

PLAN

- 1. INTRODUCTION 3
- 2. L'EXPERIENCE ANTERIEURE EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT
INSTITUTIONNEL 5
 - 2.1. LE COMITE NATIONAL DE REFORME ET DE
MODERNISATION DU SECTEUR PUBLIC 6
 - 2.2. LE ROLE DE L'ENSEIGNEMENT 8
 - 2.3. LE CENTRE DE PERFECTIONNEMENT ET DE FORMATION
EN COURS D'EMPLOI (CPF) 9
- 3. LES REFORMES ENTREPRISES DANS LE CADRE DU PROGRAMME
D'AJUSTEMENT STRUCTUREL, LES DEFIS ACTUELS ET LES
MOYENS MIS EN OEUVRE POUR LES SURMONTER 11
 - 3.1. LA REFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE 11
 - 3.2. LA REFORME DES ENTREPRISES PUBLIQUES 14
 - 3.3. LA REFORME DES INSTITUTIONS A LA BASE 16
 - 3.4. LE ROLE DES ONG 17
 - 3.5. INTEGRATION DES DIFFERENTS PROJETS DE
DEVELOPPEMENT 18
 - 3.6. LE ROLE DU SERVICE DE PLANIFICATION 19
 - 3.7. INSTITUTIONNALISATION DU CONSEIL ECONOMIQUE ET
SOCIAL 19
- 4. CONCLUSION 21

LE ROLE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE BURUNDAISE DANS LE
PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL,
TRENTE ANS D'EXPERIENCE.

1. INTRODUCTION

Le Burundi a reconquis son indépendance le premier juillet 1962. Trente ans viennent donc de s'écouler, trente ans d'immenses progrès certes, mais trente ans d'échecs énormes aussi.

En 1962, le Burundi ne comptait guère plus de deux universitaires, aujourd'hui il en compte par milliers et dans pratiquement toutes les filières de formation.

Les effectifs de la Fonction publique qui atteignaient à peine 1000 unités, sont aujourd'hui à près de 30 mille agents.

L'Université du Burundi qui à l'époque n'était qu'à ses premiers balbutiements, forme aujourd'hui des docteurs, des ingénieurs, et des licenciés dans plusieurs disciplines.

Cependant, la route n'a pas été facile, les premières années de l'indépendance ont été particulièrement difficiles, à cause de l'inexpérience d'abord, à cause de la situation laissée par le colonisateur, des conflits internes et d'une gestion désastreuse qui s'est immédiatement instaurée ensuite.

Des progrès ont certes été réalisés, mais le pays reste confronté à des problèmes graves comme l'enclavement, une démographie qui réduit à néant les efforts déployés pour augmenter le taux annuel de croissance économique, des sols qui se dégradent et un monde rural qui se développe trop lentement, etc..etc...

S'agissant de l'Administration publique, Claude COURNOT, l'un des experts des Nations Unies fondateurs de l'ancienne école d'administration, dans un article paru dans la revue administrative et juridique du Burundi en 1967 écrit ceci : "... , peu de postes de responsabilités réelles avaient été détenues par des fonctionnaires Burundi en 1962. De sorte qu'à la date de l'indépendance l'administration publique du Burundi a dû s'improviser avec des Burundi qui n'avaient pas reçu une formation préalable spécialisée.

La situation où ces fonctionnaires se sont trouvés de s'assurer eux-mêmes une formation empirique, jointe à l'expédition des affaires courantes et à la préparation des projets techniques de développement du pays, ne leur permettait pas de résoudre les problèmes de réorganisation de l'administration publique, pour en augmenter le rendement tout en réduisant les coûts."

Il se livre alors à un diagnostic de l'Administration publique burundaise qui révèle les symptômes suivants :

- absence de textes législatifs précisant les attributions de chaque département ministériel, et, à l'intérieur de chaque ministère les attributions de chaque direction, sous-direction.
- la répartition de fait des attributions entre les différents départements ministériels relève d'habitudes héritées de l'ancienne administration de tutelle;
- absence presque totale de délégations de pouvoirs, créant ainsi de véritables "goulots d'étranglements" et un allongement des délais;
- locaux administratifs insuffisamment occupés, ou, au contraire, encombrés;
- tâches d'exécution effectuées par des niveaux de responsabilité élevés;
- imprimés et documents inadaptés à la nature de l'acte administratif auquel ils servent de support et par conséquent entraînent des dépenses excessives;
- absence de normalisation des méthodes et mobiliers de classement;
- insuffisance des mesures de déconcentration et de décentralisation en faveur des administrations provinciale et locale".

