

Evaluation du Programme d'Appui à la Décentralisation au Burundi (2008-2011)

RAPPORT

A l'attention de la

Direction du développement et de la coopération (DDC)
Division de l'Afrique de l'Est et Australe

Consultants :
Alexandre Boin, responsable
Célestin Sindayihebura

10 juin 2011

Table des matières

Résumé.....	3
1. Contexte et mandat	5
1.1. <i>Le programme PAD de la DDC au Burundi.....</i>	<i>5</i>
1.2. <i>Objectifs de l'évaluation</i>	<i>5</i>
1.3. <i>Méthodologie</i>	<i>6</i>
2. Contexte politique et processus de décentralisation au Burundi	6
2.1. <i>Contexte politique</i>	<i>6</i>
2.2. <i>Processus de décentralisation au Burundi.....</i>	<i>8</i>
3. Evaluation	11
3.1. <i>Le PAD dans la province de Ngozi</i>	<i>11</i>
3.2. <i>Appuis au ministère en charge de la décentralisation</i>	<i>19</i>
3.3. <i>Appuis au FONIC</i>	<i>20</i>
3.4. <i>Coopération avec l'ENA</i>	<i>21</i>
4. Recommandations et propositions.....	22
4.1. <i>Recommandations pour la fin de la phase II.....</i>	<i>22</i>
4.2. <i>Recommandations et propositions pour une troisième phase du PAD</i>	<i>23</i>
5. Conclusion.....	26
6. Annexes	27
6.1. <i>Liste des personnes rencontrées lors de la mission des consultants au Burundi, du 1^{er} au 17 mai 2011.</i>	<i>27</i>
6.2. <i>Formations organisées dans la commune de Kiremba:</i>	<i>30</i>

Résumé

La Direction du Développement et de la Coopération Suisse (DDC) met en œuvre depuis 2007 le Programme d'Appui à la Décentralisation (PAD) qui a commencé par une phase pilote initiale d'un an. Une deuxième phase de mise en œuvre du programme d'une durée de trois ans a démarré en décembre 2008. Le PAD est composé de quatre volets. Au niveau local: le Programme d'Appui à la Décentralisation dans la province de Ngozi et au niveau national: l'appui technique au Ministère ayant en charge la décentralisation, l'appui au Fonds National pour l'Investissement Communal (FONIC) et la coopération avec l'Ecole Nationale d'Administration (ENA).

Le Bureau de la Coopération Suisse Grands-Lacs au Burundi a mandaté KEK-CDC Consultants ainsi qu'un consultant local pour évaluer la phase en cours et pour proposer des options stratégiques pour la conceptualisation et la planification de la prochaine phase dont le démarrage est prévu en décembre 2011.

Concernant le volet du PAD au niveau local (province de Ngozi), l'évaluation a observé les éléments suivants:

- une très bonne **pertinence** du programme aussi bien au niveau de son adéquation aux priorités du gouvernement burundais que de ses actions dans la province de Ngozi,
- une globalement bonne **efficacité** dans la mise en œuvre du programme par l'agence mandatée (Twitezimbere),
- une évaluation difficile du programme selon le critère de **l'efficience** sans avoir une comparaison chiffrée avec un autre programme similaire. Néanmoins, le ratio entre les frais de fonctionnement (y compris les frais de gestion) et les frais liés aux activités est particulièrement élevé pour le PAD Ngozi.
- de nombreux **effets** du programme déjà observables mais un **impact** encore limité dû essentiellement au fait que le programme n'a que 3 ans d'activités,
- une **durabilité** des effets du programme qui semble acquise en ce qui concerne l'amélioration des relations entre l'administration et la population, l'implication de la population dans la vie de la commune et l'amélioration de la qualité de l'offre des services publics communaux. Une durabilité encore incertaine en ce qui concerne la capacité des communes dans l'élaboration des projets, la maîtrise d'ouvrage et la maintenance des infrastructures.
- une bonne **structure organisationnelle** du programme avec néanmoins des remarques concernant la coordination avec les services déconcentrés et les autres bailleurs de fonds actifs dans la province de Ngozi et également une trop faible implication de la Direction générale du développement communal dans la conduite opérationnelle du programme.

Concernant les volets du PAD au niveau national, l'évaluation a observé les éléments suivants:

- une implication pertinente et efficace de la DDC dans ses appuis au ministère en charge de la décentralisation et en tant que membre et chef de file (un an) du Groupe Thématique Décentralisation,
- la non réalisation des deux derniers volets (appuis au FONIC et coopération avec l'ENA) pour des raisons qui sont justifiées selon l'évaluation, bien que pour la coopération avec l'ENA, les fonds prévus vont pouvoir être partiellement utilisés en 2011 dans la réalisation d'un Plan National de Formation des acteurs de la décentralisation en collaboration avec la GIZ.

L'évaluation recommande à la DDC de prévoir une troisième phase du PAD. Les recommandations suivantes concernent le volet du PAD au niveau local:

-
- poursuivre la collaboration dans la province de Ngozi avec la même agence de mise en œuvre (Twitezimbere), mais renforcer l'unité de gestion locale de l'agence au niveau de Ngozi,
 - inclure la Direction du développement communale dans les réunions de coordination des programmes de la DDC,
 - renforcer les capacités des services déconcentrés et ceux du gouverneur au niveau de la province de Ngozi: ces derniers pourraient présenter une solution intéressante en terme de durabilité de l'appui conseil au niveau des communes,
 - renforcer davantage les organisations de la société civile pour les rendre plus opérationnelles,
 - rechercher une synergie avec les autres programmes de développement local qui pourraient avoir une influence positive sur les finances communales (PRODEFI, PRODEMA, etc.),
 - vulgariser le manuel de Procédures administratives et financières des communes produit avec le soutien du Programme Gutwara Neza,
 - poursuivre et même accroître le financement de microprojets dans la province de Ngozi,
 - si le budget le permet, étendre la zone géographique d'intervention à une ou deux provinces supplémentaires.

Au niveau national, l'évaluation fait les recommandations suivantes:

- garder le Ministère du Plan et du Développement Communal comme ministère de tutelle, mais créer un lien fort avec le Ministère de l'Intérieur et particulièrement avec la nouvelle Direction de la Décentralisation en l'appuyant aussi bien matériellement que techniquement,
- continuer à jouer un rôle de premier plan dans le groupe thématique décentralisation. Un axe de travail pourrait être de s'engager très activement pour sensibiliser à la décentralisation certains ministères sectoriels clés et les faire participer aux réunions du groupe thématique,
- reprendre le partenariat initialement envisagé avec le FONIC dès que des mécanismes de gestion clairs et transparents de ce dernier seront mis en place,
- reprendre l'appui prévu à une structure de formation continue pour les acteurs de la décentralisation (ENA ou autre) dès que cette structure sera déterminée par le gouvernement.

1. Contexte et mandat

La Direction du Développement et de la Coopération Suisse (DDC) a expressément demandé, dans les termes de références de cette évaluation, une analyse approfondie du processus de décentralisation ainsi qu'un exposé du contexte politique actuel au Burundi. Ces deux thèmes seront donc traités dans un chapitre à part entière de ce rapport (2. « Contexte politique et processus de décentralisation au Burundi » ci-dessous).

1.1. Le programme PAD de la DDC au Burundi

La DDC met en œuvre depuis 2007 le programme d'appui à la décentralisation au Burundi qui a commencé par une phase pilote initiale d'un an. Une deuxième phase de mise en œuvre du programme d'une durée de trois ans a démarré en décembre 2008.

Le programme intervient à deux niveaux. Au niveau local, la commune a été retenue comme porte d'entrée vers la construction d'une gouvernance capable de promouvoir la démocratisation et l'autopromotion du développement. Au niveau national, la DDC a apporté sa contribution à l'établissement du cadre légal et institutionnel nécessaire à la mise en œuvre effective des réformes de la décentralisation.

Le Programme Décentralisation au Burundi se donne pour mission de nourrir la réflexion nationale avec les expériences concrètes de décentralisation réalisées dans la province de Ngozi. Il s'articule autour de quatre interventions complémentaires:

1. **Appui à la décentralisation dans la province de Ngozi:** le mandat pour l'appui à la décentralisation dans toutes les communes de la Province de Ngozi a été confié à l'ONG Twitezimbere. Pour son exécution, Twitezimbere a installé une unité de gestion locale à Ngozi comprenant un coordonnateur appuyé par deux cadres universitaires, neuf animateurs communaux et un personnel d'appui. Ce programme est composé des activités suivantes¹: (i) information et sensibilisation de la population sur les questions de développement; (ii) renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs locaux; (iii) soutien à l'élaboration participative et à la mise en œuvre des plans communaux de développement communautaire; (iv) financement d'une série de projets répondant aux priorités de développement identifiées; (v) soutien à l'établissement d'un mécanisme de péréquation dans la province pour garantir un développement équilibré entre les communes et utiliser les synergies entre les plans de développement ainsi que pour la réalisation des projets intercommunaux; (vi) soutien à l'élaboration d'un système de monitoring et de suivi.
2. **Appui technique et financier au Ministère en charge de la Décentralisation et du Développement local.** La DDC fournit des expertises ciblées à la demande du Ministère.
3. **Appui au Fonds national pour l'investissement communal (FONIC),** afin d'en faire une structure de financement de projets locaux crédible et performante.
4. **Coopération avec l'Ecole Nationale d'Administration (ENA)** pour intégrer les expériences réalisées dans la Province de Ngozi aux programmes de formation continue dans le domaine de la décentralisation.

1.2. Objectifs de l'évaluation

Selon la mission donnée à l'équipe de consultants, il s'agit de faire une analyse de la deuxième phase, de mesurer les performances et indiquer les défis des activités réalisées dans le cadre de ce programme (analyse rétrospective) et de faire des propositions concrètes pour la conception du nouveau programme (analyse prospective). Il est donc demandé à l'équipe de consultants de rassembler les éléments et informations essentiels permettant de faire une évaluation des résultats et des défis de la phase en cours, les analyser, tirer des leçons,

¹ Tiré de la Proposition de Crédit concernant la 2^{ème} phase du PAD au Burundi (2008-2011).

formuler des recommandations en vue d'améliorer les résultats et enfin proposer des options stratégiques pour la conceptualisation et la planification d'une autre phase qui devrait démarrer en décembre prochain².

1.3. Méthodologie

L'évaluation se compose d'une équipe d'un consultant international et d'un consultant local. Après une phase préparatoire consacrée à la revue des documents mis à disposition par la DDC, l'équipe de consultants a réalisé une mission au Burundi du 1^{er} au 17 mai 2011, dans un premier temps dans la province de Ngozi, puis à Bujumbura. Durant cette phase, l'évaluation a rencontré et interviewé aussi bien les acteurs locaux de la décentralisation (élus communaux, personnel technique communal, société civile, population, etc.) que les services ministériels déconcentrés au niveau de la province de Ngozi, les ministères en charge de la décentralisation et certains ministères sectoriels ainsi que les autres partenaires techniques et financiers actifs dans l'appui au processus de décentralisation.

Les résultats préliminaires de l'évaluation ont été présentés dans les locaux de la DDC à Bujumbura le lundi 16 mai 2011 sous la forme d'une restitution/ discussion. Les membres du BuCo de la DDC à Bujumbura, le Directeur Général du Développement Communal et l'équipe de l'ONG Twitezimbere ont pris part à cette séance. Il a été tenu compte des commentaires et observations formulées lors de cette séance dans la rédaction du présent rapport.

2. Contexte politique et processus de décentralisation au Burundi

2.1. Contexte politique

2.1.1. Accord d'Arusha et première élection générale en 2005

Depuis son accession à l'indépendance en 1962, le Burundi a été constamment confronté à une situation socio-politique tendue qui a entraîné des crises cycliques se traduisant par des guerres civiles à caractère ethnique.

Lors des négociations pour la paix et la réconciliation tenues à Arusha en Tanzanie en 2000, les acteurs politiques burundais ont réalisé que le déficit de gouvernance est l'une des principales causes des crises successives que le pays a connues depuis son accession à l'indépendance. Sur base de ce constat, ils se sont convenus d'entamer une série de réformes administratives et politiques pour assurer une meilleure gouvernance. Parmi les réformes décidées, la décentralisation du pays a été préconisée comme étant la meilleure voie pour restaurer la stabilité politique, réconcilier le peuple burundais et relancer l'économie nationale.

