouvernance dans les communes de Kayanza établis par les noyaux de l'OAG

Ces problèmes se retrouvent aussi bien aux niveaux de l'Ecole Fondamentale et de l'enseignement secondaire.

¹⁵ Selon le DPE, il y aurait besoin d'une centaine d'enseignants dans toutes les écoles primaires de la province.

¹⁶ Les données recueillies sont du 2^{ème} trimestre de l'année scolaire 2013 - 2014

¹⁷ Les données recueillies sont du 2^{ème} trimestre de l'année scolaire 2013 - 2014

Par ailleurs, certaines personnes interrogées constatent que l'autonomie des directions des écoles primaires est très exagérée car certaines directions peuvent abuser dans la collecte des frais de fonctionnement (pour payer le veilleur, etc.) ou dans la construction de nouvelles salles de classe (par exemple pour l'école fondamentale).

De plus, l'Ecole Fondamentale connaît beaucoup de difficultés liées notamment aux infrastructures insuffisantes, à l'insuffisance des enseignants qualifiés, au manque de matériels didactiques adéquats, aux programmes de formation qui ne sont pas suffisamment bien élaborés, etc.

Si le FONIC a donné 50 000 000 de Fbu pour la construction des classes de 8^{ème}, toutes les autorités interviewées trouvent cette somme très illusoire et insuffisante pour couvrir les besoins en la matière.

Par ailleurs, les écoles fondamentales accolées aux écoles primaires éprouvent également des problèmes liés notamment au retard enregistré dans le versement des subsides par le Gouvernement.

Au niveau du secondaire, en plus des problèmes généraux ci-haut cités, il y a également des problèmes spécifiques.

Premièrement, les élèves externes parcourent de longues distances pour se rendre à l'école et les enseignants ne sont pas suffisamment motivés faute de rémunération satisfaisante.

Deuxièmement, les enseignants vacataires se lamentent du retard enregistré dans le paiement des frais du vacatariat du 2^{ème} et 3^{ème} trimestres de l'année scolaire 2012-2013.

Troisièmement, certaines activités qui, jadis, renforçaient la culture générale des élèves, ont été abandonnées. Il s'agit des clubs stop sida, des langues, des sciences humaines, de théâtre, de poésie, de l'environnement. Bien plus, les collèges et lycées communaux n'ont pas de bibliothèques contenant des ouvrages de lecture autres que les livres de l'élève conçus dans les bureaux pédagogiques. En outre, il n'y a ni laboratoire ni produits

de laboratoire et par conséquent, les élèves ne pratiquent plus de simples expériences de Physique, de Chimie, de Biologie, etc.

D'autres problèmes liés à la mauvaise gouvernance dans le domaine de l'éducation sont entre autres le manque de transparence dans la gestion des biens des écoles mais également le phénomène de politisation de l'enseignement.

D'un côté, dans la plupart des écoles, les parents contribuent pour le bon fonctionnement des écoles soit par le minerval, les frais de laboratoire et d'autres frais, que ce soit pour l'extension des bâtiments ou pour payer les enseignants¹⁸. La gestion de ces fonds devrait se faire dans la transparence en impliquant les parents, les enseignants et la direction. Mais la plupart des enseignants interviewés s'inquiètent de la gestion de ces fonds provenant des parents. Alors que les comités des parents existent presque dans toutes les écoles, les assemblées générales des parents sont presque inexistantes, les directeurs préférant travailler avec les comités exécutifs des comités des parents.

De l'autre côté, l'étude note que l'enseignement devient de plus en plus politisé.

Premièrement, les enseignants sont parfois sollicités pour compléter des listes des membres du CNDD FDD lors des différentes réunions pédagogiques. A titre illustratif, dans la commune de Butaganzwa, l'identification des enseignants membres du CNDD FDD a eu lieu après une réunion pédagogique regroupant les écoles primaires Buraniro I, Buraniro II, Nyabibuye, Kigwandi et Mubuga. Les directeurs de ces écoles ont distribué des listes par direction sur lesquelles les membres du CNDD FDD apposent leurs signatures.