Voilà la situation dans laquelle se trouvait l'administration burundaise au lendemain de l'indépendance, une situation caractérisée par des ressources humaines en quantité et en qualité insuffisantes, une situation aggravée par une pénurie quasi totale de ressources matérielles et financières.

Même l'assistance technique offerte par l'ancienne puissance colonisatrice n'inspirait pas toujours confiance aux nouveaux cadres, appelés dans bien des cas, à collaborer avec ceux-là même qui la veille étaient leurs maîtres, dans des rapports de subordination évidemment inverses.

Cependant, grâce à l'arrivée sur le marché du travail, au compte-gouttes il est vrai, des cadres formés dans les universités étrangères, et à la diversification progressive de l'assistance technique, les bases essentielles d'une administration moderne, tant au point de vue de l'administration centrale que de l'administration territoriale et locale furent jetées.

2. L'EXPERIENCE ANTERIEURE EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL

Parmi les facteurs qui ont contribué au développement de l'Administration publique burundaise, il y en a trois qui, à des degrés différents, ont incontestablement influencé les progrès réalisés au cours des deux dernières décennies.

Le premier est en rapport avec les réformes introduites en 1969.

Les premières années de l'indépendance ont coïncidé avec la période au cours de laquelle, sous la houlette des Nations Unies, beaucoup de pays africains dont le Burundi, prenaient conscience qu'une bonne Administration publique constituait l'infrastructure indispensable au développement économique et social.

Le Burundi était présent au premier séminaire d'organisation et méthodes tenu en novembre 1966 à Yaoundé sous les auspices de la section "Administration publique" de la Commission Economique pour l'Afrique, à l'intention des Etats africains francophones.

A la suite de ce séminaire, le Burundi a entrepris des réformes administratives, les premières du genre, dans le cadre du Comité National de Réforme et de Modernisation du Secteur Public (C.N.R.M.) et son support administratif, le Service Central d'Organisation et de Gestion (S.C.O.G.) créés en 1969.

Le deuxième facteur est lié au développement spectaculaire de l'enseignement en général, et de l'enseignement supérieur en particulier, depuis l'indépendance. En effet, les progrès de l'enseignement ont favorisé l'éclosion d'un noyau de cadres nationaux, compétents et dévoués, mais aussi bien sensibilisés aux problèmes de développement.

Enfin la création du Centre de Perfectionnement et de Formation en cours d'emploi (CPF), a contribué énormément à l'amélioration de la qualité des agents de l'Etat, à l'allégement des procédures administratives, notamment par l'introduction de nouvelles méthodes et de la bureautique.

2.1. LE COMITE NATIONAL DE REFORME ET DE MODERNISATION DU SECTEUR PUBLIC

Le Comité National de Réforme et de modernisation du secteur public fut créé par décret présidentiel n°1/38 du 14 juillet 1969 modifié par le décret n° 1/100 du 24 août 1971.

Le Comité était composé de la manière suivante :

- a) Le secrétaire Général à la Présidence, représentant le Chef de l'Etat, Président ;
(La Présidence du comité a été transféré au Ministre de la Fonction publique par le décret n° 1/100 du 24 août 1971);

- b) Membres :

Un représentant de chaque ministère

- c) Un secrétariat permanent dont la composition était déterminée par le Ministre de la Fonction publique.

La mission du comité était la suivante :

- a) Collecter les rapports des services publics sur leur organisation et sur les difficultés qu'ils rencontrent dans l'accomplissement de leur tâche ;
- b) Elaborer le plan directeur de réforme et de modernisation du secteur public en vue de son adaptation au développement économique et social du pays ;
- c) Déterminer le programme de travail du Service Central d'Organisation et Gestion en fonction des priorités nationales ;
- d) Elaborer et soumettre à l'approbation des autorités gouvernementales des études et projets de réforme et de modernisation;
- e) Assurer la mise en application de ces études et projets après leur approbation par le Président de la République.

Le Comité. était doté d'un support administratif dénommé "Service Central d'Organisation et Gestion" chargé notamment :

- a) de constituer le support administratif du Secrétariat Permanent du comité;
- b) d'assurer les études dont le comité est chargé;
- c) de réaliser les applications consécutives à l'approbation des recommandations déposées par le comité.

Le décret n° 1/39 du 14 juillet 1969 modifié par le décret n° 1/101 du 24 août 1971 précise les missions du SCOG dans lesquelles on note une forte influence de la filière "Organisation et Méthodes".

