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

# Déconcentration des services publics au Burundi : cas du guichet unique provincial (GUP) de Ngozi

**Baranyizigiye, Francis**

**2023-08**
UB, FLSH
https://repository.ub.edu.bi/handle/123456789/395

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

**UNIVERSITE DU BURUNDI**

**FACULTE DES LETTRES ET SCIENCES HUMAINES**

**MASTER EN SOCIETES, POUVOIRS, TERRITOIRES ET DEVELOPPEMENT DURABLE**

==========

# DECONCENTRATION DES SERVICES PUBLICS AU BURUNDI : CAS DU GUICHET UNIQUE PROVINCIAL (GUP) DE NGOZI




Par :

Francis BARANYIZIGIYE

Mémoire

présenté et défendu en vue de l'obtention du diplôme de master en « Sociétés, Pouvoirs, Territoires et Développement durable »

**Option** : Science Politique

==========

**Sous la direction de :**

Pr. Elias SENTAMBA

**Bujumbura, août 2023**

**IDENTIFICATION DES MEMBRES DU JURY**

Président : Pr. Pascal NIYONIZIGIYE

Directeur : Pr. Elias SENTAMBA

Secrétaire : Dr. Guillaume NDAYIKENGURUTSE

**DEDICACE**

A nos regrettés père et frère ;

A toute notre famille ;

A notre chère mère ;

A nos frères et sœurs ;

A toute la famille élargie ;

A tous ceux qui nous sont chers.

**REMERCIEMENTS**

Avant que le lecteur ne se plonge dans les pages qui suivent, je tiens à remercier les personnes qui ont, d'une manière ou d'une autre, contribué à la réalisation de ce mémoire.

Je souhaite remercier tout d'abord le Professeur Elias SENTAMBA, mon directeur de mémoire, pour m'avoir accordé son soutien scientifique tout au long de l'élaboration de ce travail. Sa disponibilité, sa confiance et sa patience m'ont été très précieuses.

J'adresse mes sentiments de gratitude à tous mes enseignants aussi bien du primaire, du secondaire que de l'université, en particulier à tous les professeurs qui m'ont enseigné au niveau du mastère pour la formation tant morale qu'intellectuelle qu'ils m'ont donnée.

Je n'oublie pas non plus la sympathie et la bonne volonté avec laquelle l'ensemble des agents de la direction du guichet unique provincial de Ngozi a répondu à chacune de mes sollicitations.

Je remercie également tous mes condisciples de l'Université du Burundi et les personnes avec qui je n'ai cessé d'interagir, pour leurs discussions aussi ouvertes qu'instructives.

Enfin, je salue l'attitude de mes proches, qui par leur bienveillance et leur soutien, m'ont permis de mener mes recherches dans des conditions morales comme matérielles des plus satisfaisantes.

Que tous ceux qui ont témoigné sympathie et prêté main - forte tout au long de nos études trouvent ici l'expression de nos vifs remerciements.

**RESUME**

La déconcentration des services publics à travers le guichet unique provincial est une innovation très récente au Burundi. Cette politique cadre avec la réforme de l'administration publique et s'est concrétisée par le décret N°100/ 0170 du 21 septembre 2017 portant création, missions et fonctionnement d'un guichet unique provincial. Cette nouveauté est considérée comme pertinente étant donné qu'elle rapproche les administrés de certains services publics comme l'octroi des documents qui n'étaient jusque-là délivrés qu'à Bujumbura.

Du point de vue théorique, la notion de déconcentration est très différente de la centralisation et décentralisation et ses définitions varient selon les auteurs.

Dans le cadre de la politique publique de déconcentration et bonne gouvernance, le gouvernement du Burundi et le PNUD ont fait une grande innovation en créant un guichet unique provincial à NGOZI.

Ce dernier englobe de nombreux services et personnels organisés pour octroyer certains documents administratifs tels le laissez-passer, le passeport, l'extrait du casier judiciaire, le permis de conduire, etc.

Mais, comme tout enfant qui apprend à marcher, cette politique publique fait actuellement face à beaucoup de défis.

**ABSTRACT**

The deconcentration of public services through the provincial one-stop shop is a very recent innovation in Burundi. This policy is in line with the reform of the public administration and took concrete form in Decree No. 100/0170 of 21 September 2017 on the creation, missions and operation of a provincial one-stop shop. This novelty is considered relevant given that it brings citizens closer to certain public services such as the granting of documents that were previously only issued in Bujumbura.

From a theoretical point of view, the notion of deconcentration is very different from centralisation and decentralisation, and its definitions vary according to the authors.

As part of the public policy of deconcentration and good governance, the government of Burundi and the UNDP have introduced a major innovation by creating a provincial one-stop shop in NGOZI.

This includes a number of services and staff organised to issue certain administrative documents, such as laissez-passer, passport, extract from the criminal record, driving licence and so on.

But, like any child learning to walk, this public policy is currently facing many challenges.

**TABLE DES MATIERES**

**IDENTIFICATION DES MEMBRES DU JURY……..... i**
**DEDICACE……..... ii**
**REMERCIEMENTS……..... iii**
**RESUME……..... iv**
**ABSTRACT……. ..... v**
**TABLE DES MATIERES……. ..... vi**
**LISTE DES TABLEAUX ET PHOTOS……. ..... ix**
**LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS……..... x**
**AVANT – PROPOS……. ..... xi**
**0. INTRODUCTION GENERALE…….. ..... 1**
0.1. Choix et intérêt du sujet ..... 2
02. Problématique ..... 3
0.3. Hypothèse du travail ..... 4
0.4. Délimitation du travail ..... 4
0.5. Méthodologie utilisée ..... 4
0.6. Articulation du travail ..... 5
**CHAPITRE I : CADRE CONCEPTUEL……..... 6**
I.1. Notion de centralisation ..... 6
I.2. Déconcentration ..... 8
I.3. Décentralisation ..... 10
I.3.1. Décentralisation territoriale ..... 11
I.3.2. Décentralisation technique ou par service ..... 12
I.3.3. Décentralisation politique ..... 12
I.3.4. Décentration administrative ..... 13
I.3.5. La décentralisation financière ..... 14
I.4. Notion de service public et ses principes ..... 14
I.4.1. Principe de l'adaptation ..... 15
I.4.2. Principe de continuité ..... 16
I.4.3. Principe d'égalité ..... 16
I.4.4. Principe d'accessibilité ..... 17

**CHAPITRE II : ETAT DES LIEUX DE LA DECONCENTRATION DES SERVICES PUBLICS AU G.U.P DE NGOZI…… ..... 19**
II.1. La couverture spatio-démographique du GUP ..... 20
II.1.1. La carte de la province NGOZI ..... 20
II.1.2. La population des communes de Ngozi en 2021 ..... 21
II.2. Organisations et attributions ..... 21
II.2.1. Personnel du GUP Ngozi ..... 21
II.2.2. Les services ..... 23
II.2.3. Les attributions ..... 24
II.3. Les documents administratifs octroyés au GUP ..... 25
II.3.1. La carte CEPGL ..... 26
II.3.2. Passeport ..... 27
II.3.3. Laissez- passer ..... 28
II.3.4. Le permis de conduire ..... 29
II.3.4.1. Le Permis de conduire provisoire ..... 29
II.3.4.2. Permis de conduire définitif ..... 31
II.3.5. Extrait du casier judiciaire ..... 32
II.4. Les frais provenant des documents offerts ..... 34
**CHAPITRE III : LE GUICHET UNIQUE PROVINCIAL A L'EPREUVE DES FAITS…….. ..... 37**
III.1. Les ressources du GUP ..... 37
III.1.1. Les ressources financières ..... 37
III.1.2. Les ressources humaines ..... 38
III.1.2.1. Formation initiale ..... 40
III.1.2.2. Formation continue ..... 41
III.1.2.3. Gestion du personnel ..... 42
III.2. Tensions diplomatiques de 2015 entre le Burundi et le Rwanda ..... 43
III.3. L'entrave inhérente à la pandémie du Covid-19 ..... 44
III.4. L'évaluation des services offerts ..... 45
III.4.1. Usage des documents reçus ..... 45
III.4.2. De la satisfaction du service offert ..... 46
III.5. La part du GUP Ngozi dans l'octroi des documents ..... 47
III.6. Certains défis à relever pour une déconcentration effective du GUP ..... 48

III.6.1. Transférer aux autorités locales des pouvoirs significatifs ..... 48
III.6.2. Besoins en personnel, équipement et formation ..... 49
III.6.3. Manque de bureaux pour l'ouverture de nouveaux services. ..... 50
III.6.4. Lutte contre la corruption..... 51
**CONCLUSION GENERALE…… ..... 54**
**REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES……..... 56**
**ANNEXES……..... 60**

## LISTE DES TABLEAUX ET PHOTOS

### Tableaux

Tableau 1 : La population des neuf communes de Ngozi ..... 21
Tableau 2 : Personnel du GUP Ngozi ..... 22
Tableau 3 : Synthèse des cartes C.E.P.G.L produits (de janvier 2018 à décembre 2021) ..... 27
Tableau 4 : Synthèse de passeports produits (de janvier 2018 à décembre 2021) ..... 27
Tableau 5 : Synthèse de laissez - passer produits (de janvier 2018 à décembre 2021) ..... 29
Tableau 6 : Synthèse de permis de conduire provisoires produits (de janvier 2018 à décembre 2021) ..... 30
Tableau 7 : Synthèse de permis de conduire définitifs produits (de janvier 2018 à décembre 2021) ..... 32
Tableau 8 : Synthèse des extraits du casier judiciaire produits (de janvier 2018 à décembre 2021) ..... 33
Tableau 9 : Synthèse des frais des documents produits (de janvier 2018 à décembre 2021) ..... 35
Tableau 10 : Les documents demandés, confectionnés et délivrés au GUP Ngozi de 2018 à 2021 ..... 47
Tableau 11 : Les documents délivrés dans les dix GUP de 2018 à 2021 ..... 47

### Photos

Photo 1 : Passation du permis de conduire provisoire au stade Agasaka ..... 30
Photo 2 : File d'attente pour la recherche des documents à la PAFE Bujumbura ..... 50

## LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

| | |
|---|---|
| BCN | : Bureau Central National |
| CEA | : Communauté Economique Africaine |
| CEPGL | : Communauté Economique des Pays des Grands- Lacs |
| CG/PJ | : Commissariat Général de la Police Judiciaire |
| CGM | : Commissariat Général des Migrations |
| COVID | : Coronavirus Desease |
| DTF | : Direction des Titres Fonciers |
| EAC | : East African Community |
| F | : Féminin |
| FBU | : Franc Burundais |
| G.UP | : Guichet Unique Provincial |
| IGPNB | : Inspection Générale de la Police Nationale du Burundi |
| M | : Masculin |
| PAFE | : Police de l'Air et des Frontières |
| PJ/IJ | : Police Judiciaire / Judiciaire |
| PNRA | : Programme National de Réformes de l'Administration publique |
| PNUD | : Programme des Nations Unies pour le Développement |
| PR/SR | : Police de Roulage et de la Sécurité routière |
| SERAP | : Secrétariat Exécutif de la Réforme de l'Administration Publique |

## AVANT – PROPOS

Ce travail porte sur le Guichet unique provincial de Ngozi. Ce dernier a été créé dans le cadre de la déconcentration des services publics et la promotion de la bonne gouvernance.

Cette politique compte corriger la centralisation induisant la lenteur dans le traitement des affaires publiques.

Cette déconcentration technique a été instaurée suite à la prise de conscience qu'on gouverne bien de loin mais qu'on administre bien de près[1].

Ce guichet englobe de nombreux services et a depuis sa création en 2017, octroyé au niveau local beaucoup de documents administratifs jusque - là délivrés à Bujumbura.

Mais cette politique qui est toujours à ses débuts se trouve confrontée à beaucoup de défis inhérents surtout au manque de certains pouvoirs.

[1] ABDER HADI ( M) , *Le public face à l'administration* , Paris , Berger – Levrault , 1978, P 200

## 0. INTRODUCTION GENERALE

Le développement d'un pays est réalisé au moyen d'une bonne gestion de l'administration. De ce point de vue, la politique de déconcentration est considérée comme pertinente dans la mesure où elle approche des administrés certains services publics administratifs et la gestion de certaines affaires locales. C'est dans cette optique que la plupart des pays l'ont adopté dans l'espoir d'améliorer les conditions de vie de leur population.

Les prestations de l'Etat en faveur des citoyens n'ont cessé d'augmenter et ne se limitent plus aux activités de souveraineté. La notion de service public apparait dès lors comme complétant celle de droits régaliens de la puissance publique[2].

Souvent la qualité et la gestion des services de l'Etat posent sérieusement problème. Non pas que nos agents publics ne soient plus attachés aux services dont ils ont la charge, ni que le volume global des crédits affectés par l'Etat à la production de ces services ait diminué. Mais d'une part, comme il est normal, les exigences des citoyens/usagers se sont accrues. Ils acceptent de moins en moins d'être traités en « administrés » et entendent l'être bien davantage en « clients». D'autre part, et surtout, nos services publics, particulièrement ceux qui sont gérés directement par l'Etat centralisé souffrent souvent de ses nombreuses faiblesses d'organisation et de fonctionnement: complexité et cloisonnement des structures, enchevêtrement des pouvoirs, lourdeur hiérarchique, rigidités de toute sorte, manque criant des responsabilités, défaut de culture managériale etc. [3]

Or, les enjeux de la qualité du service public sont essentiels, et cela aussi bien pour la cohésion de notre société ou encore pour la démocratie et la bonne gouvernance.

Au cours des années quatre-vingt – dix le souci d'améliorer l'administration publique et le mouvement de la qualité du service public n'ont cessé d'explorer les voies et d'en expérimenter les moyens. Inspiré du secteur privé en effet, le fameux New Public Management s'est étendu aux administrations dans nombre de pays et le nôtre n'a pas fait exception[4]. Certaines tentatives de réformes spécifiques ont été menées au sein de l'administration publique burundaise, à savoir : des initiatives de réforme de la fonction publique territoriale, le projet de la gouvernance avec formation du personnel, etc

[2] DUPUIS (G.), GUEDON ( M .J) et CHRETIEN ( P.) , *Droit administratif*, 9 ème éd., Paris , Armand Colin , 2004 , p.492
[3] DIVERRES (J), Techniques de direction du personnel, 3ème éd., Paris, Entreprise moderne d'Edition, 1972, p.154
[4] AMIEL (M), Management de l'administration, 2 èmè éd., Paris, Bruxelles, Dalloz, 1998, p. 65

A partir de 2003, certaines des mesures promises dans le cadre du nouveau management public seront déclinées dans le programme national de réforme de l'administration (PNRA) et concrétisé par le décret N° 100 / 169 du 26 mai 2015 portant organisation et fonctionnement du Secrétariat Exécutif Permanent de la Réforme de l'Administration Publique (SERAP), conçus avec l'assistance des bailleurs de fonds dont le PNUD.

Mais l'année 2017 marque un tournant décisif dans l'histoire de l'administration dans le cadre des services publics. En effet le décret n° 100 / 170 du 21 septembre 2017 a défini un nouveau contexte de déconcentration de services publics au Burundi notamment l'instauration du Guichet Unique Provincial (GUP).

Dans un premier temps précisément le 12 octobre 2017, à l'hôtel les Plateaux de Ngozi ont eu lieu les cérémonies du lancement technique des Guichets Uniques Provinciaux (GUP) pilotes de Ngozi, Muyinga, Gitega, Mwaro et Bururi en présences des ministres de la Fonction Publique, du Travail et de l'Emploi d'un côté et de la Sécurité Publique de l'autre côté ainsi que le PNUD qui était le principal partenaire technique et financier de ce vaste chantier. Quelques temps après les guichets des provinces de Rutana, Makamba, Cibitoke Bubanza et Kayanza ont vu le tour.

Dans notre étude, nous nous intéresserons beaucoup à la notion de déconcentration au Burundi et son application au Guichet Unique Provincial (G.U.P) de NGOZI. Nous ferons une analyse des services offerts aux citoyens en focalisant l'attention sur le mode de travail et les moyens mis à leurs dispositions afin d'accomplir les tâches escomptées.

### 0.1. Choix et intérêt du sujet

Plusieurs provinces du Burundi en général et la province de Ngozi en particulier connaissent depuis septembre 2017 l'installation des Guichets uniques grâce à la politique de déconcentration des services publics dans le cadre de la bonne gouvernance.

La déconcentration devient un point de rencontre entre les autorités centrales et les autorités locales, d'où la nécessité pour ces dernières d'être informées sur les difficultés qui font stagner cette politique ainsi que les différents paramètres pour réussir un développement socio – politique intégral, harmonieux et durable. Aujourd'hui il est difficile de réussir un développement sans déconcentrer les pôles de décisions. Cela suppose un transfert de responsabilités et de ressources en vue d'améliorer la prestation des services.

Nous avons choisi la province de Ngozi parce que le terrain nous est particulièrement connu mais aussi son guichet figure parmi les quatre premiers à être installés.

En abordant ce sujet comme thème du travail nous avons pensé apporter notre contribution en amorçant le débat sur la politique de déconcentration des services publics au niveau conceptuel et sa mise en œuvre. Pour ce faire, nous avons cru utile de procéder à l'examen du fonctionnement du guichet unique provincial de Ngozi et ses défis à résoudre pour jouir d'une véritable déconcentration des services publics.

**02. Problématique**

La déconcentration gagne du terrain dans la plupart des pays en développement et le Burundi s'inscrit dans ce mouvement.