Deuxièmement, alors que les responsables administratifs et ceux du secteur de l'enseignement indiquent qu'en procédant au recrutement de nouveaux enseignants, ils mettent en avant l'ancienneté dans le chômage, une

¹⁸ A l'école primaire de Karehe (commune Rango), il y aurait un enseignant qui est payé par les parents. La contribution de chaque écolier est établie à une somme de 150 Fbu par mois.

certaines opinions signalent que seuls les membres du CNDD-FDD sont recrutés ou promus dans l'enseignement.

Dans la commune de Rango, les représentants des organisations de défense des droits humains ont recueilli les plaintes des lauréats natifs de Rango qui se disent exclus de l'emploi dans leur commune au détriment des ressortissants des autres communes.

2.3.2. Le secteur de la santé

La province de Kayanza a un hôpital provincial et 3 hôpitaux de districts¹⁹. Globalement, il existe un centre de santé par zone.

Tableau 10. CDS de la province de Kayanza

commune	Centres de santé	
	Publics	Privés
Butaganzwa	CDS Musema, CDS Nyarurama, CDS Ninga	CDS Buraniro
Gahombo	CDS Rukago, CDS Gahombo, CDS Kirombwe	CDS Korineza, CDS Gasenyi
Gatara	CDS Gakenke, CDS Ngoro, CDS Kibaribari	CDS Maramvya, CDS Gatara
Kabarore	CDS Rubura, CDS Ryamukona, CDS Kabarore, CDS Rugazi	CDS Jene
Kayanza	CDS Kayanza, CDS Murima, CDS Kabuye, CDS Gahahe et CDS Nyabihogo	-
Matongo	CDS Burarana, CDS Matongo, CDS Kabuye et CDS Nyarumanga	CDS Banga
Muhanga	CDS Ceyerezi et CDS Mubogora	CDS Muhanga II
Muruta	CDS Remera, CDS Kavoga	et CDS Rwegura, CDS Mubuga
Rango	CDS Karehe, CDS Gikomero, CDS Kinini, CDS Gaheta	CDS Gasenyi

Source : Données compilées à travers des rapports d'observation de la gouvernance dans la province de Kayanza établis mensuellement par les noyaux communaux de l'OAG.

¹⁹ Les trois hôpitaux de districts sont Musema, Gahombo et Kayanza.

Le personnel de santé n'est pas suffisant. L'hôpital de Kayanza n'a pas de chirurgien au moment où l'hôpital de Musema n'a que trois médecins. Les centres de santé font face également à l'insuffisance du personnel.

Bien plus, il existe une insuffisance des structures de santé (CDS). Dans chaque commune, les responsables administratifs constatent qu'il y a déficit d'un ou de deux centres de santé. Par exemple, la commune de Muhanga accuse un déficit de 2 centres de santé. Ainsi son nouveau plan communal de développement communautaire adopté en février 2014 prévoit leur construction sur les collines de Bushoka et Gatura.

La population de la province de Kayanza se plaint des exigences liées à l'utilisation de la CAM. En effet, les malades doivent se faire soigner au CDS public le plus proche sans tenir compte de la gravité ou de l'urgence de la maladie et être référé vers un hôpital par ce centre de santé. En dehors de ce circuit, le détenteur de la CAM n'est pas reçu par une structure de soin de seconde référence. La population de Kayanza souhaite que la CAM soit utilisée de manière inconditionnelle dans n'importe quelle structure de soin.

Quant aux comités de santé (COSA), l'administration communale ne joue aucun rôle dans leur mise en place. Les dysfonctionnements observés au niveau des COSA est qu'ils n'ont pas de mandat déterminé, certains comités n'ont jamais été renouvelés et leurs membres ne sont pas élus faute d'une réglementation en la matière.

Ce chapitre sur la gouvernance économique, administrative et sociale montre que la province Kayanza bénéficie des appuis multiformes de la part d'une multitude de projets dont l'objectif est l'augmentation de la production agricole. Il revient également sur les relations entre les administrés et l'administration. Partout, les communes font des efforts pour accueillir les usagers.