Le Service central d'Organisation et Gestion procède à des études sur l'organisation et la gestion du secteur public et formule des recommandations concernant notamment :

- a) l'adaptation des structures aux missions de l'Etat;
- b) la répartition et l'utilisation rationnelle des effectifs;
- c) la formation et le perfectionnement des personnels, y compris la formation administrative dans le cadre de l'Ecole Nationale d'Administration, compte tenu des besoins du secteur public à court, moyen et long terme;
- d) l'amélioration des systèmes de gestion;
- e) l'amélioration de la productivité des services;
- f) la normalisation et l'utilisation rationnelle des équipements et matériels administratifs;
- g) la normalisation, la simplification et la modernisation des procédures et méthodes de travail;
- h) l'implantation et l'agencement des bâtiments et locaux.

Le Comité National de Réforme et de Modernisation ainsi que son support administratif le SCOG purent fonctionner durant quelques années, élaborèrent des études diagnostiques assez intéressantes sur l'Administration publique, mais ne purent pas résister aux innombrables obstacles qui balisaient leur chemin.

Le plus important de ces obstacles était le manque de préparation, et l'absence de sensibilisation de l'Administration aux problèmes de réforme. Plutôt qu'un dispositif mis en place pour aider à l'amélioration de la situation existante, les concernés, même parmi les plus hauts responsables ont cru qu'il s'agissait d'un nouvel instrument de contrôle et n'ont offert leur collaboration qu'à contre-cœur et même parfois sous une certaine contrainte.

Le deuxième inconvénient majeur selon Guido DEWEERD, un consultant BM/PNUD qui a effectué un diagnostic de l'Administration publique et para-publique burundaise en 1989, résulte de l'approche adoptée par le CNRM et le SCOG.

Cette approche de l'organisation et méthodes s'attachant aux problèmes méso et micro-administratifs est utile dans une administration déjà consolidée comme celles à longue tradition administrative, écrit-il. Pour l'introduction de changements fondamentaux dans une administration naissante, il propose de cerner les problèmes de façon globale.

Une autre raison et non la moindre, de l'échec du CNRM et du SCOG paraît être la pénurie en ressources de toute nature dans laquelle ils ont évolué.

Mais malgré leurs imperfections, les réformes introduites par le CNRM et le SCOG ont marqué positivement toute la vie administrative du Pays. Par exemple, la relative aisance dans laquelle se trouve la Fonction publique burundaise au cours des réformes actuelles menées dans le cadre du Programme d'Ajustement Structurel, est sans doute le résultat des réformes antérieures, qui avaient fait prendre conscience aux autorités notamment du souci d'une bonne gestion des ressources humaines, et d'une préoccupation constante d'éviter des effectifs pléthoriques.

2.2. LE ROLE DE L'ENSEIGNEMENT

Le développement de l'enseignement au Burundi, de l'enseignement supérieur en particulier, a depuis l'indépendance, été intimement lié au processus de développement économique et social, pour lequel il a joué un rôle de premier plan.

Après une longue période marquée par des tâtonnements, des incertitudes, voire une certaine stagnation, l'enseignement supérieur a pris son véritable envol au milieu des années 70.

A partir de cette époque en effet, le Gouvernement s'est rendu compte qu'il était plus judicieux de former le maximum d'étudiants sur place, et d'abandonner la pratique qui consistait à assurer uniquement l'enseignement du premier cycle, le second cycle et a fortiori le troisième devant être effectués dans les universités étrangères.

Cette mesure a contribué énormément au développement de l'Université du Burundi et par là même à l'augmentation des capacités nationales de gestion du développement du Pays.

Tout n'est pas fait, loin de là, mais un pas a été franchi.

Aujourd'hui, ce sont des professeurs burundais qui dispensent pratiquement tous les cours du secondaire, et même dans une très large mesure ceux de l'enseignement supérieur.

L'assistance technique étrangère dans les services de l'Etat et dans les ministères tout particulièrement, se limite à certains projets spécifiques dont le financement est à charge de bailleurs de fonds extérieurs.

Cependant, si dans l'ensemble la formation de base des cadres burundais est jugée satisfaisante, il est apparu que des efforts devaient encore être déployés pour leur inculquer les capacités d'analyse et de réflexion stratégique suffisantes, afin qu'ils soient capables eux-mêmes, de concevoir, gérer, orienter et appliquer les politiques de développement, sans qu'il soit nécessaire de recourir aux compétences extérieures.

2.3. LE CENTRE DE PERFECTIONNEMENT ET DE FORMATION EN COURS D'EMPLOI (CPF)

La nécessité d'organiser le perfectionnement et la formation continue des fonctionnaires et des autres agents des services publics s'est fait sentir vers la fin de la décennie 70.

C'est au courant de l'année 1977 en effet que le Gouvernement du Burundi a adressée au Représentant Résident des Nations Unies au Burundi une requête en vue de l'organisation d'une mission de consultation pour examiner sur place le problème du perfectionnement des cadres.