Suite au décret de 2017 en effet, le gouvernement a défini un nouveau système de gouvernance par la déconcentration de services publics au Burundi et a créé beaucoup de Guichets Uniques Provinciaux (GUP). La province de Ngozi n'a pas fait l'exception.

Dès lors des outils d'orientation de cette politique ont été mis en place. Au niveau local, la politique de déconcentration constitue la référence pour l'exécution des activités quotidiennes d'octroi de certains documents administratifs.

Pour essayer de comprendre la mise en œuvre de la déconcentration au GUP Ngozi, quelques questions se posent :

- Les prestataires des services publics s'approprient-ils l'approche déconcentration ?
- Certains acteurs n'entravent –ils pas la politique de déconcentration en vue de faire prévaloir leurs intérêts ?
- N'y aurait-il pas des problèmes inhérents au système administratif burundais qui limitent l'efficacité de la déconcentration des services publics ?
- Comment cette déconcentration est-elle exécutée au niveau local ?

Au regard de toutes ces questions, nous comptons analyser si les moyens prédéfinis pour la mise en œuvre de la politique de déconcentration permettent d'atteindre les résultats escomptés en vue d'une gouvernance de performance dans le système administratif burundais.

### 0.3. Hypothèse du travail

Notre objectif consiste à apporter une contribution à l'étude de cette politique, montrer les handicaps majeurs de la déconcentration à travers le guichet unique provincial de Ngozi.

En effet la coexistence des représentants du pouvoir central avec les autorités locales est une question qui reste souvent sans réponse.

La répartition du pouvoir entre le centre et la périphérie, l'accord au moins sur certains pouvoirs, l'attribution des compétences et moyens d'action, le personnel insuffisant occasionnellement sont autant de problèmes à résoudre.

C'est dans cette perspective que plusieurs hypothèses seront validées ou invalidées **:**

1° Il existe des problèmes organisationnels dans le système administratif burundais qui impactent sur la mise en œuvre de la politique de déconcentration.

2° Il y a un manque de mise en œuvre de la politique de déconcentration au niveau des acteurs périphériques.

3° Certains dysfonctionnements liés à la décentralisation entraînent des effets non recherchés par les administratifs et bénéficiaires.

### 0.4. Délimitation du travail

Du point de vue spatial, la zone qui fait objet de notre étude est la province de Ngozi .Elle l'une des provinces de la zone nord du Burundi.

Du point de vue temporel, notre étude s'étend sur une période relativement courte à savoir de 2017 à nos jours. L'année 2017 constitue la borne inférieure car elle marque la date de l'ouverture des quatre premiers guichets uniques provinciaux (Ngozi, Muyinga, Gitega et Bururi) et nous avons commencé à assister à la déconcentration de services et l'octroi de certains documents administratifs en province notamment à Ngozi.

La borne supérieure qui s'étend jusqu'à nos jours correspond à l'année de la réalisation de ce travail.

### 0.5. Méthodologie utilisée

Nous voudrions aborder notre recherche en l'analysant dans la perspective du politique inséré dans des rapports fonctionnels qui envisage le phénomène social comme s'inscrivant dans une exigence fonctionnelle. Nous allons situer nos hypothèses dans les courants fonctionnalistes et

des systèmes d'action (le courant systémique, le fonctionnalisme, la cybernétique et le courant organisationnel bureaucratique et technocratique).

Pour bien mener notre étude, nous avons travaillé sur base des documents écrits tels que les ouvrages généraux, les thèses, les mémoires, les articles des journaux trouvés un peu partout et qui cadrent avec notre objet d'étude. Nous avons aussi utilisé les documents trouvés dans le Guichet Unique Provincial de Ngozi, ministère en charge de la fonction publique ; au ministre de l'intérieur, du développement communautaire et de la sécurité publique, ainsi que la documentation fournie par PNUD que nous estimons utiles dans la confection de notre travail.

En deuxième lieu, nous avons mené des entretiens, en Province Ngozi où nous avons approché les différents partenaires qui s'intéressent de près ou de loin à la déconcentration des services publics et les différentes parties prenantes telles le Directeur du Guichet Unique provincial, le personnel, le Gouverneur de Province, et la population.

**0.6. Articulation du travail**

Notre travail comporte trois chapitres.

D'abord le premier chapitre porte sur le cadre conceptuel et nous donne une idée générale sur la nature de la déconcentration en nous expliquant certaines notions qui nous permettent de mieux comprendre ce concept. Ici nous parlons notamment de la centralisation, décentralisation, etc. Dans ce même chapitre nous essayons d'analyser aussi la notion de service public.

Ensuite le deuxième chapitre nous renseigne sur l'état des lieux de la déconcentration des services publics. Ici nous verrons le fonctionnement du guichet unique provincial de Ngozi et l'octroi de certains papiers administratifs.

Le troisième chapitre évalue le guichet unique provincial à l'aune des faits avec une analyse critique de cette nouveauté de déconcentration des services publics. Il s'agit aussi de présenter les résultats d'une enquête menée sur guichet unique provincial de Ngozi.

Une conclusion générale qui revisite les résultats que nous avons obtenus en même temps qu'elle ouvre des perspectives d'avenir en vue d'une meilleure politique de déconcentration des services publics met fin à notre travail.

## CHAPITRE I : CADRE CONCEPTUEL

Les définitions sur la notion de déconcentration sont innombrables et variées. Sachant que chaque chose n'a de sens que dans la signification qui est sienne, l'interprétation des différents concepts dépend dans une large mesure du contexte et des circonstances dans lesquels l'auteur se trouve et des motivations qui l'animent. En effet, il paraît important avant de se pencher sur cette notion de déconcentration de jeter un coup d'œil sur des notions connexes telles que la centralisation, décentralisation et service public.

### I.1. Notion de centralisation

La centralisation se conçoit comme « un mode d'organisation administrative qui consiste à concentrer tous les pouvoirs entre les mains des gouvernants de l'Etat qui les assurent par le truchement d'agents hiérarchisés travaillant en liaison immédiate avec l'autorité centrale et sans pouvoir de gestion autonome »[5].

Selon Hauriou MAURICE, centraliser signifie rassembler aux mains du gouvernement tout ce qui existe dans le pays comme pouvoir d'Etat c'est- à – dire le pouvoir politique, civil et militaire[6].

« La centralisation est aussi l'action de réussir la gestion des affaires publics entre les mains du pouvoir central, localisé en un lieu, la capitale ».[7]

La centralité du politique repose, dans un Etat unitaire, sur la puissance de l'Etat qui se réserve la maîtrise du champ politique au nom de l'intérêt général. Il en résulte la dépendance du système local vis – à – vis du pouvoir central et tout un ensemble de processus qui permet de la mettre en œuvre.

Le pouvoir politique est dit centralisé lorsque les agents de l'Etat sont juridiquement qualifiés pour faire prévaloir leur conception du bien public en tout lieu, en toute matière et monopoliser à cet effet l'utilisation des procédés de création de droit positif. En d'autres termes, la centralisation du pouvoir signifierait à la fois le monopole réservé aux gouvernants dans l'émission des règles juridiques et la centralisation au profit de leurs moyens matériels et d'en assurer l'exécution[8].

---

[5] FLAMME (M - A), *Droit administratif*, T1, Bruxelles, Bruylant, 1989, p 105

[6] HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif*, II ème édition, 1983, p. 44

[7] *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, collection, Paris Armand Colin, 1994, p44

[8] BURDEAU (G.), Op. Cit p.195

Ainsi se réunissent puissance normative et force publique entre les mains des seuls agents du pouvoir étatique œuvrant au sommet de l'Etat.

Il convient de dire que la centralisation implique l'uniformité des actions sur tout le territoire national et peut ainsi être favorable voir efficace dans des circonstances où, par exemple, des actions rapides sont nécessaires ou lorsqu'il est souhaitable d'avoir une bonne généralisation des services dans toutes les régions du pays. C'est dans cette perspective que des auteurs tels Horst TREIBLMAIER[9] ou Mariano TOMMASI[10] affirment que les systèmes centralisés sont associés à des décisions importantes de grande portée et une prise de décisions efficaces.

Néanmoins, ce système de centralisation se heurte à des inconvénients. Selon José ALONSO et ses collègues en effet, les inconvénients inhérents à la centralisation sont considérés comme des coûts élevés liés à la coordination et à la transmission d'informations pour des décisions qui sont prises au sommet de l'Etat et qui doivent être intégrées dans l'ensemble de l'organisation étatique. L'autre grand défi est que l'Etat (comme toute autre organisation) aura des gestionnaires incapables de prendre des décisions plus importantes en fonction des problèmes spécifiques posés sur terrain[11].

Enfin, le « défi démocratique » et le principe de la « taille unique » pour la fourniture des services publics adaptés à chaque région / province, constitue, selon Mariano TOMMASI[12], un des obstacles à l'intérieur des services publics tels la délivrance de documents administratifs que fait les GUP.

La centralisation va de pair avec une amélioration de la capacité de décision de l'intégration et de la rentabilité des services publics. Il est moins couteux d'élaborer un plan ou une politique une seule fois, plutôt que d'avoir plusieurs unités qui fassent toutes le même processus[13].

[9] TREIBLMAIER (H.), « The Impact of the Blockchain on the Supply Chain: A Theory-Based Research Framework and a Call for Action » in Management: An International Journal, 2018, 23 (6), pp.545-559
[10] TOMMASI(M.), The Institutional Foundations of Public Policy, 2017, Economia, 6(2) , p. 20
[11] ALONSO (J. M.), Corporatization and political ideology: The case of hospitals in Spain, in Public Administration Viley, 1,2 , p.18
[12] TOMMASI (M.), op. cit. p. 25
[13] Pour plus de détails, voir: FERRAZZI (G) and ROHDEWOHLD (R.), Emerging Practices in Intergovernmental Functional Assignment. London/New York: Routledge, 2017, p55

## I.2. Déconcentration

La déconcentration désigne un mode d'organisation de l'administration dans lequel certains pouvoirs sont délégués ou transférés d'une administration centrale vers des services répartis sur le territoire.

Pour Jean-Emile VIE., « la déconcentration est la remise du pouvoir de décision à une autorité locale désignée et comme telle, soumise à la révocation, alors que la décentralisation est la remise du pouvoir de décision à une autorité élue et comme telle irrévocable pour de simples motifs d'opportunités [14] ».

Dans un système dit déconcentré, le pouvoir de décision est réparti entre plusieurs autorités, l'autorité suprême et les autorités subordonnées. Charles DEBBASCH lui aussi n'est pas loin de cette idée. Selon lui, la déconcentration consiste à reconnaitre à des agents de l'Etat répartis sur tout le territoire un certain pouvoir de décision[15].

Dans ce sens, la déconcentration se conçoit comme la remise de larges pouvoirs de décision à des agents du pouvoir central qui agissent en son nom dans les diverses parties du territoire.

Il y a bien sûr centralisation puisque, d'une part, les agents sont hiérarchiquement subordonnés au pouvoir central, d'autre part, leurs décisions sont imputées à l'autorité centrale. Selon Joël THALINEAU en effet, « la déconcentration est présentée comme l'augmentation des pouvoirs des agents locaux des gouvernants. La négation de cette déconcentration, à savoir la suppression du pouvoir de décision des subordonnées, correspond à la confusion entre les mains d'organes centraux de ce pouvoir et ainsi donc à la centralisation pure et parfaite. »[16]

Cela se rapproche à l'idée de Jacques de BURLET qui affirme que la déconcentration est un système de l'organisation administrative dans lequel le pouvoir de décision et la compétence d'accomplir les actes juridiques susceptibles d'engager les personnes publiques sont répartis entre l'autorité centrale et les agents hiérarchisés[17].

Tout compte fait, nous pouvons définir la déconcentration comme un système rapprochant l'administration des administrés. Et comme le dit Maurice – André FLAMME, c'est un transfert d'attributions intérieur à l'administration d'Etat comme une délégation de l'exercice

[14] VIE (J. E), *Les sept plaies de la décentralisation*, Economica, Paris, 1986, P 10
[15] DEBBASCH (C), *Institutions et droits administratifs*, T1, Paris, P.U.F, 1982, 577 p, p 201
[16] THALINEAU (J.), *Essai sur la centralisation et la décentralisation. Réflexion à partir de la théorie de Ch. EISENMANN. Thèse de doctorat de droit, Université de Tours, 1994, pp. 2015 - 2016*
[17] BURLET (J. de), *Précis de droit administratif congolais : principes généraux*, Bruxelles , Larcier , 1969, p 86

des compétences, la décision pour la solution des affaires régionales et locales étant confiée à des agents du pouvoir central gérant sur place certains intérêts généraux mais demeurant sous la dépendance et le contrôle hiérarchique du pouvoir central[18].

La déconcentration peut être effectuée sur une base géographique (déconcentration territoriale) ou sur une base technique (déconcentration technique). Pour VEDEL, la déconcentration territoriale est une technique d'organisation qui consiste à remettre d'importants pouvoirs de décision à des agents du pouvoir central placés à la tête de diverses circonscriptions[19].

Cette technique consiste à confier le pouvoir de décision à une autorité territoriale compétente ou à une portion du territoire appelée circonscription. Celle – ci a alors à sa tête une autorité subordonnée appelée autorité déconcentrée. Par exemple à la tête de la province se trouve le gouverneur de province qui agit en lieu et en place du chef de l'Etat et de tout le gouvernement.

Quant à la déconcentration technique, elle consiste à attribuer le pouvoir de décision à une autorité déterminée ayant la charge d'un service public spécifique. Les différents départements ministériels peuvent être regardés comme des services déconcentrés.

Charles DEBBASCH trouve que les organes centraux ne peuvent pas eux-mêmes, assurer l'accomplissement des tâches administratives en chaque point du territoire. Il faut des relais locaux à leur action.

Le « localisme », dans la vie publique, n'est pas un défaut, s'il permet à bénéficier beaucoup plus rapidement de certains services publics.

Pour notre cas du guichet unique provincial, la déconcentration des services permet l'octroi rapide des papiers administratifs conformément à la politique et aux normes décidées par l'autorité centrale. En d'autres termes, pour citer une fois de plus Joël THALINEAU la déconcentration (centralisation imparfaite) relève de la centralisation car elle n'impose qu'une séparation fictive de la faculté de statuer »[20].

[18] FLAMME (M-A) , Op. Cit p 107

[19] VEDEL (G.), *Droit administratif*, Tome 1, Paris, PUF, 1963, p849
[20] THALINEAU (J.), op. cit. p.2010

**I.3. Décentralisation**

Selon Raymond GUILLIEN et Jean VINCENT, la décentralisation est un système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine (décentralisation territoriale) ou à un service (décentralisation technique) de s'administrer sous le contrôle de l'Etat en lui dotant de la personnalité juridique, d'autorités propres et de ressources[21].

Dans certaines situations la décentralisation crée un certain conflit de pouvoir entre le service décentralisé et l'autorité central qui coordonne l'ensemble des activités au niveau national.

Avec la décentralisation, un pas important étant franchi, apparaissent de nouvelles personnes publiques autonomes à ressort territorial ou à compétence limitée.

André de LAUBADERE montre bien la valeur pratique de la décentralisation administrative. Pour lui, il faut écarter dès l'abord un argument que l'on donne parfois en faveur de la décentralisation : la décentralisation, dit-on, décongestionne le pouvoir central trop encombré et trop éloigné de la vie locale pour pouvoir apprécier ses besoins[22].

Selon le même auteur, la décentralisation a une justification administrative générale, en dehors de tout système politique particulier. Elle constitue un principe d'administration locale utile parce que , s'agissant d'affaires locales , de besoins locaux , il est bon que les agents chargés de cette gestion connaissent bien les besoins et les conditions locaux et aient intérêt à prendre en mains et défendre les intérêts locaux ; il en sera ainsi lorsque ces autorités auront une attache personnelle étroite avec la localité et posséderont dans leur gestion une marge suffisante d'autonomie , c'est –à-dire lorsqu'elles seront décentralisées [23].

Pour ceux qui réclament la décentralisation, le professeur EISENMANN soutient l'idée de la décentralisation par service ou fonctionnelle même si elle crée la confusion en divisant l'administration[24]. Plus que jamais, en effet, les notions de décentralisation territoriale et décentralisation fonctionnelle sont imbriquées l'une dans l'autre.

[21] GUILLIEN (R.) et VINCENT (J.), *Termes juridiques*, 10ème éd., 1995, Paris, Dalloz, p. 178.
[22] DE LAUBADAIRE (A.), *Manuel de droit administratif*, Paris, 9 e éd.1969, p.152
[23]DE LAUBADERE (A). op cit. pp 152-153
[24] EISENMANN (C.) cité par MENY (Y.) *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français* .Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1974.p 25.

Henry MINTZBERG introduit lui aussi une nuance sur la notion de « décentralisation » dans la conception du système de prise de décision. Pour lui, on parle de décentralisation quand les pouvoirs de décision sont disséminés entre plusieurs personnes[25] . La décentralisation favorise une bonne division de travail. Cependant, elle n'est pas sans danger. Selon l'auteur, la décentralisation suscite beaucoup de problèmes :

- C'est un abandon du pouvoir formel du haut vers le bas. Le sommet stratégique délègue ses pouvoirs au reste de la ligne hiérarchique aux technocrates et aux fonctions logistiques. Dans ce cas, c'est la décentralisation horizontale.
- C'est une dispensation physique des unités. La dispensation du pouvoir occasionne la décentralisation sélective et la décentralisation globale.

Dans cette nuance sur la décentralisation, le problème consiste à définir les pouvoirs à déléguer, les limites de la délégation et les mécanismes de contrôle des pouvoirs à déléguer.