De plus, les communes paient régulièrement le personnel communal et lui verse ses cotisations dans les institutions de sécurité sociale (INSS et Mutuelle de la Fonction Publique). Toutefois les secteurs sociaux (éducation et santé) ont bénéficié de gros investissements, ces dernières années, par

la construction des infrastructures scolaires et sanitaires. Aujourd'hui, ces secteurs se heurtent aux mêmes difficultés notamment l'insuffisance des infrastructures, du personnel et de la qualité de ces services.

Conclusion et recommandations

L'observation de la situation de la gouvernance dans les communes de la province de Kayanza permet de faire des constats de forces et de faiblesses dans les domaines politique, économique, administratif et social.

Dans le domaine politique, toutes les communes sont dotées des administrateurs et des conseils communaux fonctionnels. Globalement, les partis politiques cohabitent pacifiquement. En effet, l'OAG n'a pas noté des cas de confrontations ou de violences politiques entre les membres des différents partis politiques. Les réunions des partis politiques de l'opposition sont autorisées bien que ces derniers se heurtent souvent au problème de manque de salle de réunion.

Bien plus, certains administrateurs organisent trimestriellement des réunions regroupant les responsables des partis politiques, les chefs de colline et l'administration communale afin d'analyser ensemble les modalités d'améliorer leurs relations. Par contre, le parti CNDD-FDD exerce une sorte de monopole dans les organes communaux aussi bien délibératif (conseil communal) que consultatifs (CCDC et Comité mixte de sécurité). Dans ces conditions, les partis politiques de l'opposition se sentent exclus des organes où ils pourraient apporter leur contribution pour le développement et la sécurité de leurs entités respectives.

Dans le domaine économique, la population de Kayanza est en progressive croissance démographique tandis que la terre devient de plus en plus exigüe. Toutefois, la province de Kayanza présente certains atouts dont le barrage hydroélectrique de Rwegura, la route nationale n°1, l'Usine de thé de Rwegura et la présence de certains métaux précieux comme le coltan et la cassitérite.

Cependant l'exiguïté des terres et sa forte densité démographique réduisent considérablement ses capacités à nourrir sa population bien que cette province a l'avantage de compter sur des interventions venant d'une multiplicité de projets intervenant dans le domaine de l'agriculture et de l'élevage pour relever la production agricole. Il s'agit entre autres de

l'aménagement des marais, la distribution des engrais chimiques, le développement des filières (lait, pomme de terre, riz, etc.), la distribution du gros et du petit bétail à travers les chaînes de solidarité communautaire.

Dans le domaine des finances communales, les communes appuyées par TWITEZIMBERE et OAG ont introduit des réformes pour augmenter les recettes communales. Il s'agit de la citoyenneté fiscale, de l'inventaire des matières taxables et de l'introduction des marchés témoins et du système de rémunération des percepteurs basé sur la performance (10% des sommes collectées).

Toutefois, la corruption reste endémique dans les services publics (éducation, justice, police), l'administration communale (chefs de colline, Etat-civil, etc.). Bien plus, la population n'a pas encore compris l'intérêt à s'acquitter du devoir de payer les impôts et taxes. Elle résiste encore. L'administration est parfois obligée à recourir au recouvrement forcé.

Au niveau de la gouvernance administrative, les communes de la province de Kayanza paient régulièrement le personnel communal. La sécurité sociale du personnel est assurée également de manière régulière depuis le début de l'année 2014. En effet, les cotisations sont versées régulièrement à la Mutuelle de la Fonction Publique et à l'Institut National de Sécurité Sociale.

En matière de recrutement du personnel, les communes essaient d'appliquer le Manuel de Procédures administratives et financières notamment par la publication des offres et la signature des contrats. Bien plus, l'accueil et l'écoute des usagers ont été améliorés considérablement. Des bancs sont disponibles au bureau communal pour reposer les usagers en attendant qu'ils soient écoutés ou servis.

Les noms et prénoms des responsables, leurs numéros de téléphone et leurs plannings hebdomadaires d'activités sont affichés et consultés à tout moment par les usagers. En outre, ces derniers ont cette fois – ci la possibilité d'exprimer leurs doléances ou leurs insatisfactions par rapport à

la qualité des services publics locaux par le truchement des boîtes à suggestions récemment introduites dans toutes les communes.

