UNIVERSITÉ DU BURUNDI
GRENIER DU SAVOIR DU BURUNDI
Dépôt institutionnel officiel
https://repository.ub.edu.bi

Administration locale et developpement au Burundi

RUTAKE, Pascal

1982-07

UB, Cahiers du CURDES n° 1, Juin 1982.

https://repository.ub.edu.bi/handle/123456789/541

RUTAKE Pascal, Administration locale et développement au Burundi, pp. 53-64, Cahiers du CURDES n° 1, Juin 1982.

Document téléchargé depuis le **Grenier du Savoir du Burundi** — https://repository.ub.edu.bi

ADMINISTRATION LOCALE ET DEVELOPPEMENT AU BURUNDI

Par Pascal RUTAKE

1. Contexte politique d'une nouvelle orientation.

Dans les pays en voie de développement, l'administration est placée devant un grand défi, car les transformations à accomplir sont profondes et les moyens disponibles très réduits.

Chaque pays répond à ce défi selon son génie propre, compte tenu de son régime politique, du caractère plus ou moins accentué de ses interventions dans le domaine économique, et de plus ou moins grandes exigences de participation de sa population.

L'administration est en effet étroitement dépendante du pouvoir dont elle procède et de la société à laquelle elle s'applique. Le Burundi ne fait pas exception à la règle. L'évolution politique a profondément marqué l'approche et les structures de la participation dans ce pays. L'expérience en cours dans ce domaine date de novembre 1976 lorsque le pouvoir en place céda à la pression des événements et des forces adverses. En effet, une nouvelle lecture de la société apparaît dans la déclaration des objectifs fondamentaux du mouvement du 1er novembre 1976, discours programme du groupe d'officiers des forces armées qui venaient de prendre le pouvoir. Il y était proposé une nouvelle dynamique, agissant sur deux pôles complémentaires prenant en compte à la fois le développement socio-économique des campagnes et le changement d'esprit des cadres urbains.

La déclaration investit le parti de la mission de mettre en oeuvre cette dynamique puisque le "parti est appelé à concevoir, orienter, animer, former et contrôler" [1].

Dans le même temps, il est dévolu à la commune le rôle spécifique important de cellule de développement.

En décembre 1979, les assises du 1er Congrès National du Parti UPRONA (Unité et Progrès National) devaient donner lieu à l'adoption de la Charte du Parti qui réserva à l'administration une place spéciale notamment dans ses rapports avec le développement rural et la modernisation de l'agriculture. Un rôle plus éducatif qu'autoritaire est imparti aux responsables de l'administration à tous les échelons : leur rôle consiste à expliquer, à animer le programme du développement, à se montrer plus éducateurs que répressifs, plus animateurs que bureaucrates, pleins d'initiatives et de détermination.

Un regard en arrière permet de mieux saisir l'importance accordée à la commune, par rapport aux autres subdivisions territoriales.

2. La commune burundaise à travers l'histoire.

La commune burundaise a subi des retouches et des aménagements structurels qui témoignent de l'intérêt que les pouvoirs politiques successifs ont porté à cette circonscription administrative.

Déjà en 1959, le pouvoir colonial envisageait des transformations du pouvoir local qui devaient conduire "à une véritable autonomie communale considérée comme une condition essentielle pour la constitution d'un Etat moderne réellement démocratique" [2].

Dans cette optique, les sous-chefferies agrandies devenaient des communes provisoires, seules entités décentralisées, tandis que les chefferies subsistaient comme circonscriptions administratives déconcentrées, chargées d'un rôle important dans la promotion des communes.

---

1) *Pourquoi le changement*. Maison du Parti, Bujumbura, Novembre 1976, p. 13.
2) *Revue Juridique du Rwanda et du Burundi n° 14*, 1965, p. 151.

En ce qui concerne les autorités administratives, les sous-chefs devaient être relevés de leurs fonctions, au moment où les chefs de chefferie passaient dans les cadres de l'administration générale du pays pour exercer des fonctions territoriales.

Les communes provisoires jouissant de la personnalité civile et de l'autonomie financière allaient être administrées par un chef, assisté d'un conseil élu au suffrage universel.