Il est usuel de distinguer deux formes de décentralisation : celle qui intéresse les collectivités territoriales appelée « décentralisation territoriale » ; et celle qui s'applique aux établissements publics ou plus largement aux institutions spécialisées appelée « décentralisation technique ou par service » .Il est très utile d'analyser chaque forme afin de la distinguer de l'autre.

### I.3.1. Décentralisation territoriale

Dans le Dictionnaire des services publics, on définit la décentralisation territoriale comme un moyen de reconnaitre à une collectivité territoriale le droit à l'existence politique et à gestion de ses intérêts propres[26].

La décentralisation territoriale résulte de la combinaison de deux données : l'autogestion et l'autonomie. La décentralisation territoriale repose sur une solidarité sociologique ayant une assise géographique et sur la possibilité de distinguer des problèmes trouvant une solution à l'échelle nationale, les affaires locales dont les habitants peuvent assumer la gestion.

Selon Yves POULIN, la décentralisation introduite en Afrique au cours des années quatre-vingt-dix réduirait le développement entre gouvernement et gouvernés et partant favoriserait les actions de développement socio-économique.

[25] MINTZBERG (H.), The design school: reconsidering the basic premises of strategic management, Strategic , (1990), Management Journal, 11, 3, 171-195.
[26] LE BRUN (J.), *Dictionnaire des services publics*, Bruxelles, Université Catholique de Louvain, Centre du Droit de la gestion et de l'économie public, 1974, p2

L'auteur relève un certain nombre d'éléments : « l'échec des gouvernements centraux en matière de développement socio-économique ;

- on présume que les citoyens contribuent plus facilement au financement des activités élaborées et mises en terme au niveau local.
- la décentralisation instaure la compétition entre les gouvernements locaux donnant ainsi le choix aux citoyens de leur mode de vie
- la décentralisation permet l'expérimentation de mesures dans les services publiques. » [27].

### I.3.2. Décentralisation technique ou par service

Dès le début du 20ème siècle, la doctrine française du droit administratif a dégagé une modalité non territoriale de la décentralisation par service que l'on qualifie également de « technique » spéciale ou fonctionnelle.

Selon EISENMANN, on parle de décentralisation technique, lorsqu'un service déterminé, détaché de la masse des services de l'Etat, est constitué en administration à direction distincte et plus ou moins autonome[28].

Donc la technique de décentralisation peut aussi être utilisée avec comme signification d'individualiser la gestion de certaines activités d'intérêt général qui sont confiées à une autorité chargée d'un bureau de services locaux.

Pour cette forme de décentralisation aussi, il doit aussi y avoir dotation de personnalité morale, jouissance d'une autonomie administrative et financière.

### I.3.3. Décentralisation politique

La décentralisation absolue conduit un système administratif à la paralysie ou en tous cas à une large sous - administration territoriale dans la mesure où les fonctionnaires implantés localement restent soumis au pouvoir hiérarchique des administrations centrales.

Pour montrer l'importance ou la part du pouvoir central, la décentralisation peut être définie comme « une forme d'autonomie mais non d'indépendance [29]».

---

[27] POULIN (Y.), « La décentralisation administrative en Afrique subsaharienne » in Télescope, vol.11, n°3, Juin 2004, p.3
[28] EISENMANN (C.) , *Centralisation et décentralisation*, Paris, L.G.D.J., 1948, p22
[29] SABIMANA (L.), *Structures administrative du Burundi*, Bujumbura, C.P.F., 1989, p.27

L'interprétation de cette définition montre que l'autorité décentralisée est soumise à un certain contrôle exercé sur elle par le pouvoir central, ou même par les représentants locaux du pouvoir central. Néanmoins, ce contrôle ne doit pas être trop étroit, sinon, on ne pourrait plus dire que le groupe local s'administre vraiment lui-même.

Bref, pour faire notre la pensée de Marie – Jo DEMENTE et Isabelle TYMINSKY, « la décentralisation politique vise à conférer aux citoyens et/ou à leurs élus plus de pouvoirs de décision. Elle se base sur l'hypothèse que les décisions prises avec une plus grande participation des administrés sont mieux fondées et répondent mieux aux intérêts des divers groupes de la société que celles prises uniquement par les autorités situées au niveau central. Elle suppose, pour sa mise en œuvre, des réformes constitutionnelles et statutaires et l'exercice d'un système politique pluraliste »[30].

### I.3.4. Décentration administrative

Les liens étroits qui existent entre le pouvoir politique et le pouvoir administratif sont remarquablement mis en lumière par la problématique même de la décentralisation.

En effet, la décentralisation concerne tout aussi bien l'appareil étatique, c'est-à-dire la structure de l'administration que la collectivité étatique, donc l'ensemble de la population administrative.

C.EISENMANN, rappelle qu'il existe entre ces deux faces visibles du phénomène une sorte d'ordre de profondeur dans la mesure où l'appareil étatique est institué et organisé en vue de la collectivité et non inversement. Selon lui, « on peut admettre qu'entre les deux aspects, c'est la centralisation ou la décentralisation de la collectivité qui est la plus profonde.[31] »

Marie – Jo DEMENTE et ses collègues résument bien le concept de décentralisation administrative en ces termes : « La décentralisation administrative vise (…) répartir selon les différentes échelons de gouvernement, les responsabilités et les ressources financières pour assurer la fourniture des services publics. Il s'agit donc de transférer les responsabilités de planification , de financement et de gestion de tout ou partie des compétences sectorielles de l'Etat central et de ses organes vers les unités d'administration sur le terrain , des autorités publiques semi-autonomes ou des collectivités locales. »[32]

[30] DEMENTE (M-J) et TYMINSKY (I.). , Décentralisation et gouvernance locale en Afrique. Les processus et expériences, RAM – Montpellier, 2008, p. 4
[31] EISENMANN (C.) op. cit., p.19.
[32] DEMENTE (M-J) et TYMINSKY (I.), ibid.

### I.3.5. La décentralisation financière

La décentralisation financière vise à transférer les ressources (ressources fiscales propres et subventions de l'Etat) et à attribuer une autonomie de gestion de ses ressources (fixation du niveau de ressources et les décisions de leur affectation) à des organisations locales.

A partir du moment où l'Etat décide une politique décentralisée en déterminant quelle responsabilité transférer à ses collectivités locales (par exemple l'enlèvement des ordures ménagères), il faut permettre à ces dernières de la financer. A cet égard, il est convenable de financer de telles dépenses locales soit par des impôts établis et perçus localement ou encore par des surtaxes locales sur les impôts nationaux et non pas avec des transferts.

A cet égard, écrit Richard BIR et François VAILLANCOURT« il faut que les autorités locales soient responsables de la fixation des taux d'imposition de façon à créer un lien entre l'effort fiscal local et les services reçus. Ceci accroît l'imputabilité politique. »[33]

### I.4. Notion de service public et ses principes

Selon Léon DUGUIT, est service public *"toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par le gouvernement, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante [34]"*.

De cette idée, nous dirons que la notion de service public n'est pas du tout récente. Elle est née de la volonté de coordination et de construction des activités publiques soumises à un régime spécifique.

C'est dans un souci d'explication moniste de ces activités que la notion de service public trouve justification en même temps qu'elle se fonde sur une observation sociologique et une conception libérale du rapport entre l'Etat et les individus.

[33] BIR (Richard) et VAILLANCOURT (F.), Décentralisation financière des pays en développement : concepts, mesure et évaluation. » In L'actualité économique, Vol.74, n° 3, Sept 1928, p. 360
[34] DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, 1911, cité par Jean-Paul Valette. Le service public à la française. Paris : Ellipses, 2000, p. 157.

Les services publics contribuent à la réalisation d'un certain nombre de droits en substitut ou en contre – pouvoir de l'initiative privée ; la distribution d'énergie vers les zones isolées ou difficiles d'accès, le prêt de livres … cela ne peut qu'être offert par des services, car leur paiement à un prix coûtant les rendrait inaccessibles à grande partie de la population[35]

Dans les années 1930, les travaux du professeur Rolland ont permis de mettre en évidence trois « lois » qui régissent le service public français : les principes de continuité, d'égalité et d'adaptabilité[36]. A. DE LAUBADERE en ajoute un quatrième, le principe de neutralité, selon lequel le fonctionnement du service public ne doit être guidé que par les exigences de l'intérêt général.

### I.4.1. Principe de l'adaptation

Dénommé également « principe de mutabilité », le principe de changement implique une constante adaptation du service public aux changements qui surviennent au fil du temps lesquels apportent de nouveaux besoins. Fanny PETIT en se demandant les principes pour les services publics écrit bien : égalité, continuité, adaptation, accessibilité, neutralité, transparence, confiance et fiabilité[37].

« L'adaptation est nécessaire pour ajuster les services publics aux besoins et bénéficier des innovations technologiques, tous deux en évolution rapide ; lorsque les exigences de l'internet général évoluent, le service doit s'adapter à ces évolutions ». Ici Lia CAPONETTI et Barbara SAK donnent l'exemple de l'accès à l'internet ou à des réseaux de téléphonie mobile[38] (ils auraient pu ajouter la donnée WhatsApp s'elle avait été disponible au moment où elles écrivaient)

En effet, ce principe doit être régulièrement adapté aux nécessités de l'intérêt général. Il permet à l'administration d'aménager le service en conséquence des circonstances et d'en modifier la réglementation suivant les besoins. Ces modifications sont à effectuer sous réserve des délais d'exécution.

[35] CHEVALIER (J.), *Le service public, Que sais –je ? PUF, 2022, p.21*
[36] ROLLAND (L.), *Précis de Droit administratif*, Dalloz, 9e édition, 1947, p. 18
[37] PETIT (F.) , « Comment définir le service public à travers ses différentes facettes, missions et principes ? in CIRIEC, n° 2016/06, p.15
[38] CAPONETTI (L.) et SAK (B.) , « Comment définir le service public à travers ses différentes facettes, missions et principes » in CIRIEC, 2016/06, p. 12

Cela signifie que l'administration est habilitée à modifier celles des dispositions contractuelles qui intéressent le fonctionnement des services publics, mais à charge de supporter les conséquences de ce changement[39] .

De même, l'administration est en mesure de supprimer un service public devenu inutile. Dans ces circonstances, elle est autorisée à mettre fin anticipativement à un contrat dont l'objet se serait avéré contraire à l'intérêt général.

### I.4.2. Principe de continuité

Ce principe à valeur constitutionnelle, trouve sa source dans le caractère d'intérêt général du service public : une telle activité, nécessaire à la population, ne saurait être interrompue.

D'après Fanny PETIT, « La continuité des services publics est la concrétisation de celle de l'Etat et elle peut également être considérée comme un corollaire de celui d'égalité, car la rupture du service pourrait introduire une discrimination entre ceux qui en bénéficient et ceux qui en sont privés [40] ».

Son interruption serait grave, car même si elle ne paralysait pas toute la vie nationale, elle risquerait d'entraver le fonctionnement d'un secteur de la vie politique.

La continuité implique que tout service doive fonctionner de manière régulière, sans interruptions autres que celles prévues par la réglementation en vigueur et en fonction des besoins et des attentes des usagers. Elle suppose aussi dans son acceptation actuelle, la présence de services publics rénovés et polyvalents dans les zones rurales et dans les quartiers urbains en difficulté.

Pour notre cas, on ne peut ainsi imaginer la population ne pas recevoir certains papiers administratifs ou encore des bureaux du guichet unique provincial laissés vides.

Enfin, l'usager doit savoir à quel moment le service est disponible, le délai raisonnable pendant lequel il doit attendre ses prestations.

### I.4.3. Principe d'égalité

Le principe d'égalité, également à valeur constitutionnelle, est une déclinaison du principe général d'égalité des citoyens devant la loi, contenu dans les articles premier et sixième de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

---

[39] SOTO (J.), *Grands services publics et entreprises nationales*, Paris , Montchrestien, 1971, p56
[40] Disponible sur : http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-6692.html. Consulté le 28/09/2021

Il implique l'obligation de traiter de manière identique des personnes dans la même situation, et de fonder toute différence de traitement sur des critères objectifs, précis et transparents.

Le droit à la non-discrimination stipule que « le service doit fonctionner en offrant aux usager les mêmes prestations ou avantages et en leur imposant les mêmes charges, sans faire état de leurs croyances religieuses, politiques ou syndicales[41] . »

C'est-à-dire que le service doit fonctionner dans les mêmes conditions au profit de tous les usagers. Ce principe doit être appliqué avec une rigueur implacable dans les services publics administratifs avec neutralité. Faisons remarquer que la neutralité présentée sous forme de principe à part entière par beaucoup d'auteurs constitue en réalité un simple corollaire.au principe d'égalité. Car elle veut que tout consommateur des services publics jouisse des mêmes droits indépendamment de ses spécificités telles les convictions politiques, religieuses, syndicales etc. d'une part, ou de son état de santé, sa région, son origine sociale ou ethnique, de son sexe, etc.

### I.4.4. Principe d'accessibilité

Selon Lia CAPONETTI et ses collègues « l'accessibilité comporte de nombreuses dimensions dont les principales sont sociales (accès à tous sans discrimination), économiques (à un prix abordable voire gratuit) et territoriales (avec une couverture des services assurée sur l'ensemble du territoire)[42].

Fanny PETIT détaille cette philosophie du service public en montrant que « les services publics doivent être accessibles en termes d'implantation géographique. Ainsi en est-il de la présence administrative en milieu rural comme dans les quartiers en difficulté des zones urbaines. De nouvelles formes de coopération inter - services publics doivent être recherchées au cas par cas, en fonction des besoins et des spécificités locales, pour faire en sorte que les services publics soient présents et accessibles sur tout le territoire national. »[43].

Il convient de préciser qu'en cas d'insuffisance des moyens financiers de la part de l'Etat, des stratégies de mutualité de ressources sont souvent mises au service de plusieurs services publics ou de plusieurs circonscriptions.

---

[41] SOTO (J.), *Droit administratif,* 2 ème cycle, théorie générale du service public. Paris Vè , Ed. Montchrestien, 1981, p. 54

[42] CAPONETTI (L.) et SAK ( B ) op. cit. p.16

[43] Disponible sur : http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-6692.html. Consulté le 29 / 09/2021

Une formule de mobilité des structures de prestation peut également être envisagée …..comme le cas des centres de santé ou d'éducation mobiles en faveur des nomades Massai au Kenya ou en Tanzanie. C'est dans cette perspective que Fanny PETIT écrit « Ces services publics de proximité pourront prendre la forme de mise en commun de moyens, de guichet unique, de formations communes éventuellement de réorganisations fonctionnelles conduisant à des regroupements de services ou des redécoupages de circonscriptions d'action locale »[44].

Ce premier chapitre nous aura permis d'analyser la notion de déconcentration et d'autres qui lui sont connexes comme la décentralisation et la centralisation. La centralisation retient l'attention des conservateurs de la tradition redoutant les difficultés dans lesquelles l'Etat est né tandis que d'autres, les tenants de la déconcentration, ont soif du changement des structures de l'administration. C'est ainsi que l'administration déconcentrée est constituée par les services administratifs autres que ceux ayant vocation sur l'ensemble du territoire qui sont les services centraux. C'est l'organisation et fonctionnement de ces services déconcentrés que nous allons analyser au GUP Ngozi.

[44] Disponible sur : http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-6692.html. Consulté le 30/09/2021

## CHAPITRE II : ETAT DES LIEUX DE LA DECONCENTRATION DES SERVICES PUBLICS AU G.U.P DE NGOZI

Après avoir fait le contour de la notion de déconcentration dans le chapitre précédent, il est convenable de savoir ce qu'il en est au Burundi en général et dans le guichet unique provincial de Ngozi en particulier.

Toute organisation est soumise à des processus de changement, raison pour laquelle dans le cadre de la déconcentration le gouvernement du Burundi et le PNUD ont fait une grande innovation par la création / implantation du guichet unique provincial à Ngozi.

L'objectif principal de ce chapitre est d'analyser à partir d'un cas précis, les structures, le fonctionnement de ce Guichet Unique Provincial et leur contexte local. Dans cette perspective, nous allons passer au peigne fin certains papiers / documents octroyés.

## II.1. La couverture spatio-démographique du GUP

### II.1.1. La carte de la province NGOZI[45]




La province de Ngozi est l'une des 18 provinces du Burundi et s'avère limitrophe des provinces de Kayanza, Gitega,Karuzi , Muyinga et Kirundo sans oublier un pays, le Rwanda au nord. Elle comprend neuf communes à s'avoir Ngozi, Gashikanwa, Kiremba, Mwumba, Nyamurenza, Busiga, Marangara, Tangara et Ruhororo, soit une superficie de 1474 km$^2$.

Le GUP Ngozi a été créé pour octroyer certains documents aux populations de ces neufs communes mais aussi les gens des provinces environnantes comme KIRUNDO qui n'a pas encore son propre guichet.

[45] https://www.researchgate.net/figure/Localisation-de-la-province-de-Ngozi-au-Nord-du-Burundi-Ministere-de-la-planification_fig1_325401764

### II.1.2. La population des communes de Ngozi en 2021

**Tableau 1 : La population des neuf communes de Ngozi**

| Communes | Population totale | Population de plus de 18 ans |
|---|---|---|
| **Busiga** | 101.712 | 51.843 |
| **Gashikanwa** | 89.132 | 45.782 |
| **Kiremba** | 145.732 | 73.840 |
| **Marangara** | 105.911 | 56.315 |
| **Mwumba** | 96.155 | 49.566 |
| **Ngozi** | 188.234 | 101.352 |
| **Nyamurenza** | 89.313 | 46.223 |
| **Ruhororo** | 97.331 | 49.412 |
| **Tangara** | 118.102 | 60.076 |
| **Totaux** | **1.031.622** | **534.409** |

**Source** : Données de l'ISTEEBU de février 2020 sur les projections démographiques au niveau communal 2010-2050.

A partir de ce tableau nous voyons que le GUP Ngozi a la charge de servir en documents aux usagers constituées surtout des gens ressortissant de ses neuf communes et d'autres des provinces voisines comme Kirundo. Mais certains documents comme l'extrait du casier judiciaire ou le permis de conduire peuvent être demandés par les personnes âgées de plus de dix-huit ans seulement, soit un nombre équivalant à plus de 534409.