Cette démarche devait aboutir à la création par décret présidentiel n°100/48 du 8 novembre 1979 du "Centre de Perfectionnement et de Formation en cours d'emploi des cadres du secteur public et para-public".

Trois objectifs étaient assignés à ce Centre :

- concevoir et aider à mettre en place un système de perfectionnement et de formation en cours d'emploi des cadres du secteur public et para-public;
- former les cadres nationaux capables d'assurer la relève des experts dans le domaine de la formation permanente, de l'administration publique et de la gestion des entreprises;
- contribuer à améliorer l'administration et la gestion des services publics et para-publics par une participation dans les efforts de réforme, notamment en ce qui concerne la gestion du personnel.

Douze ans après la création de ce Centre, même si tous les objectifs n'ont pas été atteints, le bilan est très largement positif. Le CPF a pu s'imposer dans le domaine de l'Administration publique et para-publique comme un partenaire incontournable.

- Il organise des actions variées visant la promotion professionnelle des agents de l'Etat;
- il participe aux études des besoins en personnels de l'administration publique;
- il étudie et assure la promotion des méthodes et techniques d'évaluation des besoins et la planification des actions de perfectionnement et de formation en cours d'emploi;

- il organise et réalise les actions de perfectionnement et de formation en cours d'emploi des agents du secteur public et para-public, et accessoirement des agents du secteur privé;
- il organise et diffuse, à l'aide des publications diverses, une documentation dans le domaine de l'administration et de la gestion;
- il conseille les administrations et les organismes para-publics et même privés dans le domaine de sa compétence;
- il assure la formation des formateurs et organisateurs du perfectionnement et de la formation en cours d'emploi.

La contribution du CPF dans le relèvement de la qualité des agents de l'administration publique et para-publique est tout à fait appréciable.

A l'heure actuelle, environ un millier d'agents de l'Etat ont chaque année l'occasion de participer d'une manière ou d'une autre à des actions de perfectionnement et de formation en cours d'emploi organisées par le CPF.

Le CPF a également pu acquérir une renommée régionale et internationale et de ce fait, participe à plusieurs actions d'études et de recherche en collaboration avec des institutions extérieures.

3. LES REFORMES ENTREPRISES DANS LE CADRE DU PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL, LES DEFIS ACTUELS ET LES MOYENS MIS EN OEUVRE POUR LES SURMONTER

Le Gouvernement du Burundi poursuit, depuis 1986, une politique de réformes économiques, politique marquée par la volonté de redynamiser le secteur privé, tout en rationalisant la gestion publique.

Ces réformes se sont concrétisées par la mise en route d'un vaste Programme d'Ajustement Structurel, qui non seulement vise le rééquilibrage des agrégats macro-économiques, et la rentabilisation des entreprises publiques, mais également a pour objet de mettre de l'ordre dans l'Administration Publique, pour la rendre plus performante et mieux à même de jouer pleinement son rôle d'impulsion et de mise en oeuvre des politiques définies par le Gouvernement.

Ces réformes touchent à la fois, le secteur privé, le secteur public et le secteur des entreprises publiques, et tendent à impliquer davantage les collectivités locales et les organisations non gouvernementales.

Laissant de côté les nombreuses initiatives déjà prises pour relancer le secteur privé, l'analyse qui suit retrace brièvement les actions entreprises dans chacun des autres secteurs, actions qui devront se poursuivre pendant encore longtemps, pour que les résultats se fassent suffisamment sentir dans la vie économique et sociale du Pays.

3.1. LA REFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE

La volonté politique d'une amélioration fondamentale de l'administration publique avait été exprimée à de nombreuses reprises, mais la prise de conscience qu'il fallait procéder à une réforme en profondeur de l'Administration publique s'est accentuée avec la mise en route du Programme d'Ajustement Structurel.

Un diagnostic de l'Administration publique et parapublique burundaise effectué en 1989 avait mis l'accent sur un certain nombre de déséquilibres dont les plus saillants sont les suivants :

- L'administration burundaise s'est constituée sans plan préconçu ;
- Les attributions des ministères ne sont pas bien définies;
- Le régime juridique des personnels de l'Etat reste figé et ne facilite pas la gestion des plans de carrière, et les postes de travail restent mal définis;

- Le recrutement souffre d'imperfections, la promotion interne n'est pas favorisée, d'où le peu d'intérêt des fonctionnaires pour la formation et le perfectionnement;
- Si toute la gestion tant administrative que financière est concentrée au Ministère de la Fonction Publique, cette gestion demeure manuelle, ce qui implique pour certaines actions notamment la paye, le recours à un service extérieur au Ministère;
- La masse salariale comme le nombre des effectifs ne sont pas connus de façon absolument exacte.