Ces mesures de transition se seraient heurtées à une opposition vigoureuse de la part des partis politiques préférant le maintien des chefferies, fut-ce sous une autre forme, ce qui amena les autorités de tutelle à prendre les dispositions suivantes :

- Les chefferies et les sous-chefferies seront supprimées et par ordonnance n°02/310 du 4 novembre 1960, les sous-chefferies de 525 qu'elles étaient seront groupées en 181 communes.

- Il fut ensuite procédé aux élections communales qui portèrent à la tête des 181 communes, des bourgmestres désignés au suffrage universel. En fait, était nommé bourgmestre par arrêté royal, celui des conseillers qui avait obtenu le plus de voix.

L'organisation communale correspondait alors à la décentralisation telle qu'elle est définie par A. de Laubadère pour qui "la véritable décentralisation implique que les autorités placées à la tête de la circonscription soient d'autorités locales, c'est-à-dire des représentants de la localité et non des représentants du pouvoir central dans la localité" [1].

Une loi du 28 juillet 1962 sur l'organisation communale, examinée et votée par le Parlement conférait aux communes la personnalité civile et l'autonomie de gestion. En application de ces principes, un arrêté royal du 9 août 1962 fixait les conditions dans lesquelles les communes peuvent accorder des prêts aux habitants de leur ressort ou contracter des emprunts.

---

1) A. de LAUBADERE. *Traité de Droit Administratif,* L.G.D.J., 1979, p.92.

La mise en oeuvre des dispositions de la loi communale fit apparaître peu de temps après des difficultés dues notamment à l'intervention des autorités communales dans la perception des impôts, et au caractère essentiellement politique du mandat des bourgmestres qui se conciliait mal avec une gestion saine des intérêts communaux.

En effet, les bourgmestres s'abstenaient de procéder à la collecte des impôts pour se préserver les bonnes dispositions de l'électorat auquel ils devaient leur promotion sociale récente et qui allait décider de leur sort aux prochaines échéances. L'élection apparaît dans ces conditions non pas comme un moyen pour réaliser des valeurs sociales définies par les membres de la collectivité mais comme un but en soi qui permet l'accession à une situation matérielle confortable qu'il convient de protéger à tout prix.

A cela s'ajoutait le fait que les ressources étaient directement proportionnelles au nombre des habitants et par conséquent à l'étendue géographique de la circonscription.

Aussi lorsqu'en octobre 1965, on reconnut la nécessité de doter d'urgence le pays d'une législation d'organisation communale à la fois plus saine et plus harmonieuse, le regroupement des communes et l'octroi du statut de fonctionnaire aux bourgmestres furent justifiés comme étant de nature à rendre les communes financièrement viables.

Dans cette optique, l'arrêté royal du 30 octobre 1965 institua un régime d'organisation communale provisoire composé d'un administateur communal et d'une assemblée communale consultative, tous nommés par le gouverneur de province sur proposition du commissaire d'arrondissement.

Leurs fonctions étaient limitées dans le temps puisqu'ils étaient chargés d'expédier les affaires courantes en attendant que soient constitués les nouveaux conseils communaux.

Les conditions de nomination de l'administrateur communal font de ce dernier un représentant du pouvoir central et marquent le glissement de la collectivité locale décentralisée vers une forme de centralisation des communes.

Mises en place sous le Royaume pour une période limitée, les autorités communales provisoires survivront à l'abolition de la monarchie et aucun texte substantiel ne viendra modifier cet état de choses durant les dix années de la première république.

La nomination des administrateurs communaux par les autorités hiérarchiques et le regroupement des communes ne semblent pas avoir donné les résultats escomptés.

Bien que les administrateurs communaux se soient montrés plus actifs que les bourgmestres pour le recouvrement des impôts, l'essentiel des recettes sera utilisé dans les dépenses occasionnées par les réceptions offertes aux autorités de l'administration centrale et provinciale de passage dans les communes. De telles pratiques poussées parfois à l'extrême au nom de l'hospitalité africaine traditionnelle rentrent dans les manifestations de la fête permanente qui furent reprochées aux responsables de la première république.

Sur le plan précis de la gestion des communes, qu'il s'agisse des bourgmestres ou des administrateurs communaux on s'aperçoit que les mêmes causes ont engendré les mêmes effets : s'il est clair que les premiers se montraient trop complaisants vis-à-vis des contribuables pour ne pas s'aliéner leurs voix, considérées comme déterminantes pour le renouvellement de leurs mandats, il est tout aussi indéniable que les seconds, par usage détourné des finances locales, cherchaient à se concilier les faveurs de leurs supérieurs hiérarchiques dont les notations annuelles conditionnaient leur carrière dans l'administration publique.