## II.2. Organisations et attributions

### II.2.1. Personnel du GUP Ngozi

Le bon ou le mauvais fonctionnement de l'administration est en réalité le reflet des fonctionnaires qui la font tourner. Il ressort de ceci l'importance que reflète la sélection et la formation des fonctionnaires et agents à tous les niveaux.

C'est ainsi que pour réaliser ses missions, le GUP dispose d'un personnel et des services de l'administration régis par des textes réglementaires.

**Tableau 2 : Personnel du GUP Ngozi**

| N° | Services | Personnel | Titre / Grade | Sexe | AGE |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1. NDAYIRUKIYE Célestin | BPC1 | M | 25 |
| | | 2. HATUNGIMANA Ernest | BPC2 | M | 32 |
| | | 3. MUGISHA Jean Paul | BPC2 | M | 28 |
| | | 4. NKURUNZIZA Thérence | BPC2 | M | 34 |
| | | 5. NTIGACIKA Balthazar | BPC2 | M | 30 |
| 1 | Migration | 6. NTIRANDEKURA Michel | BPC2 | M | 28 |
| | | 7. HABIYAMBERE Espérance | BPC2 | F | 30 |
| 2 | PSR/SR | 8. HAKIZIMANA Théodore | BPP1 | M | 44 |
| | | 9. NININAHAZWE Denis | BPC1 | M | 31 |
| | | 10. KEZAMUTIMA Suavis | BPC2 | F | 29 |
| | | 11. NKESHIMANA Pascal | BPP1 | M | 45 |
| 3 | PJ / IJ | 12. BAHATI Josaphat | OPC2 | M | 34 |
| 4 | INTERPOL | 13. NDAYISENGA Denis | OPC1 | M | 30 |
| 5 | DIRECTION | 14. NSHIMIRIMANA Jérémie | Licence en droit | M | 34 |
| 6 | PERSONNEL D'APPUI | 15. RWARAMAZE Joseph | | M | 38 |

**Source** : Archives du GUP Ngozi

Les ressources humaines se classent dans deux grandes catégories selon leurs statuts de travail.

La première catégorie est composée de deux officiers et onze brigadiers de police ayant un contrat de travail au sein du ministère de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité Publique. La deuxième catégorie est composée deux civils dont le directeur et un planton qui ont un contrat avec le ministère de la Fonction publique. Certains de ces policiers ont été mutés vers Ngozi selon le besoin tandis que le Directeur et le planton ont été nouvellement embauchés avec la création du GUP.

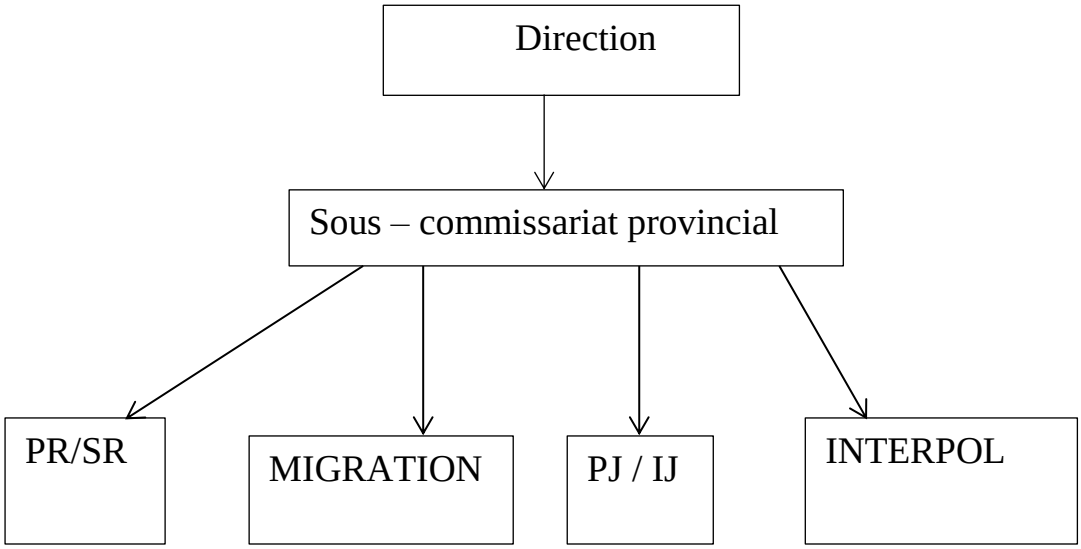
Le personnel policier a connu une mobilité du personnel ; ce qui signifie « le procédé administratif qui tend à permette ou à favoriser, dans un souci de rationalisation, la mise au travail de certains agents dans un autre service (…) tout en maintenant aux intéressés le bénéfice du statut applicable dans leur service d'origine »[46].

[46] NTAMBWIRIZA (Z.), *Le recrutement et l'organisation des carrières de la fonction publique au Burundi*, ULB, thèse de doctorat, 1982, p.555

La mobilité constitue surtout un fait géographique et sociologique. C'est une sorte de mobilité conditionnelle, qui résulte des mutations d'emploi à emploi, de service à service.

Sur un total de six services, les policiers en occupent quatre car même avant la création du GUP, ces derniers étaient employés dans les services analogues centralisés à Bujumbura. Aussi comprend – on que les policiers soient mieux outillés au GUP.

### II.2.2. Les services




Le GUP est un espace aménagé pour faciliter la livraison des actes administratifs. C'est pourquoi il englobe six services pour la bonne fourniture et le recueil d'informations relatives au service public. Et à la tête de ses service se trouve un directeur secondé par un sous – commissaire provincial de police.

Tous ces services sont organisés de façon à tout faire pour faciliter les démarches et procédures d'obtention de divers documents administratifs et améliorer ainsi les relations entre l'administration et ses usagers.

### II.2.3. Les attributions

La direction du GUP Ngozi est dirigée par un civil de niveau licence. Il est chargé de veiller à son bon fonctionnement, assurer la coordination de ses activités et faire rapport compilé périodiquement au Gouverneur de province et aux ministères intéressés par ses activités.

Quant au sous - commissariat provincial de la police, c'est un officier de la police nationale qui a été nommé pour assurer la gestion technique et administrative des dossiers et du personnel policiers.

Le service de la police de roulage et de sécurité routière est assuré par deux brigadiers de la police. Ces derniers ont comme tâches de faire passer les examens écrits et pratiques pour le permis de conduire provisoire et définitif et les délivrer au niveau local.

Dans le bureau de la migration, six brigadiers de police se chargent de délivrer les documents de voyage dont le passe- port, la carte C.E.P.G.L et le laissez – passer afin de s'occuper des questions relatives à l'immigration et à l'émigration.

La police judiciaire / Identification Judiciaire est un autre service assuré par trois brigadiers et un officier de police. S'agissant de savoir sa mission, Josaphat BAHATI, officier chargé de ce service nous explique : *« le service dans lequel je travaille en collaboration de mes camarades a pour mission de délivrer les extraits du casier et de non poursuite judiciaire sans oublier les attestations d'antécédents judiciaires. Nous octroyons aussi des attestations de perte, des documents à usage administratif et nous nous occupons du bon classement des fichiers. Dans nos activités, notre bureau doit travailler en synergie avec INTERPOL*[47] ».

Parmi les préoccupations à 1'ordre du jour, la possibilité de constituer un fichier central international et d'unifier les procédures d'extradition[48].

La lutte contre la criminalité internationale par la coopération de policière, telle pourrait être la définition simplifiée de 1'activite d'Interpol.

Le Burundi est parmi les 177 membres de l'*INTERPOL* depuis 1970. Il possède un Bureau central national (B.C.N.) INTERPOL qui relie ses services nationaux chargés de l'application de la loi aux autres pays et au Secrétariat général via le réseau mondial sécurisé de communication policière.

[47] Entretien avec Josaphat BAHATI, Ngozi, le 12 Avril 2022
[48] GREILSAMER (L.), Interpol : le siège du soupçon, éditions Alain Moreau, 1997, p 40.

C'est ce bureau central qui a envoyé son représentant, un officier de police chargé de l'INTERPOL au GUP. Ce dernier est très outillé en la matière parce qu'il a bénéficié de nombreuses formations dans le cadre de la « réforme du secteur de la sécurité[49] ». Entre autres missions il est notamment chargé de demander la localisation pour une arrestation d'une personne recherchée par une autorité judiciaire ou par un tribunal international pour son extradition, recueillir des informations complémentaires sur des individus et en vue de communiquer des informations de police sur des individus constituant une menace pour la sécurité publique et ayant commis des activités criminelles.

Enfin un service d'appui est accompli par un planton ayant terminé l'école primaire. Il s'occupe de la propreté des bureaux et assure des liaisons de service.

### II.3. Les documents administratifs octroyés au GUP

Actuellement, les documents offerts sont entre autres le passeport, le laisser – passer, la carte CEPGL, le permis de conduire et l'extrait du casier judiciaire.

Les autorités provinciales sont satisfaites de l'ouverture du GUP dans leur province. C'est ce que nous fait savoir le Chef de cabinet du Gouverneur de Ngozi : « *le GUP ici à Ngozi a été ouvert au moment où on en avait besoin pour répondre aux besoins criants de la population en matière d'accès à nombre de documents. Les personnes n'ont plus besoin de dépenser beaucoup d'argent en se rendant à Bujumbura pour obtenir leurs documents administratifs essentiels. C'est donc une grande chance pour les habitants de la province de voir que de tels services sont désormais proches de leur domicile. Aujourd'hui, même les personnes de toute la région nord viennent passer chez nous leur examen de permis de conduire*[50] ».

A l'entrée du bureau du Guichet Unique provincial de Ngozi on y trouve des affiches sur lesquelles y sont inscrites les procédures à suivre pour obtenir les documents.

Tous sauf l'extrait du casier judiciaire ont presque un caractère commun de procédures : le GUP reçoit les dossiers de demande de services publics, en vérifie la conformité et les traite.

[49] BIRANTAMIJE (G.), *La crise de l'Etat et la réforme du secteur de la sécurité , essai d'analyse de l'opérationnalisation de la notion d'appropriation locale dans le contexte de la réforme de la police nationale du Burundi* , thèse pour le doctorat en sciences politiques et sociale, ULB, 2013 , p.145
[50] Entretien avec Emmanuel NTACONSANZE, Ngozi, le 11 Novembre 2021

Le demandeur du document doit se présenter physiquement aux bureaux pour l'enregistrement de ses données qui contiennent des informations permettant l'identification de la personne telles que les empreintes digitales, images, les noms et prénoms, le sexe, la date et lieu de naissance, la photographie d'identité, la signature du titulaire et souvent des caractéristiques physiques comme la taille et la couleur des yeux[51].

Et le demandeur doit payer les frais exigés pour leur obtention. Ces derniers sont estimés à 235000 F pour le passeport ordinaire, 30000F pour le laissez- passer, 18000 F pour la carte CEPGL et 1000F pour l'extrait du casier judiciaire.

Le gros de documents octroyés au GUP est constitué de trois sortes de documents de voyage. Un document de voyage est un document d'identité délivré par un gouvernement ou une entité internationale en vertu d'accords internationaux pour permettre aux individus de passer les mesures de contrôle aux frontières.

### II.3.1. La carte CEPGL

En date du vingt septembre 1976 à Gisenyi (Rwanda), le Président Burundais Jean Baptiste BAGAZA, le Rwandais Juvénal HABYARIMANA et le Zaïrois Joseph Désiré MOBUTU SESE SEKO ont signé la convention constitutive de la Communauté Économique des Pays des Grands Lacs, en sigle CEPGL[52].

La CEPGL a son siège à Gisenyi, ville rwandaise, jumelle de Goma (de l'autre côté du Lac Kivu), qui a abrité la signature de la convention portant sa création.

Dans le cadre de la circulation des personnes, des biens et des capitaux dans la cette communauté, les pays ont signé plusieurs instruments de coopération et d'intégration régionale portant sur la libre circulation des personnes, marquée par la mise en place d'une carte spéciale de circulation (la carte de la CEPGL).

[51] LACHARME, (P.), *Sécurité du passeport électronique : 10 ans après son lancement, quelles leçons en tirer ? 8eme conférence sur la sécurité des architectures réseaux et des systèmes d'information (SARSSI),* Mont de Marsan - Landes, France, 2013, P.1.
[52] Recueil des textes constitutifs, Accords et Conventions de la CEPGL, Edition Saint Paul, Kinshasa , 1979, p.7

**Tableau 3 : Synthèse des cartes C.E.P.G.L produits (de janvier 2018 à décembre 2021)**

| | Année 2018 | | | Année 2019 | | | Année 2020 | | | Année 2021 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Documents** | **Total par sexe** | | **Total** | **Total par sexe** | | **Total** | **Total par sexe** | | **Total** | **Total par sexe** | | **Total** | **Total global** |
| | **H** | **F** | | **H** | **F** | | **H** | **F** | | **H** | **F** | | |
| Demandées | 589 | 345 | 934 | 809 | 408 | 1217 | 200 | 102 | 302 | 570 | 226 | 796 | 3249 |
| Confectionnées | 477 | 289 | 766 | 627 | 352 | 979 | 118 | 65 | 183 | 380 | 187 | 567 | 2495 |
| Délivrées | 446 | 278 | 724 | 628 | 349 | 977 | 118 | 62 | 180 | 378 | 184 | 562 | 2443 |

**Source** : Rapports du GUP Ngozi et SERAP

Au cours des années 2018 et 2019 le rythme de demande, confection et délivrance de cartes permettant de voyager dans les pays de la CEPGL est presque le même au GUP Ngozi. Mais en 2020 la situation change et on observe une chute jusqu'à un tiers de demande de documents à cause du prolongement de la crise politique de 2015 au Burundi et la pandémie du COVID 19 qui ont causé la fermeture des frontières. Mais, la situation tend à se normaliser avec l'année 2021.

### II.3.2. Passeport

Le GUP Ngozi a la mission d'accueillir les gens qui viennent chercher tous les types de passeports (diplomatique, ordinaire, de mission, de service…). Jusqu'en 2021, il a accueilli les demandeurs des passeports ordinaires seulement.

**Tableau 4 : Synthèse de passeports produits (de janvier 2018 à décembre 2021)**

| | Année 2018 | | | Année 2019 | | | Année 2020 | | | Année 2021 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Documents** | **Total par sexe** | | **Total** | **Total par sexe** | | **Total** | **Total par sexe** | | **Total** | **Total par sexe** | | **Total** | **Total global** |
| | **H** | **F** | | **H** | **F** | | **H** | **F** | | **H** | **F** | | |
| Demandés | 227 | 118 | 345 | 231 | 165 | 396 | 495 | 155 | 650 | 319 | 172 | 491 | 1882 |
| Confectionnés | 138 | 118 | 256 | 153 | 90 | 243 | 387 | 142 | 529 | 301 | 152 | 453 | 1481 |
| Délivrés | 136 | 84 | 220 | 152 | 91 | 243 | 389 | 140 | 529 | 297 | 147 | 444 | 1436 |

**Source** : Rapports du GUP Ngozi et SERAP.

Le rythme de demande du passeport n'a pas beaucoup changé en 2018 et 2019. Mais la hausse remarquable qui passe de 118 en 2018 à 650 en 2020 s'explique par le fait que les bénéficiaires continuaient à voyager en avion malgré les mesures prises contre la COVID 19 et la fermeture des frontières terrestres.

### II.3.3. Laissez- passer

Un laissez-passer est un document administratif autorisant le transport et la circulation de certaines marchandises ou habilitant une personne à entrer, sortir, circuler librement dans une enceinte ou sur un territoire soumis à la réglementation inhérente.

En effet le marché commun de l'*East African Community* (E.A.C) prévoit la libre circulation des biens et des personnes en provenance et vers les Etats membres. C'est ainsi que deux documents de politique d'harmonisation ont été élaborés dont le laissez-passer.

Ce document délivré au GUP Ngozi est surtout utilisé au lieu du passeport pour voyager dans un des pays de la CEA (Burundi, Rwanda, Tanzanie, RDC, Ouganda, Kenya et Soudan du sud) et est obtenu en peu de temps et avec moins de dépenses.