Les élections générales organisées en 2005 sont perçues comme libres et transparentes et sont gagnées par le CNDD-FDD, un ancien mouvement rebelle majoritairement hutu. Elles permettent de doter le pays d'institutions démocratiquement élues à tous les niveaux depuis le sommet jusqu'aux collines. Les communes et les collines, collectivités territoriales décentralisées sont placées respectivement entre les mains de conseils communaux élus dont sont issus les Administrateurs communaux et les conseils collinaires dont les membres sont élus directement par la population mais sur base non politique.

La mise en place d'institutions élues, l'intégration dans les corps de défense et de sécurité de tous les anciens partis et mouvements politiques armés et l'intégration des FNL dans la vie politique en 2009 permettent au Burundi de faire une avancée considérable dans la consolidation de la paix.

² Voir Termes de Référence, point 2,

2.1.2. Elections générales de 2010

Cinq ans après les premières élections réussies en 2005, les élections générales de 2010 se sont déroulées dans des conditions de méfiance réciproque entre le parti au pouvoir et certains partis politiques concurrents entraînant une dégradation progressive des conditions sécuritaires.

En mai 2010, alors que les principales formations politiques d'opposition étaient confiantes dans leurs chances de battre le parti au pouvoir, la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) proclame le CNDD-FDD largement vainqueur avec 64% des voix aux communales. Ces résultats sont directement contestés par les partis d'opposition particulièrement ceux regroupés au sein de l'Alliance des Démocrates pour le Changement au Burundi «ADC IKIBIRI» composée de douze partis politiques³ qui avaient recueilli plus ou moins 30% des voix lors des élections communales, sur les vingt quatre (24) partis politiques en compétition

Estimant que les élections communales ont été caractérisées par des « fraudes massives » les partis politiques d'opposition conditionnent leur participation au processus électoral au renvoi de la CENI et à l'annulation du scrutin communal. Mais comme ces élections avaient été perçues comme justes et transparentes par la plupart des observateurs nationaux et étrangers, et n'ayant pas été capables d'apporter des preuves tangibles sur ces fraudes, leurs revendications n'ont pas été entendues. Ils ont alors décidé de boycotter la suite du cycle électoral, offrant ainsi une victoire massive au parti au pouvoir (91% aux présidentielles, 81% aux législatives et 94% aux sénatoriales)⁴.

Ce retrait de la suite de la course électorale a abouti à la mise en place d'institutions largement dominées par le CNDD-FDD, vainqueur de toutes les élections: en effet, le CNDD-FDD qui avait gagné le scrutin communal, a récupéré les sièges abandonnés par les partis de l'ADC IKIBIRI et se retrouve ainsi avec une représentation de près de 80% dans les conseils communaux. Sa domination est aussi très forte au niveau de l'Assemblée Nationale où il dispose de 81 sièges sur un total de 106 sièges, soit 76,4% et au Sénat où il occupe 32 sièges sur les 41 disponibles, soit 78%.⁵

2.1.3. Situation post-électorale et actuelle

Sur le plan politique, les institutions politiques sont dominées par le parti au pouvoir. L'opposition parlementaire ne disposant pas de minorité de blocage, sa participation aux activités des deux chambres du Parlement ne représente aucun contrepois. L'opposition extraparlamentaire regroupée au sein de la coalition « ADC IKIBIRI » quant à elle, elle réclame un dialogue politique avec le Gouvernement, mais celui-ci semble s'y opposer. Ce dernier a même initié une nouvelle loi régissant les partis politiques qui, d'après l'opposition, viserait à supprimer certains partis politiques. Ce texte de loi exige notamment des partis politiques existants de demander à nouveau leur agrément et ce avec de nouvelles conditions plus exigeantes. Ce projet de loi a été déjà adopté par l'Assemblée Nationale et le Sénat mais suscite des contestations au sein de l'opposition et de la société civile du fait notamment de son caractère rétroactif qui contrarie le principe universel de non rétroactivité des lois.

Cependant, la récente mise en place de l'Institution de l'Ombudsman est perçue par l'ensemble de la communauté nationale et internationale comme un signe positif pouvant faire progresser la démocratie au Burundi même si les modalités de nomination de cette personnalité n'ont pas requis de larges consultations ni la transparence voulues. On reproche en effet à la personnalité choisie d'être très proche du parti au pouvoir et que sa neutralité dans le traitement des dossiers sensibles pourrait être mise à mal.

³ L'ADC-IKIBIRI était initialement composée des partis ci-après : ADR-IMVUGAKURI, CDP, CNDD, FEDS-SANGIRA, FNL, MSD, PARENA, PIT, PPDRR ABAVANDIMWE, RADEBU, SAHWANYA-FRODEBU et UPD-ZIGAMIBANGA (Voir ICG, Rapport Afrique No 169 du 07 février 2011, p. 4).

⁴ Voir ICG, Rapport Afrique No 169 du 07 février 2011, p.6.

⁵ Voir ICG, Rapport Afrique No 169 du 07 février 2011, p.7.

De même, la mise en place de la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme (CNIDH) et la nomination de ses membres par l'Assemblée Nationale a été saluée par les organisations de la société civile et par la population en général. Cette Commission dispose d'un mandat large pour garantir la protection des droits fondamentaux au Burundi mais ne pourra jouer pleinement son rôle qu'à condition de disposer des moyens financiers, techniques et matériels adéquats.

Sur le plan sécuritaire, les medias rapportent quotidiennement des cas d'assassinat souvent à caractère politique particulièrement dans la province de Bujumbura appelée communément Bujumbura rural. Ces derniers temps, il est aussi signalé la circulation de tracts dans certaines provinces appelant la population à soutenir un nouveau mouvement rebelle qui serait en formation mais dont les initiateurs restent dans l'anonymat. Des actes de banditisme à mains armées sont aussi opérés régulièrement soit sur les principaux axes routiers, soit dans des ménages ciblés, à l'intérieur du pays ou dans les centres urbains.

Sur le plan socio-économique, l'on observe une inflation galopante consécutive à la flambée des prix des produits de première nécessité, elle-même découlant des hausses régulières du prix du carburant et de la faible production agricole. Depuis quelques années en effet, la production agricole continue de diminuer pour diverse raisons: conditions climatiques défavorables (faible pluviométrie notamment), exiguïté des terres cultivables, vieillissement des semences, etc. Il ya lieu de noter aussi que la situation économique est aggravée par le manque d'une politique économique cohérente et par des actes de malversations et de corruption généralisés. Face à une telle situation de mauvaise gouvernance et à son refus de dialoguer avec l'opposition extraparlamentaire, le Gouvernement a des difficultés à mobiliser des financements extérieurs.

Sur le plan institutionnel, la suppression du Ministère de la Décentralisation et du Développement Communal a été perçue par certains comme étant un recul par rapport à la volonté politique initialement affichée en faveur de la décentralisation. Mais pour d'autres, le rattachement de la direction générale de la décentralisation à un ministère de souveraineté, en l'occurrence le Ministère de l'Intérieur, est plutôt considérée comme une approche à la fois corrective et plus rationnelle. L'évaluation ne trouve pas d'inconvénient majeur à la séparation des deux directions générales (Décentralisation et Développement communal) qui sont par nature, complémentaires et peuvent par conséquent être logées dans deux ministères différents pourvu que la collaboration entre ces derniers reste de mise. Le fait de les séparer peut même impulser un certain dynamisme, si les deux Directions générales travaillent en pleine synergie. Cette synergie est indispensable pour optimiser les résultats attendus par rapport aux prévisions du Plan d'Actions Triennal, mais aussi pour pouvoir gérer les chevauchements des tâches qui apparaissent au niveau des attributions dévolues aux deux ministères tel que cela ressort du décret du 25 mars 2011 portant missions du Gouvernement.

Malgré la situation décrite ci-dessus, le processus de décentralisation fait des avancées remarquables: les acteurs locaux sont dynamiques et enthousiastes, les élus sont plus consciencieux de leurs responsabilités, la société civile est très mobilisée, la liberté d'expression est relativement respectée. L'Institution d'Ombudsman et la CNIDH récemment mises en place constituent aussi une manifestation de la volonté du Gouvernement d'aller de l'avant. Ces structures devraient certainement apporter une bonne contribution dans l'amélioration de la démocratie et la gestion du processus de décentralisation.

2.2. Processus de décentralisation au Burundi

2.2.1. Volonté politique

Pour la mise en œuvre de la décentralisation, le gouvernement du Burundi a toujours affiché une grande volonté politique en engageant des réformes légales et institutionnelles importantes:

Sur le plan légal, les principes de la décentralisation ont été clairement inscrits dans les principaux textes légaux comme la Constitution du 18 mars 2005, la Loi Communale du 20 avril 2005 ainsi que dans la loi portant Code Electoral du 25 avril 2005⁶.

Sur le plan institutionnel, plusieurs actions ont été réalisées: le Gouvernement a organisé les élections générales de 2005, puis celle de 2010, dotant ainsi les collectivités locales de dirigeants élus au niveau collinaire et communal. De même, un ministère spécifique ayant en charge la gestion de la politique de la décentralisation, en l'occurrence le « ministère de la décentralisation et du développement communal » a été créé⁷.

En janvier 2007, le Gouvernement a adopté la Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Communautaire, réaffirmant ainsi sa volonté de poursuivre la mise en œuvre de la politique de décentralisation engagée. En décembre de la même année, le Gouvernement a mis en place un Comité de Pilotage chargé d'assurer la conduite technique et opérationnelle de l'élaboration du Document de Politique Nationale de Décentralisation qui constitue l'outil de cadrage et d'orientation de la politique de décentralisation à long terme ainsi que de son Plan d'Actions Triennal de mise en œuvre qui lui en est l'outil de programmation opérationnelle. Ces deux documents ont été adoptés en février 2009 après un long processus participatif.

Enfin, un groupe thématique chargé de la Décentralisation et du Développement Communautaire regroupant des représentants des ministères en charge de la décentralisation et des partenaires techniques et financiers a été créé. La DDC avait été nommé chef de file de ce groupe au cours de l'année 2010/2011 et vient d'être remplacé dans ce rôle par la GIZ.

2.2.2. Contexte actuel de la décentralisation au Burundi

Malgré la volonté politique du gouvernement et les progrès réalisés aussi bien au niveau légal qu'institutionnel, la décentralisation au Burundi bute encore sur différents problèmes de fond.

D'une part, la répartition des compétences entre l'Etat et les communes n'est pas encore clairement définie, le décret portant sur cette répartition n'ayant toujours pas été adopté. Ce manque de clarté fait que les différents ministères sectoriels ont une tendance à vouloir conserver leurs prérogatives et de ce fait adhèrent peu au processus de décentralisation en cours. Le Ministère des Finances est lui-même encore très loin d'envisager les communes comme des collectivités territoriales financièrement indépendantes, considérant même les différentes taxes que les communes sont en droit de prélever comme de la « parafiscalité ».

Aucun transfert financier de l'Etat central vers les communes n'a encore lieu actuellement. Les différentes taxes que les communes prélèvent ne rapportent en général que peu de moyens financiers car le montant des taxes fixé au niveau national est souvent exprimé en Francs Burundais et leur actualisation n'a plus été faite, pour certaines d'entre elles, depuis 1964. Les communes se trouvent en général avec des budgets de fonctionnement extrêmement faibles, budgets ne leur permettant pratiquement jamais de prévoir des investissements sans un appui d'un bailleur de fond international.

Enfin, le niveau de compétences des administrateurs communaux, des conseillers techniques et des comptables est généralement faible. C'est d'ailleurs l'une des raisons souvent évoquée par les ministères sectoriels pour ne pas envisager un transfert de certaines de leurs compétences (et donc une partie de leurs moyens financiers) au niveau local.

⁶ Ces deux textes légaux de 2005 (loi communale et code électoral) ont été révisés respectivement par la loi no 1/02 du 25 janvier 2010 pour la première et par la loi no 1/22 du 18 septembre 2009 pour la seconde.