Cette étude, très documentée et objective ne fait pas apparaître de déséquilibres structurels rhédibitoires, de dysfonctionnements criants ou d'atrophies majeures dans la gestion des personnels publics de nature à déstabiliser profondément le fonctionnement de l'Etat et à compromettre le développement du Pays.

Cependant, elle met l'accent sur des déficiences qui, si elles continuaient à s'accumuler, pourraient à la longue compromettre gravement le fragile équilibre maintenu grâce à un taux d'effectifs considéré encore comme tout à fait raisonnable, (28. 000 agents pour 5,5 millions d'habitants), et une masse salariale dont l'évolution, quoi qu'acceptable, doit faire l'objet d'une surveillance constante.

Il est apparu que l'origine principale de ces déficiences était l'absence d'un organe chargé de la maîtrise de l'administration, de l'élaboration et du suivi de la politique du Gouvernement en matière de développement institutionnel.

S'écartant quelque peu de la vision classique des réformes administratives en Afrique, qui généralement sont supportées par des structures placées au plus haut niveau, le Gouvernement opta pour la création d'une structure légère au sein du Ministère de la Fonction publique pour s'occuper précisément du volet "développement institutionnel" dans le cadre des réformes en cours.

Cette structure, baptisée "Bureau pour l'Amélioration des Structures de l'Administration publique" en abrégé (Bureau ASAP) fonctionne depuis 1990 et est spécialement chargée de :

- procéder aux études devant permettre l'établissement de diagnostics concernant les insuffisances et/ou les lacunes dans l'organisation des structures et le fonctionnement de l'appareil administratif;
- élaborer les options, les recommandations et les propositions en vue d'une amélioration des structures et des procédures de l'administration publique, et d'une rationalisation de la gestion des ressources humaines;

- contribuer à la mise en forme juridique des projets de textes concernant les actions à mettre en oeuvre;
- assister les ministères et les services techniques pour la mise en oeuvre des actions décidées par le Gouvernement;
- donner des avis sur toutes mesures et actions visant à la rationalisation des structures et procédures de l'administration publique;
- évaluer l'impact de ces mesures et actions sur le fonctionnement et le rendement de l'appareil administratif.

Les actions en matière de développement institutionnel, s'inscrivent dans le cadre d'une approche globale des problèmes de l'administration publique, et exigent donc, pour leur succès, la responsabilisation de toute l'administration.

Afin qu'elles soient effectivement coordonnées et intégrées dans un cadre homogène, il s'est avéré nécessaire de mettre en place un niveau intermédiaire de consultation et de coordination par la création d'un organe interministériel présidé par le ministre de la Fonction publique, le "Comité consultatif pour l'amélioration des structures de l'administration publique", en abrégé "Comité ASAP".

Ce comité est composé de représentants de la plupart des Ministères (et pourrait même être élargi à tous les ministères). Son rôle consiste à donner ses avis sur toutes les réformes proposées par l'organe technique, qu'est le Bureau ASAP.

Enfin, pour montrer clairement le lien qui existe entre les réformes administratives et les réformes économiques, les propositions du Bureau ASAP doivent être étudiées au niveau du Comité interministériel de suivi du Programme d'Adjustement Structurel avant d'être examinées par le Conseil des Ministres.

C'est dans le même esprit que la vice-présidence du Comité-ASAP a été confiée au Secrétaire Permanent du Comité de suivi du PAS.

En résumé, la mission en matière de développement institutionnel est organisée comme suit :

- Bureau ASAP : organe technique chargé des questions de développement institutionnel, relatives au secteur public;
- Comité ASAP : organe consultatif composé d'un noyau de hauts cadres, chargé de donner ses avis sur toutes les questions de développement institutionnel ;

- Comité de suivi du PAS : organe chargé de suivre la concordance des réformes administratives aux réformes économiques ;
- Le Conseil des Ministres : organe politique chargé de prendre les décisions en dernier ressort.

Le Bureau ASAP a déjà réalisé d'importants travaux dans le domaine de l'amélioration des services publics.

Il a notamment effectué un recensement systématique des structures, des emplois et des effectifs, sur base duquel il a produit de nombreux instruments de gestion informatisés très efficaces et qui sont de ce fait très appréciés par les gestionnaires des personnels des différents ministères.

Dans le domaine de la réglementation, le Bureau vient de soumettre au Gouvernement un projet de statut adapté au contexte actuel de changements tous azimuts, et à la conjoncture économique difficile du Pays.

La mission du Bureau se poursuivra dans le cours terme par l'élaboration d'un statut général des services publics, et la mise en place des cadres organiques des services, dans le long terme par toutes autres actions visant la modernisation et la rationalisation des services publics.