C'est ce que nous affirme François Ndayikunda, natif de Vumbi en province Kirundo qui vient de demander son laissez-passer *: « Vraiment la présence de ce guichet à Ngozi permet de résoudre bien des problèmes administratifs pour les citoyens de la province Ngozi et des provinces voisines. Au cours des années passées je ne pouvais pas me rendre à Bujumbura à cause des frais importants que cela représentait. Pour moi c'est un gain de temps précieux pour mes activités et nous dépensons moins. Maintenant que le GUP a ouvert ses portes, je suis satisfait. De chez moi à Ngozi la distance n'est pas très longue et en une journée j'ai accompli toutes les formalités. Je rentre chez moi pour attendre la confection du document. Nous avons même la possibilité d'appeler directement le guichet pour savoir si le document est disponible et ainsi éviter un déplacement inutile*[53] *».*

[53] Entretien avec François NDAYIKUNDA, Ngozi , le 10 Novembre 2021

**Tableau 5 : Synthèse de laissez - passer produits (de janvier 2018 à décembre 2021)**

| | Année 2018 | | | Année 2019 | | | Année 2020 | | | Année 2021 | | | Total global |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total par sexe | | | Total par sexe | | | Total par sexe | | | Total par sexe | | | |
| Documents | H | F | Total | H | F | Total | H | F | Total | H | F | Total | |
| Demandés | 2522 | 526 | 3048 | 2333 | 432 | 2765 | 1297 | 405 | 1702 | 1839 | 328 | 2167 | 9682 |
| Confectionnés | 1921 | 417 | 2338 | 1697 | 385 | 2082 | 1260 | 260 | 1520 | 1201 | 288 | 1489 | 7429 |
| Délivrés | 1876 | 396 | 2272 | 1702 | 385 | 2087 | 1265 | 251 | 1516 | 1126 | 283 | 1409 | 7284 |

**Source** : Rapport du GUP Ngozi et SERAP.

Ce tableau montre que dès l'année 2020 les demandeurs du laissez- passer ont beaucoup diminué. Malgré cette diminution, le GUP Ngozi a continué à octroyer un nombre significatif de laissez-passer car les gens ont continué à se rendre en Tanzanie par voies terrestre et aérienne, ce pays ayant pris des mesures contre la COVID 19 un peu tard et cela pour une courte durée.

### II.3.4. Le permis de conduire

#### II.3.4.1. Le Permis de conduire provisoire

L'inscription au test au GUP Ngozi est subordonnée à la présentation de tous les documents constituant le dossier dont une photocopie de sa carte d'identité, deux photos passeport, une attestation d'aptitude physique, et surtout une photocopie de son certificat de réussite dans un centre de formation théorique en conduite automobile.

Après avoir effectué le paiement des frais d'inscription de 20000 FBU, le service chargé des permis de conduire fixe aux candidats un rendez-vous pour passer le test théorique.

**Photo 1 : Passation du permis de conduire provisoire au stade Agasaka**



Photo prise par nous-même, ngozi, le 26 octobre 2021.

Sur cette photo, nous y voyons des gens très concentrés en train de passer un examen de permis de conduire provisoire.

Il se passe d'une façon écrite et porte sur la signalisation et règles relatives à la circulation routière. Il est réussi si le candidat postulant obtient au moins 75 pourcent de la note maximale.

Durant la passation beaucoup de candidats étaient ressortissants de la commune de Ngozi, Gashikanwa, Busiga et Mwumba car étant proches du lieu du test et certains ne nous ont pas caché qu'ils sont venus très tôt le matin à pieds.

**Tableau 6 : Synthèse de permis de conduire provisoires produits (de janvier 2018 à décembre 2021)**

| | **Année 2018** | | | **Année 2019** | | | **Année 2020** | | | **Année 2021** | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Documents** | **Total par sexe** | | **Total** | **Total par sexe** | | **Total** | **Total par sexe** | | **Total** | **Total par sexe** | | **Total** | **Total global** |
| | **H** | **F** | | **H** | **F** | | **H** | **F** | | **H** | **F** | | |
| Demandés | 296 | 73 | 369 | 275 | 38 | 313 | 154 | 38 | 192 | 980 | 306 | 1286 | 2160 |
| confectionnés | 112 | 26 | 138 | 286 | 61 | 347 | 127 | 38 | 165 | 969 | 132 | 1101 | 1751 |
| Délivrés | 110 | 26 | 136 | 271 | 60 | 331 | 122 | 36 | 158 | 950 | 130 | 1080 | 1705 |

**Source** : Rapports du GUP Ngozi et SERAP.

Durant l'année 2018, moins de la moitié des candidats ayant demandé les permis de conduire provisoires ont pu les recevoir tandis que quelques permis supplémentaires qui n'avaient pas pu être confectionnés et délivrés l'ont été l'année suivante. Dans le total général, le constant est que plus de 340 candidats sur un total de 2160 ont déjà échoué durant quatre années au test et cet échec est causé par le nombre de points à avoir pour réussir très élevé. Pourtant à sa quatrième année de délivrance, le nombre de demandeurs s'est multiplié par plus de trois suite à la médiatisation des activités du GUP.

### II.3.4.2. Permis de conduire définitif

C'est en date du 5 juillet 2016 que le monde de la circulation au Burundi a réalisé une nouvelle étape avec l'entrée en scène du permis de conduire biométrique qui est conforme aux normes internationales de sécurité. Sa validité est de 5 ans.

Dans la recherche de passation de ce permis, le candidat dépose auprès du GUP les documents suivants :

- Une photocopie de son permis de conduire provisoire certifié conforme à l'original
- Une photocopie de sa carte d'identité
- Une attestation d'aptitude physique
- Papier justifiant le paiement des frais du permis estimés à 100000FBu.

Pour la passation des tests de permis de conduire à Ngozi, comme le service de la police spéciale de roulage et de la sécurité routière chargé des permis de conduire est occupé par deux policiers seulement, d'autres viennent chaque fois de Bujumbura pour appuyer les agents locaux.

L'examen porte sur des épreuves de conduite et tout candidat doit amener sa propre automobile.

Lors de notre descente sur terrain nous avons constaté qu'avoir un permis de conduire définitif n'est pas chose facile.

Or au Burundi, pour accéder au marché du travail, les jeunes nouvellement diplômés des universités font face à cet obstacle d'accès aux permis de conduire. C'est ce que nous a confié un jeune diplômé de l'université rencontré à Ruhororo : « *Je viens de passer deux au chômage. Ces deux ans durant, j'ai essayé de postuler à l'emploi, mais à ma grande surprise, je me suis retrouvé bloqué soit par l'expérience professionnelle soit par le manque de permis*

*de conduire. Malheureusement, ça fait quatre ans que je fais tout pour avoir un permis de conduire, mais même lors de la dernière passation, je ne l'ai pas eu*[54] ».

**Tableau 7 : Synthèse de permis de conduire définitifs produits (de janvier 2018 à décembre 2021)**

| | **Année 2018** | | | **Année 2019** | | | **Année 2020** | | | **Année 2021** | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Total par sexe** | | | **Total par sexe** | | | **Total par sexe** | | | **Total par sexe** | | **Total** | |
| **Documents** | **H** | **F** | **Total** | **H** | **F** | **Total** | **H** | **F** | **Total** | **H** | **F** | | **Total global** |
| Demandés | 37 | 6 | 43 | 23 | 3 | 26 | 33 | 5 | 38 | 232 | 84 | 316 | 423 |
| Confectionnés | 6 | 1 | 7 | 32 | 7 | 39 | 23 | 4 | 27 | 186 | 82 | 268 | 341 |
| Délivrés | 6 | 1 | 7 | 32 | 6 | 38 | 23 | 4 | 27 | 185 | 82 | 267 | 339 |

**Source** : Rapport du GUP Ngozi et SERAP.

Il s'observe en 2018 un problème de confection et de délivrance de permis de conduire définitifs pour toutes les personnes ayant réussi aux tests. Et pour le nombre des permis confectionnés en 2019 qui dépasse de loin les demandes, il s'explique par le retard de confection de ceux de l'année précédente. L'année 2021 enregistre beaucoup de succès dans l'octroi, confection et délivrance des permis car les prestataires jouissent maintenant d'une expérience suffisante en la matière et la population commence à savoir les activités du GUP. De plus le nombre de centres pour l'apprentissage de la conduite automobile a augmenté dans la ville de Ngozi.

### II.3.5. Extrait du casier judiciaire

Au Burundi, le casier judiciaire existe depuis 1934 mais il reste très peu connu du public.

On trouve dans le lexique des termes juridiques une description plus complète du casier judiciaire. Il est décrit en effet comme suit : « un relevé national et automatisé des condamnations pénales et de certaines autres décisions ; les informations ainsi centralisées

[54] Entretien avec Athanase NIYONZIMA, Ruhororo, le 16 Novembre 2021

sont délivrées à des destinataires précis, mais dont le contenu varie selon la qualité de ceux – ci[55].

La réglementation du casier judiciaire, chez nous, n'a pas beaucoup évolué. Il est organisé d'une façon administrative par le Procureur de la République qui délègue, aux responsables de PJP ses pouvoirs relatifs.

Une fois accueilli dans les bureaux du GUP, les policiers donnent au demandeur une fiche à remplir et ce dernier doit y mettre toute son identification, photo passeport et signature.

Le service de police judiciaire / identification judiciaire où travaillent deux brigadiers et un officier de police ne possède pas une grande documentation afin de procéder à la vérification dans les bulletins et fiches alphabétiques si tel ou tel autre individu n'aurait pas subi une condamnation judiciaire.

**Tableau 8 : Synthèse des extraits du casier judiciaire produits (de janvier 2018 à décembre 2021)**

| | **Année 2018** | | | **Année 2019** | | | **Année 2020** | | | **De Janvier - Novembre 2021** | | | **Total global** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Documents** | **Total par sexe** | | **Total** | **Total par sexe** | | **Total** | **Total par sexe** | | **Total** | **Total par sexe** | | **Total** | |
| | **H** | **F** | | **H** | **F** | | **H** | **F** | | **H** | **F** | | |
| Demande | 836 | 332 | 1168 | 221 | 135 | 356 | 1231 | 675 | 1906 | 425 | 221 | 646 | 4076 |
| Confectionnés | 680 | 241 | 921 | 191 | 116 | 307 | 1206 | 660 | 1866 | 277 | 153 | 430 | 3524 |
| Délivrés | 664 | 244 | 908 | 187 | 127 | 314 | 1210 | 654 | 1864 | 270 | 151 | 421 | 3507 |

**Source** : Rapport du GUP Ngozi et SERAP

Nous remarquons que le GUP enregistre beaucoup de demandeurs de l'extrait du casier judiciaire en 2018 et 2020. S'agissant de savoir pourquoi les nombres sont très élevés en 2020, la policière Suavis KEZAMUTIMA explique : « *Les gens ne viennent pas demander massivement l'extrait du casier judiciaire tous les jours. Nous accueillons un grand nombre de demandeurs lorsqu'il y a l'enrôlement dans les corps de défense et de sécurité, inscription*

[55] GUILLIEN (R.) et VINCENT (J.) Lexique des termes juridiques, Paris, Dalloz, 2005, pp.31-35

*des étudiants aux différentes universités et des appels d'offre d'emploi car ce document est exigé*[56]*. »*

En cas de demande massive de ce document l'opérationnalisation reste émaillée de certaines embûches. Premièrement, il doit s'observer une certaine lenteur dans son obtention car les services du commissariat général de la Police Judicaire ne sont pas informatisés pour valider les données prises au niveau du GUP. Les requérants doivent attendre un peu pour que le service central de Bujumbura vérifie tous les documents.

Une fois tous les documents retournés à Ngozi le directeur les transmet aux autorités communales pour les distribuer aux différents demandeurs comme nous le raconte l'administrateur de Busiga rencontré à Rukeco : *« dans le cadre de la bonne collaboration entre le GUP et nos communes, une fois que les documents bien confectionnés sont de retour, on nous les envoie au niveau communal dans les brefs délais afin que nous les donnions à nos ressortissants qui les ont demandés*[57]*. »*

Durant cette dernière opération s'observe une bonne communication entre le GUP et l'administration locale.

**II.4. Les frais provenant des documents offerts**

Tous les frais pour la confection du document sont versés dans la banque sur le compte de l'Etat et le demandeur du document se présente au GUP avec son bordereau de versement justifiant qu'il a payé.

[56] Entretien avec Suavis KEZAMUTIMA, Ngozi, 06 Avril 2022
[57] Entretien avec Joseph NAHIMANA, Rukeco, le 15 Avril 2022

**Tableau 9 : Synthèse des frais des documents produits (de janvier 2018 à décembre 2021)**

| Documents | | Année 2018 Total | Année 2019 Total | Année 2020 Total | Année 2021 Total | Total global |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Permis de conduire | Provisoires demandés | 369 | 445 | 192 | 1286 | 2292 |
| | Frais | 20000 | 20000 | 20000 | 20000 | |
| | Somme total | 7380000 | 8900000 | 3840000 | 25720000 | **45840000** |
| | Définitifs confectionnés | 7 | 39 | 27 | 268 | 341 |
| | Frais | 100000 | 100000 | 100000 | 100000 | |
| | Somme total | 700000 | 3900000 | 2700000 | 26800000 | **34100000** |
| Passeports | Confectionnés | 256 | 246 | 529 | 453 | 1484 |
| | Frais | 235000 | 235000 | 235000 | 235000 | |
| | Somme total | 60160000 | 57810000 | 124315000 | 106455000 | **348740000** |
| Laissez-passer | Confectionnés | 2338 | 2102 | 1520 | 1489 | 7449 |
| | Frais | 30000 | 30000 | 30000 | 30000 | |
| | Somme total | 70140000 | 63060000 | 45600000 | 44670000 | 223470000 |
| Cartes CEPGL | Confectionnées | 766 | 983 | 183 | 567 | 2499 |
| | Frais | 18000 | 18000 | 18000 | 18000 | |
| | Somme Total | 13788000 | 17694000 | 3294000 | 10206000 | 44982000 |
| Extraits du Casier judiciaire | Confectionnés | 921 | 335 | 1866 | 430 | 3552 |
| | Frais | 1000 | 1000 | 1000 | 1000 | |
| | Somme total | 921000 | 335000 | 1866000 | 430000 | 3552000 |
| | Somme générale | | | | | **700684000** |

**Source** : Elaboré par nous-même sur base des données collectées au GUP Ngozi et SERAP.

De ce tableau nous constatons que depuis son fonctionnement, le GUP Ngozi a fait entrer dans les caisses de l'Etat une somme qui dépasse 700.000.000 de francs burundais provenant des frais de demande des documents. Le gros de ces frais provient de la demande des documents de voyage dont le passeport (348.740.000Fbu) et le laissez – passer (223.470.000 Fbu).

Mais ce montant apparemment considérable ne représente qu'environ quatorze millions cinq cent quatre dix-sept mille cinq cent quatre-vingt-trois francs burundais (14.597.583), le calcul partant de la somme totale sur quatre ans ramenée à un année dans un premier temps et à un mois dans un deuxième.

Bref, malgré cette rentabilité peu substantielle, le raisonnement en termes de service public fait prévaloir la logique de la satisfaction des besoins des citoyens sur celle de la rentabilité économique *stricto sensu*.

Ce chapitre nous a permis de nous rendre compte de l'état des lieux des activités réalisées au GUP Ngozi dans l'esprit d'octroi des documents au niveau provincial. Depuis sa création, ce GUP a délivré plusieurs documents et de sortes différentes.

Un constat est que toutes les personnes qui veulent demander ces documents ne peuvent pas les avoir toutes dans un cours délais et souvent elles manquent de moyens financiers pour payer ce service public et abandonnent en cours de procédure. De plus, le rythme de demande n'est pas le même selon les années suite aux crises politique et sanitaire que notre pays a connues durant ces dernières années.

Grâce à l'appui du PNUD, le guichet a reçu des outils informatiques pour faciliter la tâche aux travailleurs. Cette aide a sans doute permis certaines améliorations des prestations, mais en même temps, des imperfections persistent. C'est cette réalité qui fera objet de notre troisième chapitre.

# CHAPITRE III : LE GUICHET UNIQUE PROVINCIAL A L'EPREUVE DES FAITS

Dans le chapitre précèdent, il a été question de présenter de façon large le GUP Ngozi dans sa forme déconcentrée.

Analysant le processus de déconcentration à travers le GUP, nous allons voir les facteurs de blocage qui empêchent les pouvoirs publics d'atteindre les résultats escomptés. Cette déconcentration telle qu'elle est aujourd'hui adoptée et mise en œuvre est une nouveauté. Elle nécessite un renouvellement en profondeur des pratiques politiques et administratives et exige un organe de conception et de pilotage, en mesure de lui donner une impulsion, la diriger, la conduire à bon port.

Le présent chapitre nous montre les effets de cette nouveauté de déconcentration des services publics ainsi que les grands défis auxquels elle doit faire face.

Pour analyser la question, nous essayeront de comprendre les forces et les faiblesses de ce système. C'est sur base de ces faiblesses que nous donnerons notre contribution en vue d'améliorer la situation existante.

## III.1. Les ressources du GUP

En tant qu'institution le GUP a besoin de disposer de certains moyens pour son fonctionnement notamment : les moyens humains, matériels (locaux, équipements…), financiers etc.

Parmi tous ces moyens, les moyens financiers et humains constituent les principaux moyens permettant à l'institution d'assurer son fonctionnement de manière efficace.

### III.1.1. Les ressources financières

L'importance de la tarification des services publics, en cette période de profonde crise économique mondiale, n'est plus à démontrer. Il s'agit, en effet, d'un outil auquel l'Etat burundais recourt pour poursuivre son action envers des bénéficiaires, sans avoir à faire peser un poids trop lourd sur eux.

Malgré tous les frais versés sur le compte de l'Etat pour l'acquisition de document, le GUP fait face à beaucoup de problèmes financiers comme nous l'affirme le Directeur du GUP: « *Malgré les frais de confection de documents, quelques difficultés persistent et entravent la bonne marche de nos services.*

*Il s'agit notamment du manque du matériel de bureau, de moyens de transport propres au GUP pour expédier rapidement à Bujumbura le courrier des demandeurs de documents administratifs. La disponibilité de tels moyens nous permettrait de récupérer rapidement les documents confectionnés et effectuer fréquemment des descentes sur terrain dans toutes les communes de la province*[58] ».

Avec toute la somme versée, le GUP peut avoir ses propres bureaux, y ouvrir d'autres nouveaux services et même acheter son propre véhicule pour la bonne marche de ses activités.