3. La réforme communale de 1977.

Le décret-loi n° 1/21 du 30 juillet 1977 relatif à l'organisation communale indiquait dans son préambule qu'il convient de réformer l'administration communale pour favoriser le développement des communes et l'épanouissement de leurs populations.

Le développement apparaît pour la première fois de manière explicite comme justification essentielle de la réforme communale.

Il faudrait sans doute entendre par l'épanouissement des populations, "le souci d'instaurer les conditions propices à la satisfaction des besoins et des aspirations des paysans dans les domaines politique, économique et social" [1].

Les articles 3 et 4 du décret-loi précité reflètent la volonté du législateur de doter les communes de la capacité juridique et financière pour entreprendre des tâches de développement en leur conférant la personnalité juridique et l'autonomie de gestion. Mais, comme toutes les communes ne peuvent se suffire dans tous les domaines, le législateur a prévu que ces institutions peuvent se grouper pour la création et l'exploitation en commun des services publics en reconnaissant à ces derniers l'autonomie d'établissement public.

4. Les organes de la communes.

4.1. L'administrateur communal.

Les administrateurs communaux sont des fonctionnaires nommés par le Président de la République sur proposition du Ministre de l'Intérieur (art. 7).

Dans sa commune, l'administrateur communal représente l'Etat (art. 8) et il est soumis à l'autorité hiérarchique du commissaire d'arrondissement, du gouverneur de province et de l'administration centrale. Il exerce les pouvoirs et attributions que les lois lui confient et ceux que les autorités territoriales lui délèguent.

Il exerce dans sa commune un pouvoir général de police afin d'assurer l'ordre public, la sécurité, la tranquilité et la santé de la population.

4.2. Le conseil communal.

Le conseil communal assiste l'administrateur communal (art. 18) et exerce un rôle consultatif (art. 23).

---

1) Pascal RUTAKE, *Administration communale et développement,* Thèse Université de Paris I, Panthéon - Sorbonne 1980, p. 182.

Les membres du conseil communal sont désignés par le gouverneur de province parmi les candidats figurant sur une liste arrêtée par l'administrateur communal (art. 20).

- Pour limiter l'influence de l'administrateur communal, la liste des candidats doit comprendre au moins deux fois plus de candidats que de sièges à pourvoir.

En ce qui concerne les attributions du conseil communal celui-ci a un rôle consultatif et dans la préparation de ses avis, il crée, en accord avec l'administrateur communal, des commissions de travail spécialisées (art. 23).

Si le caractère facultatif de la consultation apparaît dans l'article 24 qui stipule que le conseil communal et chaque commission spécialisée peuvent être consultés par l'administrateur communal sur tout object concernant la commune, l'article 25 rend obligatoire l'avis du conseil communal pour toute décision concernant :

1°. La préparation du budget annuel
2°. L'institution ou la modification de toute taxe fiscale ou rémunératoire
3°. L'établissement ou la modification du règlement intérieur de la commune
4°. L'adoption ou la modification de tout règlement communal d'administration ou de police, sauf le cas d'urgence
5°. Toute création, extension, modification ou suppression d'un établissement public communal ou d'un groupement inter-communal
6°. Toute division en zones, modification des limites de la commune, fusion ou division intéressant la commune
7°. Toute élaboration ou application de projet de développement intéressant directement la commune, pour tout plan d'aménagement ou d'urbanisme
8°. A chaque fois que son avis est sollicité par les autorités de tutelle.

L'avis du conseil communal est également requis lorsque l'administrateur communal se propose de créer les services communaux (art. 41). Mais l'avis du conseil communal n'est pas suffisant en cas

de création des services communaux à caractère industriel ou commercial, exploités en régie ou sous forme d'établissements publics communaux. Il faut alors l'autorisation du gouverneur de province (art. 42) et l'autorisation des Ministres de l'Intérieur si le service à créer dépend des communes situées dans des provinces différentes.