⁷ Ce ministère a été supprimé à l'issue des élections générales de 2010, et ses deux anciennes directions générales rattachées respectivement au ministère de l'intérieur (décentralisation) et au ministère du plan (développement communal)

Ces conditions défavorables font que les communes ont donc encore peu de capacité à assurer leur développement de manière indépendante. La décentralisation n'est ainsi pas encore vraiment effective malgré la bonne volonté politique affichée par le gouvernement.

L'appui des partenaires techniques et financiers est donc à ce stade extrêmement important. D'une part il faut encore renforcer le cadre légal de la décentralisation au Burundi. L'appui technique de coopérations bilatérales de pays traditionnellement décentralisés peut encore apporter beaucoup d'éléments positifs pour accompagner ce processus.

D'autre part, les communes, et leur administration en particulier, doivent encore être fortement renforcées. Les progrès réalisés depuis les premières élections communales sont déjà considérables. Mais il y en a encore beaucoup à faire pour que toutes les communes du Burundi soient à même de supporter une décentralisation effective.

Le rapport ci-dessous évalue dans un premier temps le programme d'appui à la décentralisation de la DDC durant les années 2008 à 2011. En lien avec le contexte politique et le contexte actuel de la décentralisation au Burundi décrits ci-dessus, l'évaluation proposera ensuite une série de recommandations pour la fin de la phase actuelle de ce programme et pour une éventuelle troisième phase de ce dernier.

3. Evaluation

3.1. Le PAD dans la province de Ngozi

C'est dans la province de Ngozi que le Programme d'Appui à la Décentralisation (PAD) est mis en œuvre au niveau local. La DDC a confié l'exécution de cette partie du programme à l'Association sans but lucratif local Twitezimbere. Après une première phase pilote d'une année (2007-2008) durant laquelle Twitezimbere a mis en œuvre le programme dans deux communes (Gashikanwa et Mwumba), la phase en cours a vu l'extension du PAD à chacune des neuf communes que compte la province.

Dans un premier temps, l'évaluation va décrire le PAD dans la province de Ngozi sous l'angle des cinq critères du CAD de l'OCDE. Suivra ensuite l'évaluation de quelques questions spécifiques selon la demande de la DDC exprimée dans les termes de référence de ce mandat.

3.1.1. Pertinence

Le programme d'appui à la décentralisation mis en œuvre par Twitezimbere est apparu tout à fait pertinent. Tout d'abord, le programme s'inscrit très bien dans le Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) ainsi que dans le Cadre Stratégique de Consolidation de la Paix (CSCP) du Burundi et cela pour deux raisons. D'une part, comme nous le verrons plus bas, le programme de par sa composante de réalisation de microprojets touche particulièrement des communautés pauvres et défavorisées des communes de la province de Ngozi.

D'autre part, la décentralisation est présentée dès l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation, comme un moyen d'instaurer une démocratie à la base et d'accroître ainsi la bonne gouvernance dans le pays afin d'en assurer la paix à long terme. Le renforcement des capacités des élus et des administrations locales prévu et mis en œuvre par le programme ainsi que la réalisation participative des plans de développement communautaire des communes (PCDC) vont naturellement dans ce sens.

Mais outre la relevance aux textes fondamentaux auxquels se conforme le programme, le PAD Ngozi est aussi pertinent dans son appui aux communes actuellement encore fort démunies aussi bien financièrement que techniquement. Il était ainsi utile de les aider à réaliser leurs PCDC tel que cela était prévu dans la loi communale de 2005 et conformément au Plan d'Actions Triennal de mise en œuvre de la politique nationale de la décentralisation. D'une part le processus participatif de leur élaboration a permis aux populations locales de commencer à jouer un vrai rôle dans la prise en compte par la commune de leurs propres intérêts et besoins en services locaux. D'autre part, les PCDC sont maintenant des outils extrêmement utiles pour chaque bailleur de fonds afin de leur permettre de cibler des investissements réellement souhaités et soutenus par la population locale.

Mais un appui unique à la réalisation des PCDC des communes aurait été insuffisant. La composante « renforcement des capacités » du PAD Ngozi joue ici un rôle bienvenu dans l'accompagnement de ces dernières à la mise en œuvre de leur développement. Comme nous le verrons plus bas, les différentes formations qui ont été dispensées à plusieurs acteurs de la commune (conseillers communaux, conseillers techniques, membres des ECP, CDC et CCDC, etc.) ont couvert un large éventail de thèmes (pour exemple, voire l'annexe 2 exposant les différentes formations organisées dans la commune de Kiremba).

Cependant, si le renforcement des capacités est un préalable à une réelle décentralisation au Burundi tant les besoins en personnel qualifiés sont importants, il est apparu à l'évaluation que dans certaines communes rurales le niveau du personnel communal (conseillers techniques et comptables) est extrêmement faible et que malgré toute la bonne volonté mise en œuvre par Twitezimbere, il est difficile d'imaginer à terme une autonomie complète de ces communes en l'état.

Enfin, la pertinence des microprojets réalisés par le PAD dans les différentes communes de la province de Ngozi n'est pas à démontrer. Ils s'inscrivent tous dans les PCDC et apportent des contributions réelles et prioritaires pour le développement socio-économique local.

3.1.2. Efficacité

Dans chacune des communes, les premières interventions du PAD par l'intermédiaire de Twitezimbere ont été de lancer et accompagner un processus participatif incluant les habitants au niveau de chaque colline pour préparer la réalisation du PCDC. Ce processus a été bien mené et les différents habitants rencontrés durant l'évaluation ont été tous très positifs quant à l'inclusion de leurs besoins dans le PCDC.

Twitezimbere a ensuite accompagné la consolidation du PCDC au niveau des zones et enfin au niveau de la commune elle-même. Un consultant externe a enfin collaboré à l'écriture proprement dite du PCDC puis ce dernier a été validé par le conseil communal. Il est à noter que la province de Ngozi a été l'une des premières au niveau national à avoir terminé l'élaboration des PCDC de chacune de ses communes. Tous les PCDC ont ensuite été validés sans problème au niveau de la province puis par le ministère du Plan et du Développement communal.

Bien que les PCDC aient, de manière générale au Burundi, une tendance à constituer une longue liste de type « inventaire » de l'ensemble des besoins de la population, l'évaluation a pu juger de leurs excellentes présentations et, de manière globale, de leurs bonnes conformités avec les vœux de la population.

Après cette première réalisation, une multitude d'activités ont été menées dans chacune des communes. L'évaluation les a classées en cinq groupes: 1) formations/ renforcement des capacités, 2) mise en œuvre du PCDC, 3) péréquation/ intercommunalité, 4) renforcement de la société civile et bonne gouvernance, 5) suivi-évaluation. Pour aider à la réalisation de ces activités, un animateur communal a été placé dans chacune des communes par Twitezimbere.

1) Formation/ renforcement des capacités

Les formations ont été très largement appréciées et elles ont développé des effets visibles. Le nombre de thèmes couverts par ces formations est impressionnant et donne la mesure de la volonté de la DDC au travers de Twitezimbere à renforcer aussi bien les compétences techniques (élaboration de projets de développement, passations des marchés, informatique, gestion des finances communales, système de classement et d'archivage, etc.) que les compétences « humaines » (gestion des conflits, communication non violente, genre, etc.) et les compétences en terme de décentralisation (leadership communautaire, contenu de la loi communale, pratique de la bonne gouvernance, etc.).

Beaucoup de personnes interviewées ont cependant indiqué que certaines formations méritaient d'être approfondies et/ou renouvelées tant certains domaines sont nouveaux et les besoins immenses. Certains bénéficiaires ont aussi jugé que la durée de certaines formations était trop courte. L'évaluation peut citer par exemple des cours d'informatique ou d'élaboration et suivi de projets plus approfondis pour les membres de l'administration communale.

L'animateur communal joue ici un rôle important quant au renforcement des capacités au jour le jour des acteurs communaux. Son rôle et ses actions sont salués et appréciés par tous. Reste que son efficacité en terme de renforcement des capacités ne peut se mesurer que s'il ne fait qu'accompagner le personnel communal dans ses tâches et qu'il ne se substitue pas à leurs actions. Il nous est cependant apparu que dans certaines communes, l'animateur communal prenait de plus en plus un rôle d'acteur, certainement dû au fait de ses très bonnes capacités par rapport à celles des conseillers techniques ou de l'administrateur communal.

2) Mise en œuvre du PCDC

Le PAD Ngozi a donné la possibilité à chacune des communes de mettre en œuvre quelques microprojets prioritaires inclus dans le PCDC. Les réalisations qui ont été visitées par l'évaluation ont paru de qualité et tout à fait conformes à ce qui était prévu. Les animateurs communaux ainsi que l'équipe de soutien de Twitezimbere ont joué un rôle crucial pour assurer la bonne réalisation qualitative de ces microprojets et pour permettre à chacune des équipes communales (spécialement les conseillers techniques en charge du développement) de s'exercer au montage de projet, à la passation des marchés et au suivi lors de la réalisation. Notons également que pour chacune des réalisations, un comité de gestion était formé afin d'assurer le suivi de la construction et, par la suite, la gestion et la maintenance du microprojet.

Toutes les communes ont été également accompagnées dans le suivi et l'actualisation annuelle de leurs PCDC en tenant compte de l'état d'exécution des Programmes annuels d'investissement (PAI) et des nouvelles priorités. Il semble cependant que certaines communes ont encore un peu de mal dans cet exercice.

3) Péréquation/ intercommunalité

Ce qui était prévu dans le document programme du PAD Ngozi concernant la mise en place d'un système de péréquation dans la province n'a pas pu être réalisé. D'une part, le cadre légal instituant le système de péréquation intercommunale et fixant les modalités de son fonctionnement n'est pas encore mis en place. D'autre part, cette partie du programme semble avoir été trop ambitieuse par rapport à la situation actuelle des communes. En effet, pour pouvoir imaginer un système de péréquation entre les communes, il faut que préalablement une comparaison des capacités financières soit possible entre elles et que certaines communes aient des moyens financiers supérieurs à leurs besoins primaires. Or, en l'état actuel des finances communales cela semble tout à fait impossible aussi bien techniquement (manque d'un plan comptable uniformisé, règles comptables non encore uniformes etc.) que financièrement (pauvreté généralisée des communes)⁸.

Pour maintenir tout de même l'aspect de solidarité entre les communes, principe qui était sous-jacent à l'idée de péréquation intercommunale, le projet a développé deux projets d'envergure entre plusieurs communes de la province. Le premier projet concerne la construction d'un réseau d'alimentation en eau potable concernant les communes de Mwumba et Gashikanwa, le second concernant la réhabilitation des réseaux d'alimentation en eau potable des communes de Marangara, Kiremba et Nyamurenza. Ces deux projets ont donné lieu à d'intenses tractations entre les communes et montré qu'elles pouvaient être solidaires et coopérer entre elles pour des projets bien précis présentant des intérêts communs ou partagés.

4) Renforcement de la société civile et bonne gouvernance

Une partie non négligeable du PAD Ngozi concernait le renforcement de la société civile et l'amélioration de la bonne gouvernance par l'influence que cette dernière se devait d'avoir sur les autorités communales. L'évaluation a pu constater que les principaux acteurs de la société civile de chacune des communes ont été organisés en réseaux fédératifs et que les responsables de réseaux sont en communication entre eux au niveau de la province.

Les membres de la société civile rencontrés durant l'évaluation ont également rapporté l'apport de qualité des formations qu'ils ont reçues (rôle de la société civile, gouvernance locale, gestion des conflits, genre, etc.) et de l'appui de Twitezimbere lors de leur structuration en réseaux.

Le PAD a également permis à la société civile de suivre les activités de la commune en appuyant l'organisation de réunions semestrielles de « rendre compte ». Ces réunions permettent à la population d'entendre les « administratifs » de la commune (administrateur

⁸ Le nouveau *Manuel de Procédures Administratives et Financières* récemment élaboré par le Ministère de l'Intérieur (avec le soutien technique et financier de l'Union Européenne à travers le Programme d'Appui à la Bonne Gouvernance « Gutwara Neza ») devrait cependant permettre d'améliorer la situation, au moins au niveau technique, pour autant que les procédures incluses dans ce manuel soit vulgarisées et appliquées dans toutes les communes du pays.

communal, conseil communal et conseillers techniques) s'exprimer sur la vie de la commune en général et sur les questions en rapport avec son développement socioéconomique et également de leur poser directement des questions quant à la gestion financière et à l'offre de service public communal.