Face à l'importance des charges auxquelles le GUP doit faire face et l'inexistence de ses propres ressources financières, l'Etat a décidé de l'appuyer financièrement. Cette contribution se fait à travers un appui budgétaire appelé aussi frais de fonctionnement.

Concernant ce transfert de ressources financières et leur utilisation, la principale rubrique des dépenses du GUP est constituée des dépenses de fonctionnement pour assurer surtout les déplacements fréquents du directeur vers Bujumbura pour la confection et signature des documents demandés.

### III.1.2. Les ressources humaines

Selon le directeur du GUP[59] , « *le manque de ressources humaines suffisantes et qualifiées est l'un des problèmes majeurs qui s'observent au niveau du guichet, il y a un grand besoin de ressources humaines pour la bonne gestion des services ce qui est très évident dans certains services comme celui qui s'occupe des permis de conduire* ».

Pourtant le bon ou le mauvais fonctionnement de l'administration relève en réalité de la nature humaine des acteurs. Il ressort de ceci l'importance que reflète la sélection et la formation des fonctionnaires et agents à tous les niveaux car ce sont les aptitudes acquises par le personnel grâce à l'éducation, l'expérience, etc. qui sont déterminantes pour le progrès de toute institution.

[58] Entretien avec Jérémie NSHIMIRIMANA, Ngozi, le 08 Avril 2022
[59] Entretien avec Jérémie NSHIMIRIMANA, Ngozi, le 08 Avril 2022

Jean Paul Loup affirme qu*'avec un personnel compétent, motivé et dynamique, un dirigeant peut tout entreprendre*[60] .Ceci rejoint l'idée de Pascal RUTAKE quand il précise : « *l'insuffisance du personnel qualifié réduit la capacité d'un pays à se mettre à la hauteur des tâches qu'il s'est fixées* [61] ».

Les ressources humaines jouent donc un rôle déterminant dans la conception et la mise en œuvre des stratégies de développement du guichet.

A cet effet, le GUP doit élaborer une véritable politique des ressources humaines dont les composantes sont : la politique d'emploi, de communication, des relations professionnelles ainsi que d'amélioration du travail.

Pour arriver à l'objectif qui lui a été confié, tout service public doit se doter d'un personnel suffisamment qualifié, capable de concevoir, de réaliser et de faire exécuter convenablement le programme de développement national.

**«** *Etre professionnel, cela signifie connaître, par la main et l'esprit, toutes les subtilités de son métier, n'ignorer aucune des techniques envisageables, être attentif à s'informer constamment sur les nouveaux perfectionnements, être capable de concevoir, d'entreprendre, d'achever toutes les tâches que ce métier implique* (…)[62] ».

La qualification est acquise grâce à la formation du personnel avant l'intégration dans l'emploi ou la formation en cours d'emploi.

La formation du personnel est un investissement. Elle permet par exemple au GUP d'accroître les compétences et la productivité de leur main - d'œuvre tout en augmentant la qualité de leurs produits et services. Elle est une activité à valeur ajoutée qui favorise l'adaptation et la flexibilité des individus face aux défis à relever.

En effet, dans tous les secteurs d'activité du GUP, comme dans toute autre organisation, l'évolution des connaissances techniques et professionnelles de même que les méthodes de travail, rend aujourd'hui nécessaire une constante mise à jour des qualifications professionnelles qui risquent d'être périmées en quelques années surtout chez les cadres et agents.

---

[60] LOUP (J.P), *Gestion social*, Edition d'organisation, Paris, 1986.p7

[61] RUTAKE (P.), *Développement décentralisé, mutations politiques, pouvoir local et développement communal au Burundi*, Editions PULISUD, Paris, 1992, P. 65

[62] CANNAC (Y) et la CEGOS, *La bataille de la compétence*, Editions Hommes et Techniques, Paris, 1985, p.15

La formation a pour but d'améliorer la productivité en valorisant le « capital humain », la volonté de faciliter de nouvelles méthodes d'organisation, la détermination de faire évoluer le personnel dans ses performances, l'amélioration du climat social et des relations humaines.

Elle devrait être centrée tant au niveau du savoir, du savoir – faire et du savoir – être. Elle doit viser à donner à l'ensemble du personnel, des méthodes et comportements communs qui faciliteraient l'efficience de leurs tâches.

En fin de compte, la formation a pour but de permettre à chacun à maitriser son métier, d'y évoluer, d'en changer et de comprendre son environnement économique, social et technique.

La formation répondrait à la fois aux souhaits du personnel et aux besoins du GUP et contribuerait au premier chef à l'atteinte de leurs objectifs : satisfaction professionnelle, performance économique.

C'est en ce sens que l'on devrait considérer la formation comme un investissement et non comme une dépense puisqu'elle conditionne, au même titre que les équipements, les réalisations de la commune, c'est même l'investissement le plus productif.

C'est donc la responsabilité d'une organisation d'acquérir des ressources humaines qualifiées, de les développer adéquatement, de les utiliser efficacement et de les payer convenablement. La gestion d'une organisation implique donc la gestion du personnel.

### III.1.2.1. Formation initiale

Les policiers qui travaillent au GUP ont été recrutés grâce à leur niveau d'études et grade. Ce mode de sélection est censé garantir au GUP un personnel ayant un excellent niveau de formation général et professionnelle. Mais en pratique, le constat est que cette formation initiale ne suffit pas.

Dans un entretien un policier du service migration nous explique : « *Tout au début de notre travail ici au GUP, les envoyés du PNUD sont venus nous donner une formation surtout en ce qui concerne l'utilisation des outils informatiques et photographiques. C'est ainsi que nous avons appris quelques logiciels comme Word, Excel, internet, Powerpoint et photostop. Pour le moment nous pouvons bien manipuler les outils à notre disposition.*[63] »

[63] Entretien avec Ernest HATUNGIMANA, Ngozi, le 07 Avril 2022

Avant leur prise de fonction, les agents nouvellement recrutés ont reçu un complément de formation initiale grâce à l'appui du PNUD juste à la prise de poste, pour leur permettre de s'adapter au profil requis de leurs fonctions.

Et c'est comme cela que cadres et agents s'estiment performants, dans la mesure où ils sont aussi efficaces qu'efficients. Comme l'écrit le professeur André PETIT en effet « si l'efficacité consiste à produire les bons résultats (faire les bonnes choses), l'efficience consiste à y arriver de la meilleure façon possible, c'est-à-dire d'une façon qui implique la plus faible dépense d'énergie et de ressources[64] ».

### III.1.2.2. Formation continue

Le personnel du GUP a besoin de continuer à bénéficier d'autres formations car la formation initiale qu'il a reçue ne suffit pas à maintenir la compétence d'un agent tout au long de sa carrière. C'est ce que PARETTI appelle « formation professionnelle continue : « par la formation professionnelle continue on désigne habituellement les moyens pédagogiques offerts aux salariés pour qu'ils développent leur comportement au travail. Les actions proposées renforcent leurs connaissances, attitudes et compétences pour leur permettre d'atteindre leurs propres objectifs et ceux de l'organisation et de s'adapter à leur environnement[65] ».

De nouveaux besoins apparaissent dans la vie professionnelle et des exigences de qualité sont de plus en plus présentes pour leur satisfaction ; ce qui demande un perpétuel perfectionnement en cours d'emploi.

En effet, comme le dit P. DEMARNE « le cadre idéal est celui qui sort de l'école muni d'un bagage général solide, mais persuadé que les connaissances professionnelles ainsi acquises sont insuffisantes et vite périmées. Il a comme qualités principales, un esprit ouvert, une adaptabilité facile et une disponibilité constante[66] ».

Le perfectionnement a donc pour but essentiel de renforcer l'efficacité et de faire face, sans délai, aux exigences de la vie professionnelle.

---

[64] PETIT (A), Gérer la performance des ressources humaines ; état des connaissances, Working paper, Université de Sherbrooke, 2010, p.15

65 BRAHIMI (F), La formation professionnelle continue, conference paper , Université Aix – Marseille, 2021 , p.4

[66] DEMARNE (P.) *Le perfectionnement des cadres en France et aux Etats-Unis*, Entreprise moderne d'édition, Paris, 1965, p.5

L'autre avantage de la formation continue du personnel se remarque en cas de la mobilité du personnel.

En cas de mutation policière, le poste / service reste presque vacant si le remplaçant n'est pas à son tour formé en la matière.

### III.1.2.3. Gestion du personnel

Dans n'importe quel service, un responsable assure en fait trois fonctions[67] :

- Une fonction technique : le responsable doit s'intéresser à la comptabilité,
- Une fonction de gestion : il fixe des objectifs, il fait des choix, il prend des risques, etc., pour lui, ses subordonnés et pour son service.
- Une fonction d'encadrement : le responsable commande, dirige, motive d'autres personnes, communique avec elle, etc.

Durant notre séjour au GUP Ngozi, nous avons constaté que toutes les grandes données sont détenues par le Directeur seulement.

Pourtant dans une organisation, il est bon qu'il y ait « la séparation complète entre la fonction et l'homme qui l'occupe, car aucun fonctionnaire ne saurait être propriétaire de sa charge ou des moyens de l'administration »[68].

Or pour ce qui est des relations interpersonnelles, les bonnes relations entre les employés favorisent le bon climat organisationnel, permettent un dialogue franc entre les dirigeants et dirigés; elles favorisent ainsi la réalisation du double objectif de la gestion de la ressource humaine: la productivité maximale et la satisfaction des personnes auxquelles on doit cette productivité.

La qualité de la relation entre le supérieur et le subordonné a souvent un lien direct avec la façon dont le subordonné exécute son travail. De plus, une bonne relation peut contribuer à bien préparer la relève pour les postes-clés de l'organisation.

Une bonne relation favorise dans l'employé la confiance en lui-même, car les responsabilités qu'il assume font appel à ses capacités; favorise l'initiative personnelle, car on sollicite sa participation à la planification, à la définition des moyens de réalisation et au contrôle; une

[67] DESNAY, (G.), Comment gérer intelligemment ses subordonnés, Paris, Dunod , 1984, p.1, 174p
[68] FREUND (J.), *Sociologie de Max Weber, Paris, puf, 196,* p. 200

bonne relation favorise aussi la collaboration plutôt que la soumission à une autorité rigide, et ainsi crée un climat favorable à la collaboration de tous[69].

Et pour le dirigeant, une bonne relation facilite l'acceptation des changements, diminue les conflits et leur gravité par un dialogue franc et une communication ouverte et enfin assure une plus grande productivité.

C'est pour cette raison que le dirigeant et le dirigé doivent tout mettre en œuvre pour favoriser les échanges constructifs qui canaliseront les énergies de toutes les parties dans cet effort commun de productivité maximale et de satisfaction intense.

En un mot, pour une bonne organisation et bien remplir ses tâches complexes, le Directeur doit mettre en avant un système coopératif qui se caractérise par un ensemble de composantes physiques, biologiques, personnelles et sociales qui sont placées dans une relation spécifique et systématique en fonction de la coopération de deux ou d'un plus grand nombre de personnes en vue d'atteindre au moins un but.

### III.2. Tensions diplomatiques de 2015 entre le Burundi et le Rwanda

La crise politique au Burundi de 2015 a conduit à des tensions dans le pays et son voisin rwandais, ce qui a abouti à la fermeture de la frontière entre ces deux pays.

Cette crise qui a éclaté au Burundi au cours du troisième mandat du Président Pierre Nkurunziza a affecté négativement les relations entre le Burundi et le Rwanda. Depuis avril 2015, le Rwanda a reçu plusieurs milliers de réfugiés burundais. Parmi ces derniers, figurent des politiques qui s'étaient opposés au régime de ce moment.

Le Burundi accuse le Rwanda d'aider et former les rebelles qui cherchent à le déstabiliser et avoir accueilli le leader du coup d'Etat manqué en mai 2015.

Le Rwanda à son tour, accuse son voisin d'abriter des membres du groupe rebelle hutu, le Front Démocratique de la Libération du Rwanda(FDLR).

La fermeture des frontières rwando-burundaises a eu aussi un impact négatif sur la demande des documents au GUP Ngozi comme nous le raconte Robert MINANI commerçant au marché de Ngozi rencontré à Gashikanwa : « *la faiblesse de la demande des documents de voyage a été liée à la détérioration des relations diplomatiques entre le Burundi et le Rwanda ces dernières années. La majorité des demandeurs de ces documents était composée des*

[69] LEVASSEUR, (P.); *Gérer ses ressources humaines*, Collection Affaires , Les Editions de l'homme , Montréal , 1987, p.127

*commerçants qui allaient acheter des marchandises surtout au Rwanda et en Ouganda mais maintenant ils n'y vont plus car les frontières sont fermées*[70].»

Depuis 2015, se rendre individuellement à Kampala pour faire des achats n'est plus rentable et de plus en plus de commerçants se regroupent pour se réapprovisionner[71].

Mais il y a un espoir de l'ouverture effective de nouveaux de ces frontières car des négociations entre le Rwanda et le Burundi ont abouti à la réouverture de frontières, avec le réchauffement diplomatique entre le Président NDAYISHIMIYE et KAGAME. Ce faisant, on peut espérer que la demande de passeports et de laisser – passer pourra augmenter à nouveau.

### III.3. L'entrave inhérente à la pandémie du Covid-19

Le 6 juillet 2020, le gouvernement burundais, a lancé une campagne de dépistage de masse dénommée *« Ndakira, sinandura kandi sinanduza abandi » (je guéris, je ne suis pas contaminé et je ne contamine pas les autres).*

*A* ce moment le test se faisait pour un montant inférieur à 1 dollar contrairement à d'autres pays de la CEPGL. Deux mois plus tard, à travers une ordonnance ministérielle, le ministre des finances, du budget et de la planification économique annonce que désormais *« le test de dépistage de COVID-19 se fera sur base de paiement d'une somme de 50 dollars américain »*, ce qui a limité les voyages pour les gens de Ngozi au regard de frais élevés de dépistage.

Dans l'optique du traitement préventif, les mesures de protection personnelle, les mesures de protection de l'environnement et les mesures de distanciation physique ont été mises en vigueur[72].

Concernant les mesures de distanciation physique, il y a eu :

- Fermeture des Frontières terrestres et maritimes à la circulation des personnes à l'exception de la frontière terrestre avec la RD Congo (point d'entrée de Gatumba) et de la frontière avec la Tanzanie (point d'entrée de Kobero dans le district de Muyinga et de Mugina dans le district de Nyanza-Lac).

[70] Entretien avec Robert MINANI, Gashikanwa , 28/10/2021
[71] International crisis group, Burundi anatomie du troisième mandat, rapport Afrique n° 235 du 20 Mai 2016 , p.15
[72]DEMBELE (A.), *Profil épidémiologique de la COVID-19 dans la Région de Tombouctou au Mali*, Thèse de doctorat en médecine, USTTB, FMOS, 2021, p.27
Disponible sur : https://bibliosante.ml/bitstream/handle/123456789/4699/21M149.pdf?sequence=1 .Consulté le 10/11/2021

- Fermeture des aéroports et des frontières nationales.

Quelques temps après des mesures de réouverture des frontières ont été prises mais tous les voyageurs étaient obligés de respecter les mesures barrières suivantes :

- Dépistage systématique de tous les voyageurs entrant au niveau des points d'entrée aérien et terrestre
- Quarantaine dans les hôtels dans un premier temps à domicile pour tous les voyageurs par la suite.
- Le contrôle sanitaire systématique aux portes des frontières nationales et la mise en quarantaine des cas suspects ;

Ce virus qui a bouleversé les relations internationales dans toute la région des grands – Lacs africains a fait qu'au GUP Ngozi les demandeurs des papiers administratifs de voyage ont diminué sensiblement.

A titre d'exemple, en 2018 les demandeurs du Laissez-passer sont estimés à 3048 et en 2020 ils diminuent jusqu'à 1702 ; tandis que pour la carte CEPGL nous avons 934 comme chiffres de 2018 et 302 en 2020.

Mais il y a espoir de la reprise massive de demande des papiers de voyage car au moment où j'écris ces lignes, les frontières avec RDC et la Tanzanie ont été rouvertes.

### III.4. L'évaluation des services offerts

Hommes politiques et gestionnaires publics s'accordent aujourd'hui pour mettre la satisfaction de l'usager au centre des préoccupations du service public.

La déconcentration, l'adaptation des services aux attentes des usagers sont ainsi préconisées comme moyen de rapprochement entre l'administration publique et ses usagers.

#### III.4.1. Usage des documents reçus

Depuis 2018, beaucoup de gens reçoivent des documents divers au GUP Ngozi pour plusieurs usages comme avoir un emploi, usage administratif etc.

S'agissant alors de savoir l'usage des documents reçus au GUP, Aubin TUYISHIMIRE de Kiremba centre en vacances témoigne : *« En 2019 le GUP Ngozi m'a donné un permis de conduire définitif ce qui m'a permis d'être chauffeur de taxi - voiture faisant le transport Ngozi – Muyinga. Je ne me suis pas arrêté là dans la demande des documents au GUP car en 2020 aussi le Guichet m'a aidé beaucoup en m'octroyant dans un court délai un passeport ;*

*ce qui m'a donné l'opportunité d'aller chercher un travail à Dubaï ou je réside pour le moment*[73] *».*

Le GUP est venu aussi pour alléger le fardeau des jeunes gens qui veulent se faire enrôler dans les corps de défense et de sécurité. C'est ce que nous affirme ce militaire en congé : « Avant 2017, il m'a été carrément *impossible de me rendre à Bujumbura maintes fois pour chercher l'extrait du casier judiciaire. Je manquais les frais de ticket et de séjour dans l'hôtel. Grâce au GUP Ngozi, j'ai pu avoir tous les documents exigés et tout mon dossier au complet, ce qui m'a permis d'aller passer l'examen d'enrôlement aux forces armées et j'ai bien réussi. Je me suis même rendu en Somalie une fois et pour le moment j'ai construit ma propre maison et je me suis marié*[74]*. »*

### III.4.2. De la satisfaction du service offert

La satisfaction est généralement définie comme étant l'opinion d'un client résultant de l'écart entre la perception du produit ou service consommé et ses attentes. Elle traduit le jugement d'un individu résultant de la transformation de constats objectifs (délais, aménagements des locaux …) en jugements subjectifs (rapidité, propreté, amabilité …)[75].