De plus les communes sont habilitées à prendre des participations dans les sociétés ou organismes d'intérêt local ou régional sous réserve de l'accord préalable du gouverneur de province (art. 44). Le ministre de l'Intérieur interviendra pour des sociétés ou organismes dépassant les limites de la province.

5. De la tutelle sur les actes des autorités communales.

Alors que la nomination des organes communaux traduit une tendance à la centralisation, l'organisation des rapports entre les communes et l'Etat révèle la volonté du législateur de se tenir à égale distance entre deux formes d'administration locale : la centralisation et la décentralisation.

Les textes prévoient en effet des techniques de tutelle dont l'effet décentralisateur est ici renforcé par les attributions économiques et sociales mentionnées plus haut. Il faut rappeler à la suite de G. Vedel "que la tutelle administrative, loin d'être, comme en droit civil, un mode de gestion des biens et des droits des personnes incapables, est la technique la plus souple, la plus libérale par laquelle s'exerce dans le cadre d'un Etat unitaire, le contrôle de l'Etat sur les collectivités locales" [1]. L'autorité administrative détentrice du pouvoir de tutelle n'intervient en principe qu'à postériori, les décisions des organes locaux lui sont soumises après avoir été prises.

Le contrôle de tutelle auquel sont assujettis les actes des autorités communales est exercé, aux termes de l'article 34, par le Ministre de l'Intérieur.

---

1) G. VEDEL : *Droit administratif,* Thémis, PUF, 1968, p. 564.

Il est également exercé par le gouverneur de province, soit en premier et dernier ressort, soit avec le recours au Ministre de l'Intérieur. Cette tutelle revêt diverses formes. Elle s'exerce par voie :

- d'approbation
- de suspension ou d'annulation
- et enfin de substitution.

Le pouvoir d'approbation ou d'autorisation préalable signifie que la décision prise par une autorité n'entre en vigueur qu'après avoir été approuvée par l'autorité de contrôle. Les actes des autorités communales ne sont soumises à ce mode de contrôle que dans des cas formellement prévus par la loi (art. 31).

L'approbation ou l'autorisation doit être expresse. Toutefois, si l'autorité de tutelle n'a pas fait connaître sa décision dans un délai d'un mois, l'approbation est réputée acquise. Elle ne l'est pas si une décision motivée émanant de l'autorité de tutelle en prolonge le délai.

Quant aux pouvoirs de suspension et d'annulation, "ils consistent respectivement dans la possibilité pour l'autorité de contrôle de différer l'entrée en application de la décision du subordonné ou de la supprimer" [1].

La suspension est prononcée par le gouverneur de province lorsque les actes accomplis par les autorités communales sortent de leurs attributions ou sont contraires aux lois ou blessent l'intérêt général.

Elle est immédiatement portée à la connaissance du Ministre de l'Intérieur et de l'administrateur communal avec ses motifs.

La suspension prend fin soit sur décision du Ministre de l'Intérieur, soit de toute façon, un mois après qu'il ait été avisé (art. 37).

---

1) A. de LAUBADERE : *Traité de Droit Administratif*, L.G.D.J., 1979, p. 95.

En ce qui concerne l'annulation, c'est un procédé qui a la caractéristique d'être facultatif en ce sens que l'autorité de tutelle est libre de l'exercer ou non.

Vient enfin le pouvoir de substitution "qui consiste dans la possibilité pour l'autorité de contrôle d'agir en lieu et place de l'autorité contrôlée" [1]. C'est ce qui se produit en vertu de l'article 39 où le contrôle par l'autorité de tutelle peut aller, dans certaines circonstances exceptionnelles, jusqu'à la substitution du Ministre de l'Intérieur ou du gouverneur de province à l'autorité communale défaillante. Le cas se présente lorsque les autorités communales s'abstiennent d'exécuter les mesures qui leur incombent d'après les lois et règlements. Après deux avertissements non suivis de résultats, les autorités de tutelle peuvent alors accomplir elles-mêmes les actes pour lesquels elles constatent la carence de l'autorité communale.

A la lumière de tout ce qui précède, la commune apparait à la fois comme le fondement de l'Etat et comme la base d'intégration des préoccupations locales dans la politique nationale. Les choix politiques c'est-à-dire les priorités à établir entre les divers secteurs et la coordination nécessaire entre les réalisations du pouvoir se définissent à partir du cadre communal.