Toutefois, dans certaines communes le dépouillement des boîtes à suggestion ne se fait pas convenablement. Alors qu'un comité de dépouillement comprenant les membres de la société civile existe, dans certaines communes le dépouillement se fait unilatéralement par l'administration communale.

D'autres faiblesses sont observées au niveau de la gouvernance administrative notamment le manque de neutralité et d'impartialité de certains agents publics sur le lieu du travail. Certains agents administratifs ne dissimulent pas leurs appartenances politiques sur le lieu du travail.

L'autre faille au niveau administratif est que l'accès aux services de la commune peut être conditionné. Ainsi, pour avoir un document administratif tel qu'une carte nationale d'identité, l'utilisateur doit présenter, par exemple dans la commune Kayanza, un reçu attestant sa contribution pour les travaux de finissage du stade de Gatwaro.

Au niveau de la gouvernance sociale, l'analyse a porté sur les secteurs de l'éducation et de la santé.

Dans le secteur de l'éducation, les principaux problèmes sont relatifs au manque d'enseignants, à l'exigüité des infrastructures scolaires, à l'insuffisance du mobilier, à l'insuffisance des bibliothèques, des laboratoires et des produits de laboratoires, à l'insuffisance des compétences des enseignants de l'ECOFO afin de dispenser tous les cours qui leur sont attribués entre autres les cours de Kiswahili, d'anglais et de musique ; etc.

Bien plus, le système éducatif est celui sur lequel est focalisé l'attention de tous les acteurs politiques et sociaux car ayant encore la possibilité de procéder au recrutement de nouveaux agents publics (enseignants).

En effet, dans un pays frappé par un chômage, le peu de places disponibles devrait être géré et attribué en fonction des seuls critères de mérite et

d'ancienneté dans le chômage. Or, les responsables des partis politiques de l'opposition et les défenseurs des droits humains constatent que les membres du CNDD-FDD sont privilégiés dans le recrutement.

Quant au secteur de la santé, il est également caractérisé par une insuffisance du personnel et infrastructures sanitaires. Par ailleurs, la population se lamente que la CAM ne soit pas utilisée sans condition dans n'importe quelle structure de santé. En effet, le détenteur de la carte CAM doit être référé à l'hôpital par un centre de santé. En dehors de ce circuit, la CAM ne le sert pas. Or, s'il n'existe pas de CDS public dans leur entourage, les gens n'auront aucun intérêt à se la procurer. Bien plus, pour certaines urgences qui ne sont pas traitées au niveau du CDS, le détenteur de la carte CAM devait se rendre directement vers un hôpital afin d'éviter des pertes de temps inutiles et peut-être aussi l'aggravation de la maladie. Enfin, les membres des COSA devraient être élus, avoir un cahier de charges clair pour être utiles à la communauté.

Au terme de l'analyse, les recommandations suivantes sont formulées :

Au Gouvernement

- Créer un espace de dialogue entre les partis politiques au niveau communal ;
- Créer une cellule neutre décentralisée jusqu'au niveau des communes qui serait chargée de gérer les partis politiques ;
- Doter les directions communales de l'enseignement des unités (enseignants) en fonction des besoins exprimés ;
- Doter les tribunaux de résidence des unités (juges) en fonction des besoins exprimés ;
- Doter les districts sanitaires et les CDS des personnels de santé en fonction des besoins exprimés ;
- Allouer aux écoles les frais de fonctionnement dès la rentrée scolaire ;
- Redéfinir les modalités d'organisation et de fonctionnement des COSA.

Aux Administrateurs communaux

- Veiller à ce que les représentants des OSC dans les organes consultatifs soient élus par les pairs ;
- Régulariser la situation des agents communaux qui travailleraient sans contrat avec la commune ;
- Ouvrir les stades et les salles de réunions de la commune à tous les partis politiques qui le demandent ;
- Veiller à ce que le comité de dépouillement de la boîte à suggestion communale s'acquitte correctement de sa mission ;
- S'engager de manière active dans la lutte contre la corruption et les malversations économiques au sein des services communaux ;
- Appliquer rigoureusement le manuel des procédures administratives et financières en matière de gestion du personnel (recrutement, contrat, ...).