L'intérêt porté à la satisfaction est combiné avec un discours sur l'amélioration de la proximité avec les usagers comme axe central de réforme de l'Etat.

Il est vrai que beaucoup de personnes de Ngozi sont satisfaites du service offert par leur GUP ; mais malgré tous les efforts fournis certaines distances entre lui et les communes restent toujours très longues du moins au regard des moyens de transport existants (marche à pieds pour la quasi-totalité des habitants des communes de Ngozi ).

Une jeune fille de Marangara ayant cherché des papiers pour être embauchée comme vigile a pu nous dire *: « pour la recherche de documents à Ngozi, nous rencontrons un grand handicap de longue distance entre Marangara et Ngozi. Pour avoir l'extrait du casier judiciaire un document qui coûte 1000 F seulement, nous faisons plus de quatre-vingt kilomètre aller et retour dans une route non goudronnée et nous dépensons vingt mille francs*

*de ticket .Mieux serait que les travailleurs du GUP effectuent souvent des descentes chez nous pour donner ce document*[76] *».*

[73] Entretien avec Aubin TUYISHIMIRE, Kiremba , 08 Avril 2022
[74] Entretien avec Nestor NIYONZIMA, Buye, 06 Avril 2022
[75] SALLOIS (J), *L'administration, les hommes, les techniques et les rouages*, Paris, Hachette, 1974, p. 251
[76] Entretien avec Aline GAKOBWA, Kagina, le 15 Avril 2022

De plus les requérants doivent attendre pendant beaucoup de jours ou des mois pour que le service central appose sa signature sur tous les documents et entre temps les délais d'embauche peuvent être dépassés.

### III.5. La part du GUP Ngozi dans l'octroi des documents

**Tableau 10 : Les documents demandés, confectionnés et délivrés au GUP Ngozi de 2018 à 2021**

| | **Année 2018** | | | **Année 2019** | | | **Année 2020** | | | **De Janvier - Novembre 2021** | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Total par sexe** | | | **Total par sexe** | | | **Total par sexe** | | | **Total par sexe** | | **Total** | |
| Documents | H | F | **Total** | H | F | **Total** | H | F | **Total** | H | F | | **Total global** |
| Demandés | 4507 | 1400 | 5907 | 3892 | 1181 | 5073 | 3410 | 1380 | 4790 | 4365 | 1337 | 5702 | 21472 |
| Confectionnés | 3334 | 1092 | 4426 | 2986 | 1011 | 3997 | 3121 | 1169 | 4290 | 3314 | 994 | 4308 | 17021 |
| Délivrés | 3238 | 1029 | 4267 | 1972 | 1018 | 3990 | 3127 | 1147 | 4274 | 3206 | 977 | 4183 | 16714 |

**Source** : Rapports du GUP Ngozi et SERAP.

**Tableau 11 : Les documents délivrés dans les dix GUP de 2018 à 2021**

| | 2018 | | | 2019 | | | 2020 | | | 2021 | | | TOT GENERAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **DOCUMENTS** | H | F | TOTAL | H | F | TOTAL | H | F | TOTAL | H | F | TOTAL | |
| **PERMIS DE CONDUIRE PROVISOIRE** | 1337 | 242 | 1579 | 1213 | 157 | 1370 | 2377 | 492 | 2869 | 7669 | 741 | 8410 | 14228 |
| **PERMIS DE CONDUIRE DEFINITIF** | 118 | 26 | 144 | 195 | 61 | 256 | 969 | 149 | 1118 | 3338 | 223 | 3561 | 5079 |
| **PASSEPORT** | 774 | 262 | 1036 | 783 | 350 | 1133 | 1243 | 1048 | 2291 | 1704 | 713 | 2417 | 6877 |
| **LAISSER-PASSER** | 6557 | 1222 | 7779 | 6132 | 1162 | 7294 | 5868 | 1099 | 6967 | 6631 | 1073 | 7704 | 29744 |
| **CARTE CEPGL** | 1033 | 632 | 1665 | 1361 | 846 | 2207 | 743 | 393 | 1136 | 1278 | 325 | 1603 | 6611 |
| **EXTRAIT DU CASIER JUDICIAIRE** | 2796 | 943 | 3739 | 1167 | 697 | 1864 | 11434 | 4930 | 16364 | 7425 | 2889 | 10314 | 32281 |
| **TITRES FONCIERS** | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 172 | 8 | 180 | 180 |
| **ATTESTATION DE PERTE** | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 24 | 10 | 34 | 0 | 16 | 16 | 50 |
| **TOT GEN DELIVRES** | 12615 | 3327 | 15942 | 10851 | 3273 | 14124 | 22658 | 8121 | 30779 | 28217 | 5988 | 34205 | 95050 |

**Source** : Rapports du SERAP.

De ces deux tableaux nous constatons que la part du GUP Ngozi dans l'octroi des documents est très significative. Pour les 95050 documents délivrés dans tous les dix guichets, Ngozi a donné 16714 documents soit 17,58 pour cent.

Le nombre de personnes de sexe féminin qui demandent des documents est très minime par rapport à celui de sexe masculin. Pour ces premières, elles ont demandé dans les 10 GUP un nombre équivalant à 20.709 tandis qu'à Ngozi 4.171 leur ont été délivrés, soit 20,14 pour cent.

Deux services chargés de titre foncier et attestation de perte ne sont pas encore ouverts à Ngozi suite au manque de bureaux alors que les autres guichets ont déjà respectivement délivré 180 titres fonciers en 2021 et 50 attestations de perte de 2020 à 2021.

### III.6. Certains défis à relever pour une déconcentration effective du GUP

Sous le présent point, nous entendons proposer quelques-unes des solutions ou des actions qui pourraient être menées en vue de remédier aux problèmes inventoriés.

#### III.6.1. Transférer aux autorités locales des pouvoirs significatifs

Comme nous l'avons déjà vu, le GUP manque toujours certains pouvoirs y compris celui de signer ses propres documents.

Partant des relations entre administrations centrales et services déconcentrés, comme le Directeur du GUP est une pièce essentielle pour gérer l'institution, le gouvernement devrait transférer et renforcer ses pouvoirs afin de bien servir la population.

Le principe même de la déconcentration suppose que les chefs des services déconcentrés disposent du pouvoir de prendre des décisions (ou de conclure des contrats) au nom de l'État. Ainsi, tantôt ils sont investis de telles compétences directement par la loi ou par un acte réglementaire pris au niveau national, ou bien les ministres leur donnent des délégations de pouvoir dans les matières relevant de leur compétence.

Le GUP en tant que service déconcentré peut être doté d'attributions administratives propres, sur lesquelles, normalement, ne peuvent empiéter les services centraux des ministères. Mais comme les ministres sont les supérieurs hiérarchiques de tous les services administratifs de l'État, ils peuvent continuer à avoir pour mission d'orienter, de contrôler et d'évaluer l'activité de ce service déconcentré.

Les administrations centrales peuvent utiliser ses grands instruments juridiques de mise en œuvre de la déconcentration qui sont les circulaires, instructions, directives et autres « lignes directrices » élaborées.

La création d'un statut juridique et l'élaboration d'un document de politique nationale de déconcentration via le GUP peuvent permettre de surmonter certaines difficultés. Dans ce document, on précisera bien ce qui concerne les points suivants :

### III.6.2. Besoins en personnel, équipement et formation

Les prestataires demandent à ce que d'autres équipements leur soient fournis. Malgré cette demande, on observe des situations où le matériel fourni n'est pas utilisé ou est sous utilisé, le manque de personnel pour l'utilisation ou absence de formation, problème de maintenance, …

Suite au manque de personnel suffisant et formé , les policiers nécessaires pour faire passer les permis de conduire au GUP Ngozi viennent chaque fois de Bujumbura.

A ce manque du personnel, la policière Espérance HABIYAMBERE a laissé savoir : « *le véritable défi ici au GUP pour le moment est de servir rapidement et dans les délais tous les demandeurs de papiers administratifs qui s'adressent à nous chaque jour*[77]*.* »

Alors, pour ne pas attendre trop longtemps des documents, certains demandeurs de Ngozi préfèrent toujours aller les chercher à Bujumbura ce qui gonflent encore actuellement les files d'attente à la PAFE Bujumbura.

[77] Entretien avec Espérance HABIYAMBERE, Ngozi, le 09 Novembre2021

**Photo 2 : File d'attente pour la recherche des documents à la PAFE Bujumbura**



Photos prise par nous- même à la PAFE Bujumbura le 01 août 2022

S'agissant du réseau informatique, il se pose un problème de viabilité dans la mesure où le projet du PNUD a pris en charge l'abonnement à internet pour un certain temps et que cette institution ne donne plus de budget pour ce poste.

### III.6.3. Manque de bureaux pour l'ouverture de nouveaux services.

Durant l'année 2021, le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de l'Emploi avait songé à ouvrir à Ngozi d'autres bureaux comme celui du titre foncier mais l'espace a fait défaut dans la mesure où le GUP Ngozi est hébergé dans le grand building de la province.

Néanmoins, la question foncière ne cesse d'être un sujet de débat. Depuis des années , une multitude de rapports d'expertise, de recherches et d'études émanant d'organisations internationales et d'ONG s'intéressent à la problématique en consacrant des formules telles que « la bombe foncière » et en attirant l'attention sur l'importance d'une stabilité dans la gestion foncière comme gage pour la sécurité nationale[78] .

[78] KOHLHAGEN, (D.) , L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2009-2010, *vers un nouveau code foncier au Burundi,* p.68

L'outil de gestion privilégié du code foncier est l'enregistrement de la propriété et des transactions foncières auprès des services centraux de l'État. Ces « services des Titres fonciers » sont non seulement éloignés géographiquement de la population rurale mais sont également en décalage avec ses moyens financiers. La lourdeur des procédures d'enregistrement constitue un autre obstacle important. Le constat est que c'est actuellement à travers des contrats sous seing privé, des « petits papiers » contresignés parfois par l'administration communale, que la population tente de trouver une solution de substitution lorsqu'elle procède à des transactions foncières. L'idée générale de la réforme par la décentralisation vers le GUP du titre foncier est d'harmoniser de telles pratiques et de leur donner une plus grande valeur juridique et appuyer les services communaux (NTUNGANYAMATONGO) en charge d'établir des « certificats fonciers ». L'ouverture de ce service diminuerait les cas de conflits fonciers.

### III.6.4. Lutte contre la corruption

La corruption est apparue avec les toutes premières formes de société humaine organisée. Elle affecte depuis toujours l'ensemble de nos activités collectives[79].

Dans les pays riches comme dans les pays pauvres comme le nôtre , la lutte contre la corruption est déjà perçue comme un préalable au développement dans les différents secteurs de la vie publique.

La corruption des fonctionnaires publics est toute violation du devoir d'intégrité auquel ceux – ci sont tenus en leur qualité d'agents publics[80].

La définition qui paraît la mieux appropriée fait signifier que *« De façon générale , la corruption est un agissement par lequel une personne investie d'une fonction déterminée , publique ou privée , sollicite ou accepte un don , une offre ou une promesse en vue d'accomplir, de retarder ou de ne pas accomplir un acte entrant dans les champs de ses fonctions[81]* ».

[79] KLITGAARD ( R. ) et MARCLEAN ( A.) , Villes corrompues : du diagnostic au remède, Nouveaux horizons , Paris , 2002 , p 9.

[80] SARASSORO ( H.) , *La corruption des fonctionnaires en Afrique : étude de droit pénal comparé,* Economica, Paris , 1979 , p.3

[81] PRADEL ( J. ) et DANTI – JUAN ( M. ) , Manuel de droit pénal , Droit commun – Droit des affaires , 4 è éd, éditions CUJAS , Paris , 2007, p. 791

Le Burundi est très préoccupé par les effets néfastes de la corruption de ses fonctionnaires publics, surtout lorsqu'elle est systémique, c'est-à-dire une corruption devenue la règle et non l'exception. C'est ce qu'Elias SENTAMBA appelle « corruption sociale » : « lorsque la corruption en vient à gangrener toute la société, le phénomène en vient à se banaliser. Ce faisant, elle devient d'autant plus difficile à combattre qu'elle passe pour un mode de moins valorisé de par la richesse qu'elle génère chez les corrompus, du moins toléré dès lors qu'il s'agit là du seul moyen pour les citoyens d'obtenir les services publics plus ou moins importants / urgents auxquels ils ne pourraient autrement accéder [82]».

Il y a probabilité d'une corruption au GUP Ngozi difficile à quantifier. A cause de sa nature secrète « *gupfumbatisha* » qui signifie glisser quelque chose dans la main de quelqu'un ou donner discrètement, il est quasiment impossible d'établir les montants empochés par les corrompus ou les déficits pour le trésor public en raison de la corruption. La plupart des informations sur la corruption sont par ailleurs fournies sous forme de « soupçons ou rumeurs de corruption » qui pourraient devenir des « cas de corruption ».

Sur le même sujet André NIYONKURU avec qui nous nous sommes entretenu après la passation du permis de conduire provisoire nous révèle : *« parmi les personnes avec lesquelles nous étions ensemble dans la passation de l'examen écrit, il y avait beaucoup qui ne savent ni lire ni écrire qui ont réussi tandis que même ceux qui ont terminé l'université ont échoué. Ce qui est étonnant pour la réclamation, les policiers donnent la copie individuellement et personne n'a le droit de consulter la copie de l'autre candidat.*[83] ».

Pourtant la lutte contre la fraude au permis de conduire semble être une préoccupation majeure des Burundais et coûte cher pour le pays. C'est dans ce cadre même que le ministère de l'intérieur, du développement communautaire et de la sécurité publique a envisagé de remplacer le permis de conduire ancien par un permis de conduire électronique comportant des données personnelles numérisées. Encore faudrait – il que la politique de bonne gouvernance entre dans les us et coutumes de Burundaises et de Burundais autant au niveau individuel qu'institutionnel.

[82] SENTAMBA (E), « L'Etat souverain dans l'EAC : assez modernisé pour tirer profit de la communauté » in Revue de l'IDEC, Vol.3, n°6, p. 26
[83] Entretien avec André NIYONKURU, Ngozi , le 26 Octobre 2021

Mais la meilleure solution serait que le GUP Ngozi dispose dans son service de la police de roulage et de la sécurité routière un personnel suffisant et bien formé en la matière capable de faire passer les examens de permis de conduire.

Tout au long de ce chapitre, il a été question de présenter de façon large le GUP Ngozi dans sa forme déconcentrée. Bien qu'une avancée considérable se soit révélée surtout celle liée à l'amélioration en formation du personnel et octroi du matériel, quelques défis sont à constater surtout d'abord au niveau administratif mais aussi au manque ou carence des ressources humaines , financières et matérielles dont le guichet devrait être pourvu.

Et suite aux crises politique et sanitaire que notre pays a connues durant ces dernières années, un grand constat est que le rythme de demande de documents n'est pas le même selon les années. Mais en général, malgré quelques imperfections, les bénéficiaires sont satisfaits du service offert.

## CONCLUSION GENERALE

A l'étape où nous nous situons dans ce travail, il est important de relever les points saillants que nous avons traités.

En intitulant notre travail : « *La déconcentration des services publics, cas du guichet unique provincial de Ngozi* », notre objectif primordial était d'examiner l'état de la politique de déconcentration et son fonctionnement dans le GUP.

Au cours de ce travail nous avons passé en revue certaines notions qui pourraient nous permettre de mieux comprendre ce qu'est la déconcentration. Il s'agit entre autres des concepts de centralisation, la décentralisation, service public etc.

Nous avons par après présenté d'une manière plus ou moins détaillée le fonctionnement du GUP et les papiers administratifs qu'on y octroie.

Enfin nous avons étudié l'état de la politique de la déconcentration au GUP Ngozi.

L'objectif principal de notre étude était d'analyser la déconcentration des services publics au Burundi à travers le guichet unique provincial de Ngozi, étudier son état des lieux et les effets de cette nouveauté au niveau local ainsi que les grands défis auxquels elle fait face.

A cet effet, nous avons avancé trois hypothèses :

1° Il existe des problèmes organisationnels dans le système administratif burundais qui impactent sur la mise en œuvre de la politique de déconcentration.

2° Il y a un manque de mise en œuvre de la politique de déconcentration au niveau des acteurs périphériques.

3° Certains dysfonctionnements liés à la décentralisation entraînent des effets non recherchés par les administratifs et bénéficiaires.

Toutes nos hypothèses ont été confirmées et vérifiées.

Dans notre analyse et par rapport à la première hypothèse, nous avons pu constater que la déconcentration burundaise souffre d'un certain nombre de problèmes organisationnels. Ce sont notamment les problèmes liés aux ressources humaines insuffisantes et moins qualifiées que prévu et les problèmes liés au manque de moyens financiers suffisants pour l'exécution des activités.

Les moyens humains, techniques et financiers nécessaires pour le développement réel de la déconcentration du GUP n'ont pas suivi le rythme de la volonté politique. En effet, le constat général est qu'il y a transferts de certaines compétences et responsabilités sans transfert de moyens appropriés.