5) Suivi-évaluation

Un système de suivi-évaluation axé sur les résultats du PAD Ngozi a été conceptualisé et mis en place. Les données sont collectées mensuellement directement auprès des communes puis elles sont compilées et analysées par la cellule Twitezimbere à Ngozi. Les rapports trimestriels de Twitezimbere sont basés sur le résultat agrégé de ces fiches. De manière générale, ce sont les animateurs communaux qui remplissent mensuellement ces fiches et les transmettent à la cellule de Twitezimbere de Ngozi.

3.1.3. Efficience

Il est toujours extrêmement difficile d'évaluer un programme sous le critère de l'efficience sans avoir une comparaison chiffrée avec un autre programme similaire. Néanmoins, voici quelques éléments que l'évaluation a pu constater.

Tout d'abord, il semble à l'évaluation que le ratio entre les frais de fonctionnement (y compris les frais de gestion) et les frais directement liés aux activités est particulièrement élevé pour le PAD Ngozi. Nonobstant qu'il est bon et pertinent de soutenir une ONG locale afin d'assurer son développement à long terme et sa survie dans le cas où le programme s'arrête, il semble à l'évaluation qu'un taux de frais de gestion de 20% est relativement haut, sans compter que différents frais de fonctionnement ont été également budgétisés en plus de ces frais de gestion.

D'autre part, une réflexion qui revient également souvent dans la bouche de certains interlocuteurs interviewés est le risque d'inefficience de vouloir à tout prix essayer de former des équipes communales (administrateur communal, conseillers techniques, comptable) qui manifestement n'ont pas, dans certaines communes tout au moins, le niveau requis pour assurer à moyen terme les nombreuses tâches dévolues aux communes par la décentralisation. Cette question reste cependant sujette à caution car c'est justement l'un des arguments des acteurs qui sont fondamentalement contre le processus de décentralisation au Burundi. Du point de vue de l'évaluation, le renforcement des capacités des équipes communales a un sens si l'on développe aussi un autre mécanisme pérenne d'appui conseil des communes au niveau de la province (cette proposition se retrouvera dans le chapitre 3 consacré aux recommandations et propositions pour une éventuelle troisième phase).

Enfin, l'évaluation a pu noter que Twitezimbere a développé le projet de façon à minimiser certains frais de formation tout en touchant le nombre de bénéficiaires prévus. La stratégie de Twitezimbere a été de s'appuyer sur un petit nombre de personnes les plus qualifiées dans la commune. Elle les a regroupées dans ce qu'elle appelle l'équipe communale de planification (ECP). Les membres de cette équipe ont été très largement formés et sont devenus par la suite des formateurs pour les bénéficiaires de formations sur les collines ou dans les zones. Cette manière de faire a non seulement pu réduire des frais liés à des formations qui auraient sinon dû être dispensées par des consultants externes mais également responsabilisé certains citoyens de la commune en créant un noyau de personnes capable de comprendre et mettre en pratique la décentralisation et la bonne gouvernance locale.

3.1.4. Effets / Impacts

L'évaluation s'est basée ici sur les chaînes d'impacts élaborés lors de la planification de la présente phase du PAD Ngozi. Si les effets du programme sont bien réels et observables, les impacts sont quand à eux encore difficiles à mesurer car le recul nécessaire à leur observation

manque encore⁹. Néanmoins voici ci-dessous les différents effets et impacts que l'évaluation a pu observer à ce jour.

Volet 1 : renforcement des capacités des acteurs institutionnels

Suite aux différentes formations et renforcement de capacités des acteurs de l'administration communale (conseil communal, administrateur communal, conseillers techniques, etc.) l'évaluation a pu observer de réelles compétences auprès de ces acteurs en matière de décentralisation. L'effet notable de ce bon résultat est un rôle bien compris et assumé par les acteurs locaux des collectivités locales que nous avons visités. Ainsi par exemple, l'évaluation a pu observer une prise de conscience du personnel administratif et de l'administrateur communal quant à leurs responsabilités face à la population.

L'administration ne se contente plus de « gérer » la commune de manière déconnectée et distante de la population comme cela semblait être le cas il y a encore quelques années. Au contraire, les administratifs vont sur le « terrain », écoutent la population et essaient d'améliorer les services publics dans la mesure des moyens financiers disponibles. La population a quant à elle rapporté qu'elle n'a plus peur de se rendre à l'administration communale. Elle sait qu'elle sera reçue avec les égards et que leurs demandes seront au moins écoutées voire réalisées si cela est possible. Beaucoup d'habitants des communes visitées par l'évaluation nous ont parlé d'un vrai changement de comportement de la part des élus et des membres de l'administration communale.

Bien sûr le fait que les responsables des communes soient maintenant élus et non plus seulement nommés à leur poste joue aussi un rôle dans ce changement de mentalité. Mais plusieurs formations ont été citées comme des moments importants ayant induit ces changements (comme par exemple: la formation sur la communication non violente et la négociation, le leadership communautaire et le genre). Enfin, la mise sur pied régulière de réunions de « rendre compte » a aussi favorisé le rapprochement des élus et de la population, cette dernière se permettant même maintenant d'interpeller les élus sur certains sujets, chose encore impensable il y a quelques années.

Un autre effet du renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation est sans aucun doute une amélioration des services communaux. Bien sûr il y a encore beaucoup à faire dans certaines communes pour arriver à une offre complète de tous les services de base. Mais, mis à part les nouveaux investissements prioritaires, la qualité des services tend à s'améliorer. Ainsi par exemple, grâce au nouveau système de classement que toutes les communes de Ngozi ont mis en place sous l'impulsion du PAD, l'administration communale est plus à même de renseigner et délivrer des documents à la demande de la population. Elle est également plus réactive et proche de la population lorsqu'il s'agit d'essayer de régler des conflits interpersonnels.

Enfin, un effet intéressant de ce rapprochement entre la commune et la population est la plus grande confiance que manifeste cette dernière lorsqu'elle est sollicitée (de manière financière ou en nature) pour la réalisation de microprojets.

Cependant, comme déjà évoqué partiellement plus haut, l'évaluation a noté quelques points faibles par rapport à ce qui était prévu. Ainsi par exemple, la capacité du personnel communal à élaborer des projets de manière indépendante est encore généralement faible. Il en va de même quant à la maîtrise de l'ouvrage. La passation des marchés semble par contre être plus maîtrisée.

Au niveau des finances communales, bien qu'il y ait eu un début de renforcement des capacités de la part du PAD Ngozi, il y a encore beaucoup à faire. L'assiette fiscale n'est en général pas

⁹ Les trois ans que compte la phase 2 du PAD ne se sont pas encore entièrement écoulés lors de la présente évaluation et la phase 1 était une phase pilote qui n'a duré qu'un an et concernait seulement deux communes de la province.

encore maîtrisée, la collecte des taxes est non optimale, le rôle du comptable communal est multiple et incompatible dans presque toutes les communes, le plan comptable est non harmonisé et la gestion budgétaire encore faible.

Volet 2 : renforcement des capacités de la société civile

L'évaluation a rencontré une société civile structurée et bien au fait de son rôle à jouer au niveau de la bonne gouvernance locale. C'est à n'en pas douter des effets positifs du renforcement des capacités et des appuis à la structuration de ce secteur par le PAD Ngozi. La société civile est également devenue un interlocuteur privilégié des élus communaux. Elle est consultée lors des décisions prises par le conseil communal et joue un rôle certain dans les réunions de « rendre compte ».

L'évaluation a également rencontré des représentants de la société civile au niveau provincial. Ces derniers étaient au clair quant à la pratique de la bonne gouvernance locale. Ils connaissaient également très bien la structuration de la société civile au niveau local pour avoir rencontré leurs représentants lors de réunions organisées par Twitezimbere. La société civile joue aussi un rôle important quant il s'agit de mobiliser des moyens financiers de la part de la population pour la réalisation d'un microprojet.

Le manque de moyens financiers a cependant souvent été évoqué par les différents représentants de la société civile pour expliquer la difficulté d'aller plus loin que la simple structuration de ce secteur. Jouer un rôle accru aussi bien au niveau des zones que des collines, tisser des liens entre la société civile des différentes communes et entre le niveau local et provincial demande des moyens financiers qui sont actuellement pratiquement inexistantes. Certains représentants rencontrés souhaiteraient également que le PAD les appuie techniquement ou financièrement dans le cadre de la promotion d'activités génératrices de revenus.

Volet 3 : Elaboration et mise en œuvre des PCDC

Les différentes instances de planification prévues ont bien été mises en place dans chacune des communes (ECP, CDC, CCDC) et les acteurs communaux ont été très bien informés et sensibilisés sur le processus d'élaboration des PCDC. Il en résulte que les PCDC ont été réalisés de manière tout à fait participative et de ce fait ils correspondent bien aux besoins prioritaires de la population.

Concernant leur mise en œuvre, l'évaluation a pu constater la réalisation de microprojets prioritaires. Elle a cependant noté que la priorisation des activités annuelles prévue est parfois trop ambitieuse par rapport aux moyens effectivement disponibles. Le suivi des PCDC n'est également pas toujours précis et il semble que parfois personne ne sait vraiment quelle part du PCDC a été réalisée et quelle part doit encore l'être.

Une autre faiblesse constatée est la non exploitation de certaines infrastructures réalisées (centres de santé non encore équipés et exploités, insuffisance d'enseignants, etc.). Cela est bien sûr dû en grande partie au contexte de grande difficulté budgétaire de l'Etat du Burundi. Les ministères sectoriels n'ayant souvent pas les moyens d'équiper convenablement l'ensemble des infrastructures réalisées ou de payer les salaires des nouveaux fonctionnaires à recruter. Il reste cependant que les communes doivent aussi rester continuellement au contact des structures déconcentrées au niveau de la province pour s'assurer que les microprojets qu'elles veulent entreprendre vont pouvoir être équipés une fois leurs réalisations terminées. Sinon il peut être préférable de réaliser d'autres microprojets qui pourront être directement utiles.

Volet 4 : Péréquation / Intercommunalité

Comme indiqué plus haut, toute la partie du programme ayant trait à la péréquation n'a pas pu être réalisée. En contrepartie, le PAD Ngozi a développé plusieurs projets concernant chaque fois deux ou trois communes. Outre la réalisation de projets particulièrement utiles à la population concernée (alimentation en eau potable), les projets d'intercommunalité ont permis

de développer un mode de négociation entre plusieurs communes et révélé une certaine capacité à la solidarité intercommunale.

Cela permet aussi aux communes concernées de faire des économies d'échelles quant à l'offre de services publics de base. Cette réussite de l'intercommunalité sur certains projets concrets montre que la faiblesse financière des communes peut être résolue autrement que par la seule fusion de ces dernières. C'est certainement l'un des enseignements du PAD Ngozi qui mériterait d'être présenté et répliqué au niveau national.

Impact général du projet

Pour chacun des volets ci-dessus, l'impact prévu est une contribution à l'établissement d'une gouvernance locale démocratique favorisant le développement socio-économique. Si l'établissement d'une certaine gouvernance locale démocratique peut déjà être observé dans les différentes communes (bien que ce soit tout de même le début du processus), il est encore bien trop tôt pour observer un développement socio-économique endogène de la commune consécutif au développement de cette bonne gouvernance.

3.1.5. Durabilité

La durabilité paraît bonne en ce qui concerne l'amélioration des relations entre l'administration et la population, l'implication de la population dans la vie de la commune et l'amélioration de la qualité de l'offre des services publics communaux. L'évaluation pense que dans ces différents domaines les changements sont peu réversibles, car justement la société civile et la population ont pris goût à ces améliorations et ne sont pas prêtes de les abandonner. Les différentes formations et sensibilisations des élus et de l'administration communale font aussi que ces différents acteurs ont mieux compris et accepté leurs rôles et leurs devoirs vis-à-vis de la population. Il semble probable que ces nouvelles habitudes survivent au projet.

La durabilité paraît par contre encore incertaine en ce qui concerne la capacité des communes dans l'élaboration des projets, la maîtrise d'ouvrage et la maintenance des infrastructures. La présence de l'animateur communal apparaît comme encore indispensable dans la plupart des communes.