Aux Directeurs communaux de l'enseignement

- Veiller à ce que le recrutement des enseignants dans la commune se fasse effectivement selon le mérite (concours).

Aux Présidents des conseils communaux

- Lancer des invitations aux réunions de manière formelle aux membres (invitations écrites) avec un ordre du jour précis et des documents de travail dans les délais ;
- Procéder aux délibérations uniquement pendant la séance plénière ;
- Veiller à ce que les commissions du Conseil Communal soient fonctionnelles et transmettent les procès verbaux de leurs activités au Conseil Communal ;
- Veiller à afficher les procès-verbaux du Conseil communal et ses délibérations dans la langue nationale (le Kirundi).

Aux organisations de la société civile

- Travailler en synergie et persuader les autorités communales à désigner des représentants des OSC élus par leurs pairs dans les organes

consultatifs (CCDC, comité mixte de sécurité, Equipe communale de Planification) ;

- Les représentants de la société civile dans les organes consultatifs doivent être des porte-parole de la population et servir uniquement l'intérêt général.

Aux leaders des partis politiques de l'opposition

- Travailler en synergie et dénoncer publiquement tous les cas de restrictions des libertés publiques ;
- Eduquer leurs membres pour assumer leur appartenance politique et participer aux financements de leurs activités.

Bibliographie

- 1) Jean Pierre, Didier, La déontologie de l'administration, Paris, PUF, 1999
- 2) PASQUIER, Martial, Communication publique, Bruxelles, De boeck, 2011
- 3) République du Burundi, Cabinet du Président, Loi n°1/02 du 25 janvier 2010 portant révision de la Loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration locale
- 4) République du Burundi, Ministère de l'Intérieur, Bureau Central de Recensement, Recensement général de la population et de l'habitat du Burundi 2008, Volume 3 : analyse, Tome 6 : Etat et structures de la population, Bujumbura, avril 2011
- 5) République du Burundi, Ministère de l'intérieur et du développement communal, Ordonnance Ministérielle n°530/10182/CAB/du 31 /12/2007 portant création, organisation et fonctionnement des comités collinaires, communaux et provinciaux de développement communautaire
- 6) République du Burundi, Ministère de la Planification du Développement et de la reconstruction nationale, Programme d'appui à la Gouvernance, Monographie de la commune Gatara, Kayanza, septembre 2006
- 7) République du Burundi, Ministère de la Planification du Développement et de la reconstruction nationale, Programme d'appui à la Gouvernance, Monographie de la commune Matongo, Kayanza, septembre 2006
- 8) République du Burundi, Ministère de la Planification du Développement et de la reconstruction nationale, Programme d'appui à la Gouvernance, Monographie de la commune Kabarore, Kayanza, septembre 2006
- 9) République du Burundi, Ministère de la Planification du Développement et de la reconstruction nationale, Programme d'appui à la Gouvernance, Monographie de la commune Muhanga, Kayanza, septembre 2006
- 10) République du Burundi, Ministère de la Planification du Développement et de la reconstruction nationale, Programme d'appui

- à la Gouvernance, Monographie de la commune Rango, Kayanza, septembre 2006
- 11) République du Burundi, Ministère de la Planification du Développement et de la reconstruction nationale, Programme d'appui à la Gouvernance, Monographie de la commune Butaganzwa, Kayanza, septembre 2006
 - 12) République du Burundi, Ministère de la Planification du Développement et de la reconstruction nationale, Programme d'appui à la Gouvernance, Monographie de la commune Kayanza, Kayanza, septembre 2006
 - 13) République du Burundi, Ministère de la Planification du Développement et de la reconstruction nationale, Programme d'appui à la Gouvernance, Monographie de la commune Muruta, Kayanza, septembre 2006
 - 14) République du Burundi, Ministère de la Planification du Développement et de la reconstruction nationale, Programme d'appui à la Gouvernance, Monographie de la commune Gahombo, Kayanza, septembre 2006