Par rapport à la deuxième hypothèse, le GUP Ngozi n'a pas encore le droit de signature sur tous les documents, lesquels doivent être amenés à Bujumbura pour être vérifiés, cachetés et signés. Nous avons aussi constaté qu'il y a soupçons de la mise en avant par certains acteurs au niveau local des intérêts particuliers au détriment des objectifs de la politique de déconcentration.

Pour la troisième hypothèse nous avons pu vérifier que les dysfonctionnements qui caractérisent l'octroi des documents administratifs peuvent provoquer une certaine démotivation de la part des bénéficiaires qui continuent à aller souvent chercher les documents à Bujumbura alors que l'objectif était au départ de motiver la population à les acquérir au niveau local. De plus, il y a retard dans le transfert des documents à Bujumbura suite au manque de véhicule propre au G.U.P pour servir de moyen de déplacement.

Malgré certaines imperfections, une grande réalisation a été faite en matière de déconcentration à travers l'octroi de documents administratifs en province, ce qui a permis d'alléger les dépenses des familles consacrées à la recherche de tels documents d'une part et de lutter un peu contre la corruption suite à l'acquisition des papiers non frauduleux localement. Cette déconcentration engendre aussi le désengorgement du pouvoir central ce qui empêche la lenteur dans le traitement et le règlement des affaires.

D'une manière générale, seule l'approche participative de toutes les parties prenantes (le législateur, le GUP, la population, la société civile, les bailleurs de fonds, etc.) peut garantir la pérennité de ce système d'administration à long terme.

Comme nous venons de le voir, la déconcentration des services publics à travers le GUP est un nouveau mode de gouvernement au Burundi et elle est en marche. Elle connaît certes des difficultés de fonctionnement dues en partie à la nouveauté de ce système. En effet, à la manière d'un enfant qui naît et qui apprend progressivement à marcher, avec beaucoup de difficultés, le système marche et évolue…bon an mal an.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

### I. Les ouvrages généraux

1. AUBY(J.M) et AUBY (J.B), *Droit de la fonction publique* : Etat, collectivités locales préface Dalloz, 2ème éd, Paris, Mouton, 1993
2. ABDER HADI ( M) , *Le public face à l'administration* , Paris , Berger – Levrault , 1978
3. AMIEL (M), *Management de l'administration*, 2ème éd., Paris, Bruxelles, Dalloz, 1998
4. BARTOLI (A.), *Le management des organisations publiques*, Dunod , Paris, 1997
5. BURLET (J. de), *Précis de droit administratif congolais : principes généraux*, Bruxelles, Larcier , 1969
6. CANNAC (Y) et la CEGOS, *La bataille de la compétence*, Editions Hommes et Techniques, Paris, 1985
7. CANNAC (Y) et la CEGOS, *La bataille de la compétence*, Editions Hommes et Techniques, Paris, 1985
8. CARON (R.), *Le casier judiciaire, manuel pratique* , Ed Cujas , Paris , 1957
9. CASSEN (B.), « Le piège de la gouvernance », *Le Monde diplomatique*, Juin 2001
10. CITEAU(J.P) et BAREL (Y.), *Gestion des ressources humaines ; principes généraux et cas pratiques*, 5 ème édition 2008
11. DE LAUBADAIRE (A.), *Manuel de droit administratif*, Paris, 9 e éd.1969
12. DE MICHEL (A.), *Le droit administratif, Essai de réflexion théorique*, Paris, LGDJ., 1978
13. DEBBACH (C.), *institutions administratives*, Paris, P.U.F, 1969
14. DEBBASCH (C), *Institutions et droits administratifs*, T1, Paris, P.U.F, 1982
15. DEMARNE (P.), *Le perfectionnement des cadres en France et aux Etats-Unis*, Entreprise moderne d'édition, Paris, 1965
16. DEMARNE (P.), *Le perfectionnement des cadres en France et aux Etats-Unis*, Entreprise moderne d'édition, Paris, 1965
17. DEMBOUR (J.), *Les actes de tutelle administrative en droit belge*, Bruxelles, Fernand Larcier, 1955
18. DESNAY (G.), *Comment gérer intelligemment ses subordonnés*, Paris, Dunod , 1984,
19. DIVERRES (J), *Politique et technique de direction du personnel*, 3éme éd., Paris, Entreprise moderne d'édition, 1972.
20. DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, T.1., 3ème éd., Paris, 1928
21. DUPUIS et al. , *Droit administratif*, 9 ème éd., Paris, Armand Colin, 2004

22. EISEN MANN (C.) , *Centralisation et décentralisation*, Paris, L.G.D.J., 1948
23. FERRAZZI (G) et al., Emerging *Practices in Intergovernmental Functional Assignment*. London/New York: Routledge, 2017
24. FLAMME (M - A), *Droit administratif*, T1, Bruxelles, Bruylant, 1989
25. FREUND (J.), *Sociologie de Max Weber*, Paris, PUF, 196, p. 200
26. GAHAMA (J.), (Sous dir.), *Les perspectives de l'Afrique au XXIe siècle*, CODESRIA, Dakar, 2015
27. GREILSAMER (L.), *Interpol : le siège du soupçon*, éditions Alain Moreau, 1997
28. GUILLIEN (R.) et VINCENT (J.) , *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 2005
29. GUILLIEN (R.) et VINCENT (J.), *Termes juridiques*, 10ème éd., 1995, Paris, Dalloz, 1995
30. HADDAD (R.) , *Le casier judiciaire en Algérie*, Office des publications universitaire, Alger, 1985
31. HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif*, II ème édition, 1983
32. IFTENE (P.), *Voisinage et bon voisinage en Droit International* ; Paris Vème, éd. A.
33. KLITGAARD ( R) et al. , *Villes corrompues : du diagnostic au remède*, Nouveaux horizons , Paris , 2002 , p 9.
34. LACHARME (P.), *Sécurité du passeport électronique : 10 ans après son lancement, quelles leçons en tirer ? 8eme conférence sur la sécurité des architectures réseaux et des systèmes d'information (SARSSI),* Mont de Marsan - Landes, France, 2013
35. LE BRUN (J.), *Dictionnaire des services publics*, Bruxelles, Université Catholique de Louvain, Centre du Droit de la gestion et de l'économie public, 1974
36. LEVASSEUR (P.), *Gérer ses ressources humaines*, Collection Affaires, Les Editions de l'homme, Montréal, 1987, p.127
37. LEVASSEUR (P.); *Gérer ses ressources humaines*, Collection Affaires, Les Editions de l'homme, Montréal, 1987
38. LIANG (J.), *Criminalité informatique,* ENSSI, Villeurbanne, 1999
39. LOUP (J.P), *Gestion social*, Edition d'organisation, Paris, 1986
40. MACART (A.), *Les nouvelles lois politiques et administratives*, Tome I, Bruxelles, Larcier, 1956
41. MENY (Y.) *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français .Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence*, 1974

42. MINTZEBERG (H.), *Administration, gestion, formation : théorie et pratique*, CPF, Bujumbura, 1982
43. NICOLAY (P.), *Cours de droit administratif VI*, Paris, Ed. Eyrolles, 1976
44. PRADEL (J) et DANTI – JUAN ( M.) , *Manuel de droit pénal , Droit commun – Droit des affaires* , 4 è éd, éditions CUJAS , Paris , 2007
45. PETIT (A), *Gérer la performance des ressources humaines ; état des connaissances*, Working paper, Université de Sherbrooke, 2010
46. PUGET (H.), *Les institutions administratives étrangères*. Paris (V) Ed. Dalloz, 1969
47. REMACLE (E.), (Sous Dir.), *L'Afrique des Grands – Lacs. Des conflits à la paix ?* Bruxelles, Editions scientifiques internationales, 2007
48. RUTAKE (P.), *Développement décentralisé, mutations politiques, pouvoir local et développement communal au Burundi*, Editions PULISUD, Paris, 1992
49. SALLOIS (J), *L'administration, les hommes, les techniques et les rouages*, Paris, Hachette, 1974
50. SARASSORO (R.) , *La corruption des fonctionnaires en Afrique : étude de droit pénal comparé*, Economica , Paris , 1979

**II. Thèses et Mémoires**

1. BIRANTAMIJE (G.), *La crise de l'Etat et la réforme du secteur de la sécurité , essai d'analyse de l'opérationnalisation de la notion d'appropriation locale dans le contexte de la réforme de la police nationale du Burundi* , thèse pour le doctorat en sciences politiques et sociale, ULB, 2013
2. DEMBELE (A.), *Profil épidémiologique de la COVID-19 dans la Région de Tombouctou au Mali*, Thèse de doctorat en médecine, USTTB, FMOS, 2021
3. NTAMBWIRIZA (Z.), *Le recrutement et l'organisation des carrières de la fonction publique au Burundi*, ULB, thèse, 1982
4. THALINEAU (J.), *Essai sur la centralisation et la décentralisation*. *Réflexion à partir de la théorie de Ch. EISENMANN*. Thèse de doctorat de droit, Université de Tours, 1994, pp. 2015 – 2016

**III. Articles de Revues et documents divers**

1. ALONSO (J. M.), Corporatization and political ideology: The case of hospitals in Spain, in Public Administration Viley, 1, 2

2. DEMENTE (M-J) et TYMINSKY (I.) , Décentralisation et gouvernance locale en Afrique. Les processus et expériences, RAM – Montpellier, 2008

3. MINTZBERG (H.), The design school: reconsidering the basic premises of strategic management, Strategic, (1990), Management Journal, 11, 3.

4. CAPONETTI (L.) et SAK (B) « Comment définir le service public à travers ses différentes facettes, missions et principes » in CIRIEC, 2016/06

5. KOHLHAGEN, (D.) , L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2009-2010, vers un nouveau code foncier au Burundi.

6. KONGO KOTE, Ces conflits régionaux en Afrique : Quelle stratégie pour une paix durable ?, In le scrutin, N°19, Août - Novembre 199

7. PETIT (F.), « Comment définir le service public à travers ses différentes facettes, missions et principes ? in CIRIEC, n° 2016/06

8. POULIN (Y.), « La décentralisation administrative en Afrique subsaharienne » in Télescope, vol.11, n°3, Juin 2004

9. SENTAMBA (E), « L'Etat souverain dans l'EAC : assez modernisé pour tirer profit de la communauté » in Revue de l'IDEC, Vol.3, n°6

10. TOMMASI(M.), The Institutional Foundations of Public Policy, 2017, Economia, 6 (2)

11. TREIBLMAIER (H.), « The Impact of the Blockchain on the Supply Chain: A Theory-Based Research Framework and a Call for Action » in Management: An International Journal, 2018, 23 (6)

**IV. Sites internet**

1. https://www.researchgate.net/figure/Localisation-de-la-province-de-Ngozi-au-Nord-du-Burundi-Ministere-de-la-planification_fig1_325401764

2. https://bibliosante.ml/bitstream/handle/123456789/4699/21M149.pdf?sequence=

3. http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-6692.html.

# ANNEXES

**Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées lors des entretiens**

| N° | Nom et Prénom | Profession | Age |
|---|---|---|---|
| 1 | Jérémie NSHIMIRIMANA | Directeur du GUP | 34 |
| 2 | François NDAYIKUNDA | Agriculteur | 40 |
| 3 | Emmanuel NTACONSANZE | Chef de cabinet du gouverneur | 48 |
| 4 | Robert MINANI | Commerçant | 38 |
| 5 | André NIYONKURU | Enseignant | 29 |
| 6 | Athanase NIYONZIMA | Chômeur | 32 |
| 7 | Espérance HABIYAMBERE | Policier | 30 |
| 8 | Josaphat BAHATI | Policier | 34 |
| 9 | Suavis KEZAMUTIMA | Policière | 29 |
| 10 | Joseph NAHIMANA | Administrateur | 43 |
| 11 | Ernest HATUNGIMANA | Policier | 32 |
| 12 | Aubin TUYISHIMIRE | Chauffeur | 34 |
| 13 | Nestor NIYONZIMA | Militaire | 27 |
| 14 | Espérance HABIYAMBERE | Policière | 30 |

**Annexe 2 : Guide d'entretien**

Sujet : « Déconcentration des services publics au Burundi : cas du guichet unique provincial (G.U.P) de Ngozi ».

**1) Présentation-justification de mon objectif aux personnes à interroger.**

Bonjour, je m'appelle Francis BARANYIZIGIYE et je suis étudiant de l'Université du Burundi en Master 2. Je suis en train de réaliser un travail de fin d'études qui porte sur la déconcentration des services publics à travers les guichets uniques provinciaux au Burundi particulièrement dans province de Ngozi. Pour y arriver, j'ai besoin de m'entretenir avec certaines personnes et c'est pour cette raison que je vous rencontre. Je vous demanderais de bien vouloir participer à mon enquête en m'accordant un temps non négligeable pour approfondir notre discussion. L'entretien est simple.

Je vous proposerais un certains nombres de questions auxquels vous allez répondre le plus librement et le plus honnêtement possible en donnant votre avis. Ces informations ne seront utilisées pour une quelconque autre fin en dehors de la réalisation de mon travail de fin d'études. Pourtant, vous pourriez juger bon de garder votre présentation à l'anonymat. Merci.

Vous êtes libre à me poser des questions avant de commencer.

**2. Guide d'entretien**

Nom et prénom :……

Age : …….

Sexe : ……..

Niveau d'Etude (facultatif) :…….

Fonction :……

**2 .1. A la population**

- Avez-vous déjà entendu parler du GUP
- Depuis la mise en place du GUP êtes-vous fiers de ses réalisations ?
- Avez – vous un jour demandé des documents administratifs au GUP Ngozi ?
- En quoi le document reçu vous aurait-t-il servi ?
- Comment appréciez-vous les frais d'acquisition des documents ?
- Pour se rendre au bureau du GUP, la distance est-elle très longue ?

- Qu'est- ce que vous demandez à améliorer ?

**2.2. Au Directeur du GUP**

- Depuis que vous êtes à la tête du GUP Ngozi, est – il soumis à un régime déconcentré ? Quel apport attendez – vous par rapport à la situation antérieure ?
- Quels sont les problèmes que vous rencontrez ?
- Quelles sont vos propositions pour que le GUP puisse mieux fonctionner et être développé ?
- On pourrait dire que tous les documents sont amenés à Bujumbura pour confection et signature. Cela ne constitue pas un obstacle / handicap ou blocage de votre volonté à développer le GUP ?
- Quelle votre proposition pour que la déconcentration à travers le GUP puisse être efficace.

**2.3. Au personnel du GUP**

- Quels sont les problèmes majeurs dont vous faites face dans l'exécution de vos tâches ici au GUP?
- Êtes-vous contents de la manière dont les décisions sont exécutées par le Directeur du GUP ?
- Etes – vous satisfaits des relations entre vous et vos chefs hiérarchiques ?
- Quelles sont les principales difficultés auxquelles se heurte l'octroi rapide des documents au GUP ?

2.4. **Aux autorités provinciales et communales**

- La création du GUP était- elle une nécessité ici à Ngozi ?
- Pensez-vous que la création du GUP facilite la population à recevoir les documents administratifs ?
- D'après vous que ce qui peut être amélioré pour le bon fonctionnement du GUP.

## Annexe 3 : Quelques documents octroyés par le GUP Ngozi

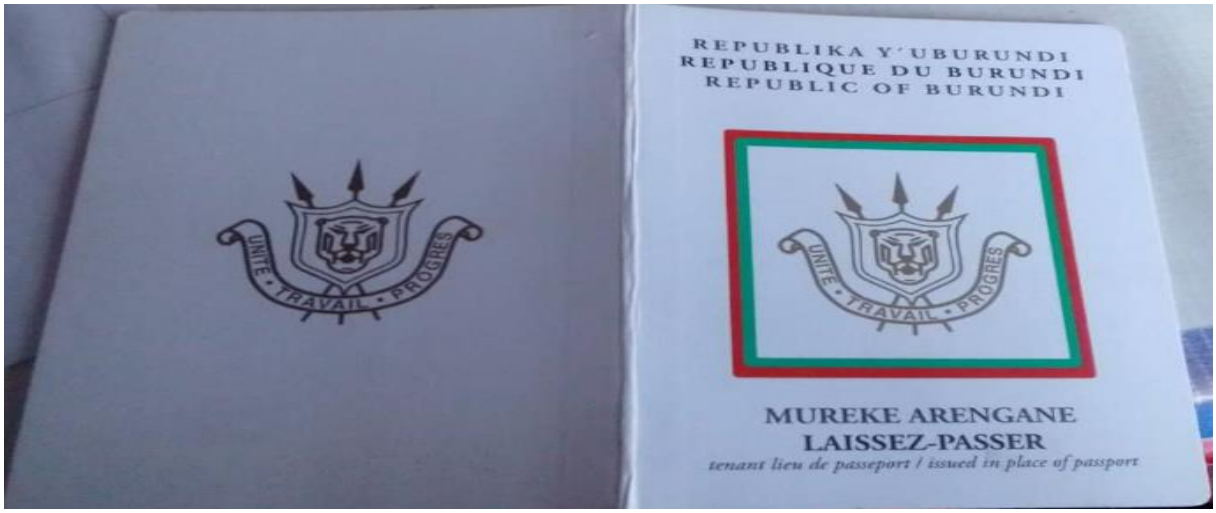
### Photo n° 1 : La carte CEPGL




### Photo n° 2 : Le Passeport



**Photo n °3 : Le Laissez- passer**




**Annexe 4 : Quelques outils utilisés dans les bureaux du GUP**



**Photo 1 : Appareil photo**



**Photo 2 : Caméra**



**Photo 3 : Appareil pour la prise des empreintes digitales**