Enfin, concernant les micro-projets réalisés par le PAD Ngozi dans les différentes communes (y compris les projets d'intercommunalité) la durabilité paraît très bonne pour autant que l'entretien de ces nouvelles infrastructures soit effectif à court, moyen et long terme. Il conviendra aussi de veiller à ce que chaque infrastructure soit rendue opérationnelle (c'est-à-dire dotée en moyens humains et matériels par les ministères sectoriels respectifs).

3.1.6. La question du genre

Une formation sur le genre a été organisée pour chaque commune avec pour bénéficiaires le Conseil communal, les membres du CCDC et les membres des ECP. A leur tour, les formateurs ECP sont allés dans chacune des collines de leur commune pour former les membres du CDC et certains élus collinaires.

La majorité des interlocuteurs rencontrés dans les communes étaient très enthousiastes concernant cette formation car le besoin de sensibilisation en genre est énorme dans la province de Ngozi. Beaucoup de personnes interviewées (spécialement les femmes) ont souhaité que le projet continue à dispenser cette formation à la population de base. D'autres ont demandé la mise sur pied d'une formation de sensibilisation spécifiquement pour les hommes ou les couples afin de réduire le nombre de naissances.

Du point de vue des effets de ce thème transversal, on peut noter que le personnel communal est maintenant sensibilisé sur les droits des femmes et celles-ci sont reçues à l'administration communale avec les mêmes égards que les hommes (ça ne semblait pas être le cas avant).

Elles se sentent également mieux écoutées lorsqu'elles viennent dénoncer d'éventuels abus dont elles sont victimes.

La question du genre a été bien intégrée dans la conduite opérationnelle du programme. Les femmes ont été associées à toutes les activités et formations organisées ou appuyées par Twitezimbere. Elles sont également très bien représentées dans les ECP, CDC et CCDC.

Au niveau de leur représentation en tant qu'élues: elle se situe au dessus des 30% légalement imposés pour chacune des communes de la province de Ngozi. Par contre leur représentation est encore en dessous de ce chiffre au niveau collinaire et pour les services déconcentrés de la province. A noter qu'il y a 4 femmes élues Administratrices communales sur les neuf communes de la province.

3.1.7. Structure organisationnelle du programme

L'évaluation a pu constater les très bonnes capacités techniques de l'agence de mise en œuvre (Twitezimbere). Elle a constaté également le bon suivi et reporting du projet sous la forme de rapport trimestriel, semestriel et annuel.

Les relations de collaboration entre le bureau de coopération de la DDC à Bujumbura et Twitezimbere sont excellentes. La responsable du programme décentralisation à la DDC est directement en contact aussi bien avec le siège de Twitezimbere à Bujumbura qu'avec l'unité de gestion locale à Ngozi. La collaboration entre le siège de Twitezimbere et le bureau local à Ngozi est également soutenue et la communication entre eux quasi permanente. Très régulièrement, un ou plusieurs responsables de Twitezimbere se rendent à Ngozi pour des réunions de suivi.

Au niveau de l'unité de gestion locale à Ngozi, l'évaluation a pu constater de réelles capacités dans la coordination locale du projet, spécialement au niveau des différents animateurs communaux. Ces derniers nous ont tous dit qu'ils se sentaient suivis et bien encadrés par l'équipe Twitezimbere de Ngozi.

Il a cependant semblé à l'évaluation que cette bonne coordination des différentes activités au niveau des communes ne laisse pas assez de temps pour la coordination avec les services déconcentrés et les autres bailleurs de fonds actifs dans la province de Ngozi. Une collaboration étroite avec ces différents acteurs est pourtant capitale pour la réussite d'un projet d'appui à la décentralisation. En outre, une implication encore plus forte des services déconcentrés directement dans certains projets du PAD Ngozi ne pourrait être que formateur aussi bien pour les services déconcentrés eux-mêmes que pour les administrations communales.

Différents comités assurent le pilotage du projet. Il y a d'abord le comité de pilotage proprement dit qui se réunit deux fois par an. Ce comité est présidé par le Directeur général du développement communal (anciennement Directeur général de la décentralisation) et est composé de la DDC, de Twitezimbere, de représentants des ministères sectoriels impliqués dans la décentralisation et de différents acteurs au niveau provincial. Ce comité fixe les grandes orientations annuelles du projet, vérifie les progrès réalisés et valide les rapports périodiques.

Les réunions mensuelles¹⁰ de coordination de la DDC se composent quant à elles des différents programmes de la DDC actifs dans la province de Ngozi ainsi que leurs partenaires de mise en œuvre tels que Twitezimbere pour le PAD. C'est durant ces réunions que sont planifiées les activités du PAD et que sont coordonnés entre eux les différents programmes de la Coopération Suisse (PAD, programme foncier et programme santé PASS). Les synergies entre les programmes sont ainsi bien mises à profit. Citons par exemple des formations communes Programme foncier et PAD en faveur des responsables fonciers communaux et les autres membres de l'administration communale ou une coordination PASS et PAD lors de la construction d'infrastructures de santé dans les communes.

¹⁰ Ces réunions vont devenir trimestrielles selon une décision prise récemment par la DDC.

La Direction générale du développement communal (qui fait partie du ministère du Plan, ministère de tutelle pour le PAD de la DDC) regrette cependant de n'être impliquée que dans le comité de pilotage qui ne se réunit que deux fois par an et qui n'a pratiquement qu'un rôle d'enregistrement des décisions prises durant les réunions de coordination de la DDC. Elle souhaiterait être beaucoup plus impliquée dans la conception et la mise en œuvre du PAD. Une plus grande implication de ce ministère aurait deux avantages notoires: d'une part la Direction générale du développement communal aurait une connaissance beaucoup plus approfondie du PAD et pourrait encore mieux en valoriser ses qualités et succès au niveau ministériel, et d'autre part, elle pourrait favoriser des contacts avec les autres ministères sectoriels, contacts qui sont essentiels pour faire aboutir certains projets développés dans les communes.

Notons qu'il existe encore un « Comité de coordination » du PAD Ngozi (à ne pas confondre avec les réunions de coordination de la DDC) qui est lui placé sous la présidence du Gouverneur de la province de Ngozi. Il se compose des responsables des services provinciaux déconcentrés, des administrateurs communaux, de représentants de la société civile provinciale, de Twitezimbere et de la DDC. Ce comité a certainement une efficacité au niveau provincial et local afin de rendre la coordination plus fluide entre ces deux niveaux, de traiter de certaines questions relevant de l'appui des services déconcentrés et du gouvernement aux communes et de discuter de l'appui du PAD Ngozi dans la province. Mais aux yeux de l'évaluation, ce « Comité de coordination » n'entre pas dans le pilotage effectif du PAD Ngozi. Il faut plutôt le voir comme une activité du PAD en vue d'appuyer la décentralisation dans cette province.

3.2. Appuis au ministère en charge de la décentralisation

Il est tout à fait pertinent et approprié pour un programme d'appui à la décentralisation de travailler aussi à un niveau ministériel. Lors du lancement du programme PAD en 2007, il existait un ministère de la décentralisation et c'est tout naturellement avec celui-ci que la DDC a engagé une relation étroite.

L'objectif recherché dans cette coopération au niveau national est de contribuer à l'établissement du cadre politique et institutionnel nécessaire à la mise en œuvre effective de la réforme de la décentralisation. La DDC a tout d'abord apporté un soutien matériel afin de renforcer les capacités techniques des agents du ministère. Puis très rapidement, elle a contribué techniquement et financièrement à l'élaboration de documents centraux de la nouvelle politique de la décentralisation au Burundi (Document de Politique Nationale de la Décentralisation et son Plan d'Actions triennal) et à l'adaptation du cadre légal de la décentralisation (projet de décret portant répartition des compétences entre l'Etat et les communes du Burundi, projet de code foncier).

La DDC a également permis à différents membres du ministère de la décentralisation ainsi que d'autres acteurs centraux de la mise en œuvre de la décentralisation au Burundi de réaliser des visites régionales et internationales d'échanges d'expériences. Ainsi un premier voyage d'études a été organisé au Rwanda voisin en 2008 pour observer le processus de décentralisation dans ce pays. Un deuxième voyage conjoint en faveur des représentants des Ministères de la Décentralisation et de la Santé a été organisé en 2009 dans le même pays avec pour objectif d'observer la collaboration entre le ministère ayant en charge la décentralisation et les ministères sectoriels. Enfin un troisième voyage a été réalisé en Suisse en 2009 avec des visites aux niveaux fédéral, cantonal et communal.

Ces différentes actions de la DDC ont été fortement appréciées et ont eu un rôle structurant pour le ministère en charge de la décentralisation. De plus, toutes ces activités ont été décidées et coordonnées en lien avec le Groupe Thématique Décentralisation, groupe qui réunit tous les bailleurs de fonds et ONG actifs dans l'appui à la décentralisation, les deux ministères actuellement en charge de la décentralisation (Ministère de l'Intérieur et Ministère du Plan et du Développement communal) ainsi que certains ministères sectoriels et autres institutions comme par exemple le FONIC.

La DDC est membre de ce groupe depuis sa création et y joue un rôle moteur. Elle y a du reste été chef de file durant les douze derniers mois (2010-2011). Au moment de la réorganisation (octobre 2010) du gouvernement qui a vu le Ministère de la Décentralisation se scinder en deux (une partie revenant au Ministère de l'Intérieur et l'autre au Ministère du Plan), la DDC a su mettre à profit sa crédibilité dans le domaine de la décentralisation en menant un dialogue politique avec le deuxième Vice Président de la République afin de trouver une solution pour relancer les travaux de ce groupe qui étaient bloqués depuis quatre mois. Le Groupe Thématique est à nouveau opérationnel depuis février 2011.

De l'avis des différents bailleurs de fonds que l'évaluation a visités à Bujumbura, la DDC a pleinement joué son rôle de chef de file. Elle a également très bien harmonisé ses activités au niveau national par rapport aux actions déjà entreprises par les autres bailleurs de fonds. La Direction du Développement communal auprès du Ministère du Plan a également souligné que la DDC a toujours inscrit ses actions dans le cadre du Plan d'Actions triennal de mise en œuvre du Document de Politique Nationale de la Décentralisation.

Il reste encore beaucoup à faire pour assurer une décentralisation effective au Burundi. Le cadre légal n'est pas encore totalement adapté, certains ministères sectoriels ne sont pas encore sensibilisés à la décentralisation et des moyens financiers ne sont pas encore transférés, en partie au moins, vers le niveau local comme cela devrait se faire. La DDC, avec les autres bailleurs de fonds, peut donc encore beaucoup apporter au niveau institutionnel pour accompagner ce processus. Ce d'autant plus qu'elle a maintenant acquis une expérience reconnue dans l'appui aux collectivités décentralisées de la province de Ngozi. Elle est donc en mesure de plaider au niveau national la prise de mesures réalistes et adaptées face à la situation actuelle du Burundi en ce qui concerne la décentralisation. Dans ce cadre là, le groupe thématique va encore jouer un rôle central.

3.3. Appuis au FONIC

Ce volet du PAD (comme le suivant concernant l'ENA) n'a pas pu être réalisé comme prévu. L'objectif de l'appui tel qu'imaginé lors de l'établissement du concept de la phase II du PAD était de rendre le FONIC fonctionnel et lui permettre l'établissement des mécanismes de péréquation. Le problème récurrent est que le FONIC, dans son organisation actuelle, ne présente pas toutes les garanties attendues par les différents bailleurs de fonds et qu'aucun de ces derniers n'a pour le moment transféré des moyens financiers à cette institution.

Un préalable demandé par les bailleurs avant leurs engagements financiers était qu'un diagnostic institutionnel du FONIC soit réalisé. C'est le FENU qui est en charge de le réaliser. Mais pour une raison que l'évaluation n'a pas réussi à comprendre, ce diagnostic n'a toujours pas été réalisé alors qu'il était prévu depuis au moins deux ans.