Parmi celles-ci et compte tenu de leur importance dans le processus de développement, un accent particulier sera mis sur la formation et le perfectionnement des cadres de l'Etat, et l'amélioration des procédures administratives et des méthodes de travail se poursuivra grâce à l'introduction progressive de l'informatique et de la bureautique.

3.2. LA REFORME DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Malgré le soutien qui leur était accordé par l'Etat, les entreprises publiques n'ont pas été performantes, et les causes étaient nombreuses :

- Absence d'études préalables avec pour corollaire le surdimensionnement (ou l'inverse) de la taille des investissements, méconnaissance de l'étendue des marchés, etc... ;
- Manque d'une définition de stratégies claires;
- Manque d'expérience dans la gestion et dans la plupart des cas, gestion plutôt laxiste.

Face à toutes ces contraintes, le Gouvernement n'a pas pu récolter les fruits escomptés. Pire encore, au lieu de devenir des promoteurs du développement, les entreprises publiques ont vite dégénéré en parasites pour l'économie nationale.

En effet, des subventions ont été octroyées à ces entreprises aussi longtemps que la conjoncture économique le permettait. Mais ces injections et réinjections de fonds n'ont guère servi à l'essor du secteur; elles ont plutôt démotivé les gestionnaires qui n'ont plus déployé aucun effort, car ils comptaient sur les subventions de l'Etat.

Depuis 1983, l'Etat s'est rendu compte des énormes pertes qu'il subissait et a considérablement réduit ses subventions. Les entreprises vivant des subventions ont vite périclité et l'Etat n'a fait que constater leur faillite et a procédé à la liquidation d'une douzaine d'entre elles.

Dans sa politique actuelle, l'Etat a opté pour un redimensionnement du secteur des entreprises publiques devant lui permettre de mieux gérer ses ressources financières et humaines en les dirigeant vers les activités jugées prioritaires.

L'objectif poursuivi par l'Etat est donc de "moins gérer pour mieux gérer".

Pour les entreprises revêtant une certaine importance socio-économique, et ou les entreprises jugées stratégiques, l'Etat a opté pour une "réhabilitation", au besoin en les subventionnant, mais étant entendu que les subventions directes ou indirectes (exonérations fiscales et douanières) devront tendre à diminuer dans le temps en conformité avec les contrats-plans. La réhabilitation doit dans beaucoup de cas s'accompagner d'une restructuration en profondeur des organes de gestion de ces entreprises.

Pour les entreprises non stratégiques mais financièrement viables et par conséquent rentables, l'Etat a opté pour leur privatisation. Certaines d'entre elles ont déjà été vendues aux privés.

Les principaux axes de la politique de la réforme des entreprises publiques sont donc la réhabilitation/ restructuration, la privatisation ou la liquidation pure et simple.

Un programme souple de "reconversion professionnelle" a été mis en place pour venir en aide aux personnels des entreprises publiques qui perdent leur emploi du fait de ces réformes.

3.3. LA REFORME DES INSTITUTIONS A LA BASE

Depuis l'indépendance, la commune est devenue la référence de base pour la gestion des affaires locales.

Si depuis longtemps, la commune est une entité juridique autonome, dans la pratique elle a fonctionné beaucoup plus comme un échelon de l'administration centrale. Cette situation a handicapé beaucoup le développement des communes, et ne leur a pas permis de jouer pleinement leur rôle d'animateur du développement à la base.

Comme les besoins de développement dans les communes sont immenses et pressants, il existe une prise de conscience générale aujourd'hui qui appelle une participation de la population, à l'élaboration, à l'exécution et à l'évaluation des programmes et projets de développement. Elle appelle tout particulièrement une participation à la gestion des services de base comme ceux de santé, d'éducation, de l'eau, etc...

Elle implique aussi l'existence de mécanismes de contrôle qui permettent à la population ou à ses représentants de juger de l'efficacité, de la transparence et de la régularité de la gestion et la conformité de celle-ci à l'intérêt général.

La démocratisation à la base consacrée par la nouvelle Constitution promulguée le 13 mars 1992, implique que le peuple participe à la gestion des affaires locales soit directement soit indirectement par le biais de ses représentants. Elle suppose donc que les habitants de la commune désignent leurs représentants.

La Constitution prévoit trois organes au niveau de la commune :

- L'Assemblée communale qui regroupe des représentants élus par la population de chaque colline;
- Le Conseil communal qui est en quelque sorte l'organe exécutif de l'Assemblée communale;
- L'Administrateur communal élu par l'Assemblée communale, (et révocable par elle), pour un mandat de quatre ans renouvelables, qui est le principal animateur du développement au niveau de sa commune.

Peut-être faut-il préciser que ces organes sont élus en dehors de la compétition des partis, pour marquer l'importance attachée au développement.