En sens inverse, c'est au niveau communal seulement que peut s'organiser la mobilisation de la population en faveur d'opérations dont l'exécution ne peut être assurée par la seule action des pouvoirs publics : la commune se trouve par conséquent aussi bien à l'origine des décisions nationales qu'au stade de leur mise en oeuvre. On est également conduit à constater qu'une nouvelle optique situant l'homme au centre du développement tend à s'affirmer et c'est en tant que sa propre source d'épanouissement qu'il lui revient d'en concevoir les principales orientations.

---

1) A. de LAUBADERE : *op. cit.*, p. 95.

Il est trop tôt de faire le bilan d'une expérience qui n'a que cinq ans d'existence. Mais cinq ans ont été suffisants pour que les responsables politiques actuels jugent nécessaire d'ajouter de nouvelles communes, aux entités existantes.

Eu égard à la mission de l'administrateur qui consiste à "contrôler, animer et promouvoir le développement de sa commune, le gouvernement a constaté qu'en l'état actuel des choses, certaines communes étaient trop vastes pour que les objectifs visés soient accomplis" [1], ce qu'il l'a conduit à procéder à un nouveau redécoupage de celles-ci. Trente cinq (35) communes voient le jour pour former avec les 79 en place, cent quatorze communes (114).

* *
*

Conclusion

Il serait présomptueux de risquer un jugement sur l'évolution de la collectivité locale et le développement au Burundi. Il est permis néamoins de penser que le Burundi à l'image du reste de l'Afrique, sera soumis à une tension croissante entre une volonté centraliste liée aux tâches de l'Etat et un courant décentralisateur impliqué par les modalités de développement à la base.

Il sera également tiraillé entre deux tendances :

- la première tendance peut être celle qui pousse au retrécissement des cellules de développement et donc, pour un ensemble donné, à leur multiplication.

Il reste vrai que, du point de vue sociologique, la cohésion du groupe humain composant la commune est inversément proportionnelle à la taille.

---

1) Renouveau n° 1016 du 5 mai 1982.

Le morcellement des communes du début des années 60, sous prétexte de leur assurer une cohésion humaine, avait abouti à la paralysie et à l'immobilisme des cellules de développement.

- la seconde tendance conduit au contraire à créer des unités plus larges réunissant chacune un maximum de richesses naturelles et humaines afin de les doter de moyens d'intervention économiques. La restructuration intervenue en mai dernier restitue l'équilibre entre les deux tendances dans la mesure où le gouvernement semble avoir pris en compte un certain nombre de critères tels que "les distances à parcourir pour les responsables oeuvrant dans la commune, le nombre d'habitants et d'autres facteurs naturels" [1].

On s'est rendu à l'idée que, sous peine de se rendre impuissante, la structure d'accueil destinée à coordonner et à valoriser les diverses interventions de l'Etat et de la population doit obligatoirement dépasser le cadre sociologique traditionnel et se situer à un niveau économique minimum.

Quelles que soient les solutions envisagées, la question des compétences exercées par les entités locales demeure posée. A cet égard, il ne faudrait pas perdre de vue que la pauvreté des régions et le manque de bons gestionnaires constituent des entraves à une décentralisation administrative génératrice de redéploiement des énergies locales : car une collectivité ne peut être vraiment autonome que si elle peut disposer des ressources propres. Or, dans de nombreuses zones rurales, les paysans ne réussissent pas à dégager de leur travail un surplus susceptible de financer des opérations d'intérêt général.

En tout état de cause, envisager l'avenir des communes conduit inévitablement à en faire la base, au sens à la fois politique et architectural du terme, de toute politique de développement parce qu'elles constituent l'élément premier d'une construction démocratique mais aussi parce qu'elle est la plus proche de la tradition socio-culturelle burundaise caractérisée par une histoire, une langue et une culture communes et des valeurs propres.

---

1) Renouveau n° 1016 du 5 mai 1982.

Centre Universitaire de Recherche pour le Développement Economique et Social

Référence bibliographique des Cahiers du CURDES

Pour citer cet article / How to citate this article

RUTAKE Pascal, Administration locale et développement au Burundi, pp. 53-64, Cahiers du CURDES n° 1, Juin 1982.

Contact CURDES : curdes.fsea@yahoo.fr