Pourtant, aux yeux de l'évaluation, la pertinence d'appuyer et collaborer avec le FONIC est tout à fait justifiable: le FONIC est une institution qui devrait pouvoir pérenniser les appuis financiers aux collectivités décentralisées selon des critères stricts, transparents et péréquatifs. On pourrait imaginer que les bailleurs de fonds fassent transiter par le FONIC l'aide budgétaire aux collectivités décentralisées. Une partie des transferts financiers de l'Etat aux communes pourrait également transiter par ce fonds.

La direction du FONIC quant à elle estime que le diagnostic institutionnel ne devrait pas être un préalable aux appuis des bailleurs de fonds. Elle estime que finalement elle n'a jamais pu prouver ses compétences et sa bonne volonté puisque depuis la création du FONIC elle n'a encore pratiquement jamais pu gérer des fonds. La direction a même accepté une cogestion des fonds en provenance des bailleurs en attendant l'achèvement de l'étude. Mais aucun bailleur de fonds ne s'est finalement lancé.

Face à cette situation actuellement bloquée, la DDC a décidé de réallouer le budget prévu pour cet appui au PAD Ngozi. L'évaluation considère que la DDC n'avait pas beaucoup d'autres choix que celui-ci si elle ne voulait pas prendre des risques trop importants. Mais la pertinence de son

analyse lors de la mise sur pied du concept de la présente phase garde tout son sens et l'évaluation proposera dans la troisième partie de ce rapport que la DDC prévoit à nouveau un appui au FONIC dans les années à venir.

3.4. Coopération avec l'ENA

La coopération prévue avec l'ENA visait à ancrer et pérenniser les mesures de renforcement des capacités et les expériences opérationnelles dans la formation continue, avec l'objectif que l'ENA offre des modules spécifiques pour les domaines de santé et décentralisation. Tout comme l'appui au FONIC, ce volet particulier du programme n'a pas pu être réalisé comme prévu.

Les raisons en sont les suivantes: tout d'abord, après avoir approché l'ENA pour lui demander de développer une offre concernant la formation destinée aux acteurs de la décentralisation au niveau provincial et communal, la DDC s'est rendue compte d'un réel manque de capacité de la part de cette institution pour la développer.

D'autre part, bien que le groupe thématique décentralisation était partisan d'impliquer l'ENA dans cette tâche, la Direction générale en charge de la décentralisation ne pensait pas que c'était la structure la plus adéquate, ce d'autant plus que les statuts de l'ENA ne prévoient pas qu'elle soit active dans un programme de formation continue.

La DDC a donc préféré attendre et ne pas investir plus en avant si l'ENA ne devait finalement ne pas être choisie comme structure de renforcement des capacités. Le budget prévu pour ce volet du PAD a donc, lui aussi, été transféré sur le volet de l'appui local dans la province de Ngozi.

L'évaluation comprend bien les difficultés à trouver la bonne structure à même d'accompagner le renforcement des capacités au niveau local. Elle regrette cependant que la DDC n'ait finalement pas utilisé le budget prévu pour réaliser un travail préparatoire, quel que soit la structure qui sera finalement choisie. Car, avant même de dispenser des formations continues, il y a un grand travail d'élaboration du contenu de ces dernières. Ce travail aurait pu être réalisé par des consultants spécialisés dans ce type de formations de manière à accélérer, une fois la bonne structure identifiée, la mise sur pied de ces formations.

L'évaluation a cependant été informée que certaines actions allant dans ce sens seront entreprises durant 2011 au niveau national et que le budget 2011 de la DDC initialement destiné à l'ENA sera mis à disposition pour contribuer à ce niveau. L'évaluation soutient bien entendu ce développement.

Du point de vue de l'évaluation, la pertinence de ce volet du PAD est très bonne. Dans une optique de pérennisation, il est indispensable d'identifier et accompagner une structure nationale à même de pouvoir continuer le renforcement des capacités des acteurs locaux de la décentralisation même lorsque les bailleurs de fonds se seront retirés.

4. Recommandations et propositions

4.1. Recommandations pour la fin de la phase II

L'évaluation de la deuxième phase du Programme d'appui à la décentralisation au Burundi indique que les résultats déjà atteints par rapport aux objectifs sont globalement positifs. Néanmoins quelques défis persistent et des mesures correctives s'imposent pour améliorer davantage ces résultats. Certaines de ces recommandations pourront bien évidemment être également reprises pour une éventuelle phase trois du PAD.

1. La collaboration avec le Programme d'Appui au Développement Communautaire et Social (PRADECS) doit être améliorée et même formalisée. L'équipe de consultants a constaté en effet que la collaboration entre la DDC à travers l'ONG Twitezimbere et le PRADECS est informelle, qu'elle ne repose sur aucune base juridique, ce qui est de nature à diluer les obligations/ responsabilités réciproques. La mission a été également informée qu'il y a du retard au niveau de l'élaboration des microprojets et la mise à disposition des contributions des communes et/ ou des collectivités locales dans certaines communes bénéficiaires des financements de PRADECS. **Afin de ne pas perdre des financements, l'évaluation recommande à la DDC/Twitezimbere de tout mettre en œuvre pour que toutes les conditions soient réunies dans les délais impartis pour la signature des conventions entre le PRADECS et les communes (15 août 2011).**
2. Ayant constaté que certaines infrastructures sanitaires construites dans la province de Ngozi sont encore inexploitées, **l'évaluation recommande à Twitezimbere de contacter directement le ministère sectoriel concerné et à la DDC d'entreprendre, à travers le Groupe thématique un plaidoyer auprès du gouvernement pour qu'il prenne les dispositions nécessaires afin de rendre fonctionnelles ces infrastructures en mettant à disposition le personnel médical ainsi que les équipements nécessaires.**
3. La mission a constaté que les conseillers techniques communaux n'ont pas encore toutes les capacités techniques voulues pour accomplir leur travail quotidien et sont encore sous la dépendance des animateurs communaux. Cela est la conséquence du faible niveau de formation pour certains et/ou du manque d'expérience pour d'autres. **L'évaluation recommande d'autres formations spécifiques pour cette catégorie de cadres communaux particulièrement sur l'élaboration des projets, la maîtrise de l'ouvrage et l'utilisation de l'outil informatique.**
4. D'après des informations recueillies auprès de quelques responsables administratifs communaux interrogés, il semble que le niveau d'exécution des Plans Communaux de Développement Communautaire (PCDC) est très faible suite à l'insuffisance des ressources propres des communes et aux apports financiers extérieurs modestes. Et compte tenu de cette situation, les plans d'investissement annuels (PAI) communaux généralement très ambitieux, ne se réalisent pas totalement parce que leur élaboration ne tient pas compte des moyens financiers disponibles ou pouvant être mobilisés pendant l'année concernée. **L'évaluation recommande à l'ONG Twitezimbere d'accompagner les équipes communales à élaborer des PAI plus réalistes et réalisables.**
5. La poursuite des actions déjà initiées pour la détermination de l'assiette fiscale (inventaire des biens taxables, détermination des circuits de collecte, etc.) est fortement encouragée. Il conviendra aussi, après la détermination de l'assiette fiscale, de mettre en place un système amélioré de collecte et de gestion des taxes dans chacune des communes. **L'évaluation**

recommande le recrutement de collecteurs salariés et une séparation des fonctions de caissier et de comptable pour favoriser une gestion plus transparente¹¹.

4.2. Recommandations et propositions pour une troisième phase du PAD

Compte tenu des résultats positifs obtenus durant cette deuxième phase, de l'immense travail à faire encore pour aboutir à une décentralisation effective au Burundi et à un contexte politique non encore totalement stabilisé mais comportant tout de même des signes encourageants, l'évaluation recommande à la DDC de prévoir une troisième phase du PAD.

Le montage institutionnel actuel avec des entrées au niveau local et national est jugé très bon et devrait être maintenu moyennant quelques adaptations. Ci-dessous, les recommandations de l'évaluation concernant tout d'abord l'appui institutionnel au niveau national puis concernant spécifiquement le PAD au niveau local.

4.2.1. Sur l'appui institutionnel au niveau national

- 1. Conserver le Ministère du Plan et du Développement Communal comme ministère de tutelle** pour le programme d'appui à la décentralisation de la DDC. L'évaluation est d'avis que c'est bien ce ministère qui reste le plus proche des différentes activités de la DDC dans le domaine de la décentralisation, spécialement au regard du programme PAD Ngozi (programme qui pourrait d'ailleurs être étendu à d'autres provinces).
- 2. Prévoir des appuis en faveur du Ministère de l'Intérieur qui a en charge la conduite du processus de décentralisation dans le but de créer un lien fort avec ce ministère et de ce fait conserver un lien avec la partie institutionnelle du processus de décentralisation.** L'évaluation recommande à la DDC de soutenir particulièrement la nouvelle Direction de la Décentralisation. Cet appui est d'autant plus nécessaire que cette dernière manque de tout en termes de matériels (mobiliers de bureau, équipement informatique, etc.). L'évaluation a également noté que la nouvelle Direction de la Décentralisation est à la recherche d'un financement pour le poste d'un conseiller technique international qui devrait être rattaché directement au DG de la Décentralisation. La DDC aurait ici un moyen de s'intégrer au cœur du processus institutionnel de la décentralisation.
- 3. Poursuivre la synergie actuellement très dynamique avec les autres partenaires techniques et financiers (PTF) et cela à travers le Groupe Thématique de la Décentralisation.** Ce groupe constitue en effet un cadre privilégié pour une concertation permanente en vue d'une conduite harmonieuse du processus de la décentralisation au Burundi.
- 4. Impliquer et sensibiliser les ministères sectoriels** dans la conduite du processus de la décentralisation. La résistance de la part de certains ministères sectoriels à adhérer et participer à la décentralisation en cours au Burundi est très pénalisante pour la réussite du processus. Une action intense de sensibilisation de ces ministères s'impose et la DDC, en collaboration avec les autres partenaires techniques et financiers et les Ministères de l'Intérieur et du Plan et du Développement Communal, aurait un rôle prépondérant à jouer à ce niveau. L'évaluation recommande, par exemple, que la DDC appuie ces deux ministères dans l'organisation d'un atelier national d'échanges sur les défis de la décentralisation où participeraient notamment tous les ministères sectoriels.
5. Les projets intercommunaux réalisés dans la province de Ngozi sont fort appréciés par les populations et les responsables administratifs communaux. Cette expérience de solidarité intercommunale est à encourager et à étendre à d'autres collectivités territoriales

¹¹ A noter que la loi communale donne juste la liste du personnel communal minimum requis mais n'empêche pas aux communes qui le peuvent de recruter un personnel additionnel si nécessaire (voir art 42 de la loi communale du 25/01/2010).

décentralisées du pays. Cette approche pourrait aussi être capitalisée et constituer un prélude à la mise en place à long terme d'un système de péréquation. **L'évaluation propose que la DDC, en collaboration avec les autres membres du Groupe thématique décentralisation, puissent initier la mise en place d'un cadre institutionnel et organisationnel de ce système de collaboration entre les communes pour des projets d'intérêt commun.**

6. Si l'étude diagnostique sur le FONIC est réalisée, et que des mécanismes de gestion clairs et transparents de ce dernier sont mis en place, l'évaluation recommande à la DDC de **reprendre le partenariat initialement envisagé avec cette institution**. Toutefois, la tutelle doit veiller à ce que les fonds alloués au FONIC servent à financer les missions statutaires qui sont les siennes. Ainsi, ayant appris qu'une partie du budget récemment versé au FONIC par l'Etat est affectée à la réalisation du programme de villagisation, l'évaluation est d'avis que cette décision va décrédibiliser davantage cette institution vis-à-vis des PTF qui seront confortés dans leur idée que cette dernière est plus un instrument politique du pouvoir qu'un véritable instrument autonome au service de la décentralisation.
7. **La collaboration avec l'Ecole Nationale d'Administration pourrait également être à nouveau envisagée** si les textes régissant cette institution sont changés et que la mission du renforcement des capacités des services décentralisés se rajoute à ses attributions qui sont présentement limitées aux formations diplômantes et aux formations continues des fonctionnaires. **A défaut, l'évaluation recommande à la DDC de renforcer la structure que le gouvernement choisira pour jouer ce rôle.**
8. L'évaluation n'a pas pu faire des investigations sur l'état d'avancement du processus de décentralisation au Rwanda et en RDC. D'après les informations reçues auprès du bureau de la DDC à Bujumbura, la Coopération Suisse ne finance plus le secteur de la décentralisation au Rwanda au motif que les actions développées dans ce pays relèvent beaucoup plus de la déconcentration que de la décentralisation. En République Démocratique du Congo, le programme de décentralisation vient à peine de démarrer. Aux yeux de l'évaluation, l'échange d'expériences et la collaboration avec les autres pays de la Région des Grands Lacs semble donc peu envisageable aujourd'hui.