Et pour garder à la fonction d'administrateur communal un lien organique et de subordination avec l'administration centrale à cause de la part importante qui revient à l'Etat dans les affaires locales, l'administrateur communal est élu au suffrage universel indirect par l'Assemblée communale et présenté pour nomination à l'administration centrale.

La démocratie au niveau communal commande un débat permanent, une confrontation d'idées entre les dirigeants et les dirigés. L'administration doit être constamment à l'écoute du peuple. Etant donné le niveau de développement de la population en milieu rural, la démocratisation appelle une solide action d'éducation et d'information. Cette action permettrait aux administrés de connaître leurs droits et leurs obligations, et d'appréhender correctement leur responsabilité dans la gestion des affaires locales et le respect du bien commun et de l'intérêt général.

Ce sera la tâche primordiale de l'Administrateur communal, mais ce sera également celle des multiples intervenants, notamment les "Organisations non gouvernementales" qui se proposent, à juste titre, d'attaquer les problèmes du développement à la base, pour leur assurer un meilleur impact sur la population.

3.4. LE ROLE DES ONG

Le monde rural évolue, et cette évolution est étroitement liée à l'émergence d'initiatives locales, pilotées dans la plupart des cas par des ONG. Dans leur philosophie, les ONG travaillent directement au profit des communautés intéressées, que ce soit pour les secours d'urgence, pour la construction d'une école, d'un dispensaire etc.. Chaque ONG participe donc à la résolution des problèmes posés par le développement dans les domaines qui lui sont propres.

L'idée essentielle dans la démarche des ONG sur le terrain est de favoriser une collaboration étroite avec les communautés locales pour le développement de ces dernières. Cette approche conduit à une responsabilisation des populations dans l'élaboration et l'exécution des micro-projets. Mais parfois, le problème de leur cohérence avec l'ensemble du plan de développement n'est pas pris en considération : la logique des projets suffit à les valider.

L'intégration pour le développement est peut-être la plus grande richesse offerte aux différentes ONG pour un échange d'expérience et du coup, leur émancipation. L'ONG est un organisme de participation au développement.

L'objectif d'une opération de développement est double : son aspect le plus apparent est une réalisation matérielle palpable : adduction d'eau, centre de santé, écoles, nouvelles productions agricoles ou animales. Mais son aspect le plus important est moins visible, c'est l'accroissement de la capacité d'organisation et de gestion des groupes sociaux de base (colline, commune, coopérative, groupement...).

En effet, il s'agit d'arriver progressivement à rendre possible une planification intégrée partant de la base au sommet. C'est l'orientation qu'a prise le Gouvernement à travers les réformes en cours que ce soit à travers le texte organisant le Ministère de l'Intérieur, l'organisation communale, la mise en place des antennes provinciales de planification, etc...

Il faut rendre les responsables locaux capables de maîtriser les techniques de gestion et de prévision, les impliquer dans les actions portant aux solutions des problèmes locaux de développement. On comprend bien que le rôle du service de planification est que la planification du développement soit le résultat d'une concertation ordonnée et coordonnée qui aboutirait à une approche intégrée et intégrante des activités des intervenants au développement.

3.5. INTEGRATION DES DIFFERENTS PROJETS DE DEVELOPPEMENT

Il subsiste ici et là, une multitude de projets ou d'activités, voire même d'actions de développement qui nécessitent une intégration et une coordination. Ce n'est pas seulement au niveau des ONG et ASBL (Association sans but lucratif), mais également une situation qu'on retrouve dans des projets de grande envergure où la coordination et une concertation au niveau local sont quasiment absentes, ce qui limite considérablement l'impact de ces actions sur les populations bénéficiaires.

Les petits projets agricoles, artisanaux, d'infrastructures, etc... doivent compléter les grands projets prévus par le plan national, tout en gardant les orientations de ce dernier.

La juxtaposition dans une même zone d'activités ou de projets ne facilite pas la participation des collectivités locales; toutefois, un accent particulier doit être mis sur l'encadrement qui joue un rôle très important dans ce domaine.

Les programmes doivent s'articuler avec la programmation régionale ou sectorielle. Les politiques de développement régional ne seront utiles que si elles prennent en compte tous les projets et tous les micro-projets.

3.6. LE ROLE DU SERVICE DE PLANIFICATION

Le rôle du plan en tant que coordonnateur du développement doit aider à mettre en place un plan cohérent, capable de prendre en considération des actions tant nationales, régionales, que communales. A ce niveau, il se pose encore un problème : c'est la disponibilité des informations. L'intégration des activités des ONG et ASBL dans la planification nationale suppose que l'organe central du plan dispose de toutes les données y relatives.