4.2.2. Sur l'appui à la décentralisation au niveau local

1. Au niveau local, **poursuivre les appuis dans la province de Ngozi avec la même agence de mise en œuvre (Twitezimbere)** dont le professionnalisme, l'expérience et les capacités techniques sont avérées. Il conviendrait cependant que Twitezimbere renforce son unité de gestion locale à Ngozi afin que cette dernière puisse superviser plus aisément non seulement tous les appuis que Twitezimbere apporte aux communes mais aussi qu'elle puisse maintenir une bonne collaboration avec tous les autres acteurs de la décentralisation dans la province (services déconcentrés, autres bailleurs de fonds, etc.).
2. **Inclure la Direction du Développement communale dans les réunions de coordination des projets de la DDC**. Cette mesure lui permettrait d'être beaucoup plus impliquée, en tant que représentant du ministère de tutelle, dans la conception et la mise en œuvre du PAD.
3. **Impliquer davantage le niveau provincial**: l'évaluation estime en effet que les services déconcentrés provinciaux pourraient jouer un rôle important dans la conduite du processus de décentralisation à condition d'être renforcés à travers des formations spécifiques et d'être dotés de moyens logistiques adéquats. Les ministères ayant en charge la décentralisation ainsi que la plupart des ministères sectoriels ont des services déconcentrés dans la province (administration provinciale, inspection des finances, antenne du plan, DPE, DPAE, comptables provinciaux, cellules provinciales du génie rural, bureaux provinciaux de la santé, etc.). Tous ces cadres devraient être impliqués dans l'encadrement des services décentralisés communaux d'autant plus que les microprojets à réaliser dans le cadre de la mise en œuvre du processus de décentralisation doivent rester collés aux prévisions des Programmes d'investissements publics (PIP), ceux-ci étant sous la responsabilité de ces

services déconcentrés. L'équipe de consultants recommande également à la DDC d'appuyer le Comité Provincial de Développement (CPD) récemment mis en place et de l'impliquer dans les actions d'accompagnement et de coaching des communes et des organes de planification communales.

4. **Renforcer davantage les organisations de la société civile pour les rendre plus opérationnelles.** Les formations et l'appui à la structuration en fédération des OSC étaient des premiers pas très importants dans l'émergence d'une société civile locale plus forte. Des appuis techniques ciblés ainsi qu'un soutien financier aux nouvelles structures de la société civile locale permettraient de pérenniser cet acquis.
5. **Consolider le renforcement des capacités particulièrement des conseillers techniques communaux** dont les capacités techniques sont encore faibles pour la plupart d'entre eux. Des formations complémentaires ou des accompagnements sont dès lors indispensables en particulier en ce qui concerne l'élaboration des projets, l'utilisation de l'outil informatique, la maîtrise de l'ouvrage et le contrôle des finances communales.
6. Vulgariser le Manuel de Procédures administratives et financières des communes élaboré avec l'appui du Programme Gutwara Neza et récemment approuvé par le Gouvernement. Ce document est très important et apporte une réponse à plusieurs préoccupations qui étaient jusqu'à ce jour de nature à freiner l'évolution rapide du processus de la décentralisation: système de collecte des taxes communales, harmonisation des règles de gestion comptable des finances communales, niveau et système de recrutement des conseillers techniques communaux, etc. **Compte tenu de l'importance de ce manuel et de sa portée nationale, l'évaluation recommande que la DDC/ Twitezimbere s'implique pour vulgariser son contenu auprès de ses futurs utilisateurs dans sa zone d'intervention.**
7. **Poursuivre et accroître les financements des microprojets locaux** dans la province Ngozi pour répondre aux besoins immenses des communes. Le type de microprojets à réaliser devrait aussi être diversifié en allant vers des microprojets productifs au lieu de se concentrer sur les infrastructures sociales seulement. Le financement des microprojets productifs ont l'avantage de développer l'économie locale et ce en faveur des bénéficiaires directs et de mesurer leurs capacités de gestion, mais ils constituent aussi pour les communes de nouvelles sources de taxes, l'assiette fiscale se retrouverait en effet élargie par de nouvelles activités.
8. **Créer une synergie avec le Programme de Développement des Filières (PRODEFI/FIDA)** récemment installé dans quatre communes de la province (Busiga, Gashikanwa, Ngozi, Ruhororo) afin que le PAD Ngozi développe à son tour quelques filières dans les cinq autres communes non couvertes par ce programme. Cela permettrait à l'ensemble des communes d'évoluer sur un même rythme de développement. Le développement de ces filières contribuerait à la création de richesses dans la commune et l'économie locale en serait ainsi renforcée en même temps que les communes percevraient des taxes additionnelles. Bien que relevant d'un ministère sectoriel (Agriculture et Elevage), les filières apporteraient une plus value importante dans l'avancement du processus de décentralisation à travers un développement socioéconomique accru qui, à terme, est la finalité ultime de la décentralisation. Le programme pourrait aussi rechercher une synergie avec le Projet de Productivité et de Développement des Marchés Agro-pastoraux (PRODEMA).
9. Si le budget le permet, **étendre la zone géographique d'intervention:** l'expérience de la DDC étant fortement appréciée par les populations et les collectivités bénéficiaires, il est recommandé à cette dernière d'augmenter son enveloppe financière afin de faire profiter cette expérience à d'autres collectivités territoriales comme les provinces voisines de Kayanza, Kirundo et Muyinga. Dans cette hypothèse, elle pourrait garder la collaboration avec la même agence d'exécution ou recruter une nouvelle pour la (les) nouvelle (s) province(s). Cette extension serait la bienvenue dans les provinces précitées d'autant plus que le PRADECS qui intervient à Kayanza et Kirundo clôture ses activités au 30 juin 2012 et que l'IRC (ONG hollandaise) vient de se retirer de la province de Muyinga.

5. Conclusion

L'évaluation de la deuxième phase du Programme d'Appui à la Décentralisation au Burundi, réalisée suivant les critères du CAD de l'OCDE dégage des résultats globalement positifs. Au niveau local, les activités développées en province Ngozi sont très pertinentes par rapport aux besoins locaux et s'alignent aux priorités du pays. De même, leur mise en œuvre est qualitativement fort appréciée par les collectivités locales bénéficiaires. Par contre, l'appréciation de leur efficience a été difficile à mesurer par manque de références comparatives. La vie relationnelle entre les administratifs et les administrés dans la commune indique un changement remarquable de comportement de la population dont la confiance envers ses dirigeants s'est beaucoup accrue.

Au niveau national, les appuis institutionnels apportés au ministère en charge de la décentralisation sont aussi appréciés par ce dernier. Par contre, les partenariats envisagés avec le FONIC et l'ENA n'ont pour le moment pas abouti. L'évaluation a aussi senti que la suppression du Ministère de la Décentralisation et du Développement communal avait entraîné une période de flottement qui a handicapé pendant un certain temps le fonctionnement normal du groupe thématique. Mais la DDC a su mener un dialogue politique avec le deuxième Vice Président de la République afin de trouver une solution pour relancer les travaux de ce groupe qui ont été bloqués durant quatre mois.

L'évaluation a beaucoup apprécié les relations de collaboration qui existent entre la DDC et le ministère ayant en charge la décentralisation et celles qui sont entretenues entre elle et l'agence de mise en œuvre du PAD/Ngozi que ce soit avec le siège de l'ONG ou avec l'Unité de gestion locale. Elle a également fort apprécié le dynamisme avec lequel la DDC a joué son rôle de chef de file pendant l'exercice écoulé du Groupe Thématique Décentralisation et Développement Communautaire.

Le contexte politique actuel montre que la situation sécuritaire et sociopolitique dans le pays est quelque peu fragile et qu'il est souhaitable qu'elle soit améliorée. Toutefois, l'évaluation est d'avis qu'elle n'est cependant pas alarmante et qu'elle n'est pas de nature à empêcher la DDC à entreprendre une troisième phase et à étendre même sa zone d'intervention géographique.

Une troisième phase du PAD permettrait de consolider les acquis enregistrés au niveau local dans la province de Ngozi. Elle permettrait également de préparer un retrait graduel du programme. Pour ce faire l'évaluation recommande d'inclure davantage la Direction du développement communale dans la conduite opérationnelle du programme PAD Ngozi, de renforcer les capacités des services déconcentrés et ceux du gouverneur au niveau de la province de Ngozi, de renforcer davantage les organisations de la société civile et de rechercher une synergie avec les autres programmes de développement local qui pourraient avoir une influence positive sur les finances communales.

Au niveau national, une troisième phase du PAD permettrait à la DDC de continuer à jouer un rôle de premier plan dans l'appui au processus de décentralisation. Cet appui est encore indispensable à la lumière du contexte actuel de la décentralisation au Burundi. L'évaluation recommande que la DDC garde le Ministère du Plan et du Développement Communal comme ministère de tutelle, mais qu'elle crée un lien fort avec le Ministère de l'Intérieur et particulièrement avec la nouvelle Direction de la Décentralisation.

L'évaluation recommande également que la DDC continue à jouer un rôle important dans le Groupe Thématique Décentralisation, qu'elle reprenne le partenariat initialement envisagé avec le FONIC dès que des mécanismes de gestion clairs et transparents de ce dernier seront mis en place et qu'elle reprenne également l'appui prévu à une structure de formation continue pour les acteurs de la décentralisation dès que cette structure sera déterminée par le gouvernement.

6. Annexes

6.1. Liste des personnes rencontrées lors de la mission des consultants au Burundi, du 1^{er} au 17 mai 2011.

Date	Institution	Nom et Prénom	Fonction
02 mai 2011	DDC	1. Claudio Tognola	Directeur
		2. Annonciate NDIKUMASABO	Cheffe de Programmes
	TWITEZIMBERE	3. Pontien BIKEBAKO	Directeur
03 mai 2011	TWITEZIMBERE	4. Gilbert NYENGAYENGE	Coordonnateur PAD/NGOZI
04 mai 2011	Commune Kiremba	5. Gervais MIBURO	Administrateur Communal
		6. Gabriel NGENDANUMWE	Conseiller Technique Développement
		7. Anésie Estella INAGAKIMA	Vice-Présidente Conseil Communal et Membre ECP
		8. Daniel KARIMANZIRA	Président du CCDC et Membre de l'ECP
		9. Claude NGENDAHAYO	Membre du Conseil Communal et de l'ECP
		10. Michel MUTAMA	Responsable de la Planification scolaire
04 mai 2011	TWITEZIMBERE	11. Jean Claude NZISABIRA	Animateur Communal de Marangara ¹²
04 mai 2011	Antenne Provinciale du Plan	12. Emile NYABENDA	Chef d'Antenne Ngozi
05 mai 2011	Province de Ngozi	13. Hon. Claude NAHAYO	Gouverneur de Province
05 mai 2011	Commune Gashikanwa	14. Salvator NYANDWI	Conseiller Technique chargé des questions administratives et sociales
		15. Pamphile NKURUNZIZA	Conseiller Technique Développement
		16. Jacqueline BIREHA	Membre du CCDC et de l'ECP
		17. Sara NYABENDA	Membre du CCDC
		18. Marie Josée NIRAGIRA	Membre du Conseil Communal
		19. Générose NAHIMANA	Membre du CCDC
		20. Mamert NIZIGAMA	Membre du CCDC
		21. Emmanuel MANIRAKIZA	MEMBRE du Conseil Communal, du CCDC et de l'ECP
		22. Domitien MUSINUMWE	Président de l'Organisation de la Société Civile

¹² L'Animateur Communal titulaire de Kiremba, M. Jean Bosco NIYONZIMA était en congé lors de notre visite.

05 mai 2011	TWITEZIMBERE	23. Alexis SIBOMANA	Animateur Communal Gashikanwa
05 mai 2011	Direction Provinciale de l'Education	24. Cyprien NZOBONANKIRA	Attaché au service de la Planification scolaire, Membre du Conseil Communal de Mwumba
06 mai 2011	Département des Finances Communales	25. Salvator NDUWUMWAMI	Inspecteur provincial des Finances communales
06 mai 2011	Commune de Nyamurenza	26. Dieudonné NIYONZIMA 27. Jean Bosco NDIRURWANKO	Administrateur Communal Conseiller Technique chargé du Développement
06 mai 2011	Commune Nyamurenza	28. Prosper NKESHIMANA 29. Esdrata NSABIMANA 30. Apollinaire NTIRWONZA 31. Patrice MIBURO 32. Osias NTIRANDEKURA 33. Onésime JUMATATU 34. Bernadette HATUNGIMANA 35. Ezéchiel MINANI 36. Spés NIBIGIRA 37. Jean Gaston KWIZERA 38. Serge NIYOBUHUNGIRO 39. Laurence NYABENDA	Membre du CCDC Membre du CDC Gikingo Membre du CCDC Membre du CCDC Membre du Conseil Communal Membre du CCDC Membre de l'ECP Membre du Conseil Communal Membre de l'ECP Membre de l'ECP Membre de l'ECP Membre du Conseil Communal
06 mai 2011	Commune Nyamurenza (OSC)	40. Isaïe NDUWIMANA 41. Gérard BUDARI 42. Juvénal NSANZEMENSHI 43. Samuel NTAKAVURO 44. Gabiose BUKURU 45. Vénérande MIBURO	Conseiller Technique chargé des questions sociales et administratives membre du réseau « Protection des droits de l'enfant » Membre du Réseau « Apiculture » Membre du Réseau « Métiers » Membre du Réseau « Agri-Elevage » Membre du Réseau « Culture » Membre du Réseau « Agri-Elevage »
06 mai 2011		45. Léocadie BASEKAHINO	Ligue ITEKA
		46. Bertilde MINANI	Association DUSHIREHAMWE
		47. Dieudonné NZEYIMANA 48. Anicet HARERIMANA	Association Burundaise pour la Défense des Prisonniers, la Dignité et l'Insertion Sociale SWAA- BURUNDI
07 mai 2011	Radio UMUCO FM	49. Jean Marie NYABENDA	Rédacteur en Chef, Point focal du PAD/TWITEZIMBERE
07 mai 2011	Commune Ngozi	50. Constance NGENDABANKA 51. Athanase KIBINIKANWA	Administrateur Communal Conseiller Technique chargé des questions du Développement

		52. Daniel SINZINKAYO 53. Charles NIYIBIBONA 54. Rukiya ITANGISHAKA 55. Isaac NSHIMIRIMANA	Membre de l'ECP Secrétaire du CCDC Représentante de l'OSC Membre du Conseil Communal
07 mai 2007	Twitezimbere	56. Benny Kenny NIYONGABO	Animateur Communal
09 mai 2011	GUTWARA NEZA	57. Marc OKRY	Expert Décentralisation
09 mai 2011	FONIC	58. Pierre Claver RURAKAMVYE 59. Longin MBAZUMUTIMA 60. Laetitia NTAVYOHANYUMA	Directeur Administratif et Financier Responsable du Renforcement des Capacités Responsable de la Communication
09 mai 2011	ENA	61. Wenceslas NAHIMANA	Directeur Adjoint chargé des Formations
09 mai 2011	PRADECS	62. Thomas MINANI	Secrétaire Exécutif a.i.
10 mai 2011	Département des Finances Communales	63. Firmin SINDAYIHEBURA	Directeur
10 mai 2011	GUTWARA NEZA	64. Eric CHARVET	Régisseur
10 mai 2011	TWITEZIMBERE	65. Pontien BIKEBAKO 66. Judith NAHAYO 67. Ladislav KABWA 68. Gabin SIMBANANIYE	Directeur Responsable Administratif et Financier Responsable des projets Responsable de la Passation des Marchés
11 mai 2011	GIZ	69. Ruediger WEHR 70. Vincent RODINA 71. Daniella NZIYUMVIRA	Conseiller Technique Principal Expert chargé du Suivi-Evaluation Experte chargée de la Communication et des Relations avec les Partenaires
11 mai 2011	Ambassade de Belgique	72. Jean Jacques QUERIA	
11 mai 2011	Banque Mondiale	73. Déo Marcel NIYUNGEKO 74. Pia PEETERS	Senior Municipal Engineer Sr Social Development Specialist
12 mai 2011	MP&DC	75. Jean Marie NTIHIRAGEZA	DG Développement Communal
12 mai 2011	Ministère des Finances	76. Joseph NDAYIKEZA 77. Pierre Claver KAYANZARI	Coordonnateur de la Cellule d'Appui chargée des Réformes et du Cadre de Partenariat avec les Bailleurs de Fonds Conseiller au Cabinet du MiniFinances
12 mai 2011	PNUD	78. Awa NDIAYE Diouf 79. Générose MINANI	Senior Gender Advisor Analyste en Gouvernance Locale
13 mai 2011	Ministère de l'Intérieur	80. Théophile NIYONSABA	DG de la Décentralisation

6.2. Formations organisées dans la commune de Kiremba¹³:

N°	ACTIVITE	BENEFICIAIRES			OBSERVATIONS
		H	F	TOTAL	
I. Formation durant le processus d'élaboration du PCDC					
1	Formation ECP	14	7	21	
2	Assemblées collinaires	3 727	4 103	7 720	
3	Synthèse zonale	123	56	179	
4	Réflexions thématiques	32	10	42	
5	Synthèse communale	71	12	83	
SOUS-TOTAL 1		3967	4188	8045	
II. Formation des structures communautaires					
6	CCDC	11	9	20	
7	Bureau OSC	7	4	11	
8	Comités de gestion des infrastructures	47	31	78	
SOUS-TOTAL 2		65	44	109	
III. Ateliers de formation organisés en 2009					
9	Passation des marchés et gestion financière	10	5	15	Administrateur, Conseiller Social, Conseiller chargé du Développement, Comptable communal, 4 membres du conseil communal, 4 membres du CCDC, 3 Membres des OSC
10	Formation sur les enjeux de la décentralisation et le rôle de la société civile	16	10	26	Administrateur, Conseiller Social, Conseiller chargé du Développement, Président du conseil communal, Membres des OSC
11	Atelier de formation sur le Processus d'élaboration, exécution, suivi et contrôle du Budget Communal	5	2	7	Administrateur, Conseiller Chargé du Développement, Conseiller social, Comptable, Président du Conseil communal, Président du CCDC,

¹³ Document transmis à l'évaluation par l'unité de gestion Twitezimbere de Ngozi.

N°	ACTIVITE	BENEFICIAIRES			OBSERVATIONS
					Trésorier du CCDC,
12	L'atelier de mise en place d'un pont de liaison entre la société civile au niveau central et la société civile au niveau décentralisé	7	4	11	Bureau des OSC
13	Formation des formateurs sur la planification communautaire participative et le leadership communautaire	6	2	8	Membres ECP
14	Formation des CDC sur la planification communautaire participative et le leadership communautaire	102	78	180	4 CDC par colline
SOUS-TOTAL 3		146	101	247	
iv. Ateliers de formation organisés en 2010					
15	Journée d'échanges sur l'importance des réunions de coordination des intervenants et celles de rendre compte	3	1	4	Administrateur, Président du Conseil communal, Conseiller chargé du développement, Président du CCDC
16	Journée d'échanges sur l'importance des réunions de rendre compte et celles de coordination des différents comités des OSC mis en réseau ou collectifs	3	2	5	5 Membres du bureau des OSC
17	Atelier de formation des OSC sur les capacités organisationnelles (réseautage, structuration, ...)	18	17	35	Les représentants des réseaux par secteur d'intervention
18	Atelier d'initiation aux activités de la décentralisation aux nouveaux élus	4	1	5	Administrateur, Président du Conseil communal, Conseiller chargé du développement, Vice Président du conseil communal, Conseiller social
19	Ateliers de formation sur la loi communale révisée, la gouvernance locale et la décentralisation	5	0	5	Administrateur, Président du Conseil communal, Conseiller chargé du développement, Vice Président du conseil communal, Conseiller social
20	Formation des formateurs communaux et de nouveaux élus	4	0	4	2 magistrats du tribunal de résidence,

N°	ACTIVITE	BENEFICIAIRES			OBSERVATIONS
	sur la loi communale révisée, la gouvernance locale et la décentralisation				Administrateur, Président du Conseil communal
21	Ateliers de formation des acteurs communaux sur la loi communale révisée, la gouvernance locale et la décentralisation	28	12	40	Membres du conseil communal, CCDC, OSC, Administration
22	Atelier de formation des formateurs communaux sur les notions de Gestion des conflits /Négociation/Médiation, Notions de genre et Plaidoyer	6	2	8	2 par zone
23	Ateliers de formation des acteurs sur les notions de Gestion des conflits /Négociation/Médiation, Notions de genre et Plaidoyer	107	79	186	CDC, Membres des OSC, élus collinaires
24	Ateliers de formation des acteurs locaux au niveau des collines	60	72	132	CDC
25	Ateliers de formation des formateurs communaux sur les notions de genre et plaidoyer	6	2	8	Membres ECP
26	Journée d'échanges sur l'amélioration de l'administration et la gestion financière des communes	4	1	5	Administrateur, Comptable, Président du conseil communal, Conseiller chargé du Développement, Trésorier du CCDC
27	Journées d'échanges sur l'action des OSC durant le premier semestre et établir les priorités du 2 ^{ème} semestre	6	3	9	Membres du bureau des OSC
SOUS-TOTAL 4		254	192	446	
v. Microprojets exécutés					
28	Construction du centre de santé de Gisuka	Non encore fonctionnel			Financement du PRADECS
29	Appui aux personnes vivantes avec le VIH/SIDA	58	67	125	Financement du PRADECS
30	Construction de 30 maisons pour groupes vulnérables	-	-	30	Financement du PRADECS
31	Construction de l'Ecole primaire de Kidasha	148	171	319	Financement du PRADECS
32	Matériel scolaire pour appui aux élèves indigents	84	186	270	Financement du PRADECS
33	Construction du collège communal	Non encore fonctionnel			Financement du

N°	ACTIVITE	BENEFICIAIRES			OBSERVATIONS
	de Buhama				PRADECS
34	Construction de l'Ecole Primaire Buhoro	318	327	645	ABUTIP
35	Construction Centre de Santé BUGINA	Non achevée			Gouvernement + Communauté
36	Construction Ecole Primaire de Gahororo	154	158	312	Gouvernement + Communauté
37	Construction Ecole Primaire Nkomero	167	162	329	Gouvernement + Communauté
38	Construction Collège Communal de Kiremera	226	200	426	Gouvernement + Communauté
39	Réhabilitation + extension du COCO Ruhata	151	147	298	Gouvernement + Communauté
40	Construction Ecole Primaire de Kabari	189	175	364	Gouvernement + Communauté
41	Construction Ecole Primaire de Canamo	556	462	1018	Gouvernement + Communauté
42	Construction Ecole Primaire de Mufigi	637	574	1211	Gouvernement + Communauté
43	Construction Ecole Primaire de Magembe	Non achevée			Gouvernement + Communauté
44	Construction Ecole Primaire de Kibezi	698	603	1301	Gouvernement + Communauté
45	Construction Ecole Primaire de Bunogera	502	537	1039	Gouvernement + Communauté
46	Construction Ecole Primaire de Masasu	642	599	1241	Gouvernement + Communauté
47	Construction Ecole Primaire de Mugerera	482	436	918	Gouvernement + Communauté
48	Construction Ecole Primaire de Cagwa	312	336	648	Gouvernement + Communauté
49	Construction home pour enseignant Gisuka	6	0	6	Gouvernement + Communauté
50	Construction Ecole Primaire de Kiremera	504	507	1011	Gouvernement + Communauté
51	Aménagement de l'adduction en eau Potable MARANGARA-KIREMBA-NYAMURENZA	1662	1873	3535	(707 familles pour la commune Kirembe) TWITEZIMBERE/DDC
SOUS-TOTAL 5		7496	7520	15046	
TOTAL GENERAL		11928	12045	23 973	