Il est actuellement nécessaire de coordonner l'ensemble des activités pour tenir compte des informations disponibles afin de permettre au planificateur d'avoir une connaissance très bonne de ce qui est fait, de ce qui se fera, pour éviter les doubles emplois, optimiser les réalisations tout en évitant les dispersions des énergies, qui le plus souvent manquent, et qui mises ensemble, peuvent réellement développer le monde rural, et peuvent aider à identifier les besoins non couverts et à les programmer dans les budgets d'investissement.

Etant donné la faiblesse des moyens financiers, les populations devront apporter leur concours dans l'exécution de ces projets. Il faut donc les sensibiliser et leur montrer que tout ce que l'on fait est fait avant tout dans leur intérêt et par conséquent leur appartient à part entière.

3.7. INSTITUTIONNALISATION DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

La création du conseil économique et social a été dictée par la nécessité de mettre sur pied un cadre de réflexion et d'analyse des grands problèmes économiques et sociaux de manière à permettre aux pouvoirs publics de prendre des décisions concrètes en la matière d'une part et d'associer à la réflexion tous les partenaires du développement économique et social d'autre part.

La Constitution érige le conseil économique et social en un organe consultatif permanent ayant compétence sur tous les aspects de développement économique, social et culturel : l'orientation générale de l'économie du pays, la politique financière et budgétaire, la politique des matières premières, la politique sociale et culturelle et la politique de l'environnement font partie des matières à examiner par le Conseil Economique et social.

Il donnera son avis dans tous les cas sur toutes les questions soumises à son examen par le Président de la République, le Gouvernement, le Parlement ou toute institution publique. Il sera obligatoirement consulté sur tout projet de plan de développement ainsi que sur tout projet d'intégration régionale ou sous-régionale.

La composition du conseil économique et social sera bipartite. Nommés par le Président de la République, une partie des membres de la commission seront des représentants des différentes couches socio-professionnelles, une partie nommé en qualité d'experts.

4. CONCLUSION

Dans le contexte des réformes qui viennent d'être décrites, le Gouvernement du Burundi a élaboré et discuté plusieurs documents avec les bailleurs de fonds, il a déjà organisé plusieurs tables rondes au cours desquelles les politiques de développement telles qu'envisagées dans le court terme, ont été exposées de manière détaillée pour chaque secteur, les objectifs poursuivis, les niveaux de réalisation, ainsi que les contraintes rencontrées ou potentielles.

Les différents intervenants notent en général avec satisfaction que des efforts importants sont déployés non seulement pour soutenir un taux de croissance et maintenir l'inflation à des niveaux raisonnables, mais recommandent surtout que ces efforts se poursuivent et embrassent tous les domaines, pour que très rapidement les équilibres rompus se rétablissent, et permettent au Burundi d'atteindre rapidement son développement.

La promotion de l'entreprise privée, la privatisation ou la restructuration des entreprises publiques, l'abandon progressif au profit du secteur privé ou aux collectivités locales de certaines missions traditionnellement dévolues à l'Etat, la mise en oeuvre de certains instruments comme l'instauration d'une zone franche, et bien d'autres mesures sont en train de placer résolument le Burundi dans un système d'économie libérale.

Par ailleurs, à partir de 1987, le Burundi s'est engagé dans un processus de réformes institutionnelles, qui depuis la promulgation de la Constitution le 13 mars 1992, et l'instauration d'un régime de démocratie pluraliste, est en train de modifier complètement le visage politique du Pays.

Il apparaît clairement que le rôle de l'Etat en tant que promoteur du développement dans ce contexte de changements tous azimuts est primordial, et qu'il lui faudra par conséquent renforcer et mettre en place les dispositifs capables d'assurer une meilleure maîtrise et un meilleur contrôle de la vie nationale, sans compromettre les acquis déjà obtenus.

Il est particulièrement indispensable que l'Administration Publique, marquée par 30 ans de régime monopartiste change de comportement dans le nouveau système caractérisé par la co-existence de plusieurs sensibilités politiques.

Les réformes en cours, devront être réorientées pour mettre en place, non plus seulement une administration conçue comme un outil de développement, c'est-à-dire une administration saine, cohérente, et performante, mais également une administration capable de concevoir, orienter et piloter des politiques de développement et de s'adapter aux contraintes d'un environnement politique et économique en pleine mutation..

Cette nouvelle orientation est également souhaitable dans le cadre de la politique d'assistance extérieure, ce qui exige de repenser le système en vue d'une meilleure adéquation aux besoins réels du Pays, et implique notamment une coordination plus accrue des aides, afin qu'elles contribuent, plus qu'elles ne le font aujourd'hui, au développement économique et social du Pays.