

REPUBLIQUE DU BURUNDI

**Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage
et
Ministère de l'Intérieur**

**LES CONTRAINTES SOCIALES ET INSTITUTIONNELLES
DU
DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE BURUNDAISE**

*** * * * ***

PNUD / BANQUE MONDIALE

Février 1991

Cette étude a été effectuée dans le cadre du projet d'Appui au Programme d'Ajustement structurel du PNUD du Burundi avec la Banque mondiale comme agence d'exécution.

Les membres de l'équipe associés à la réalisation de cette étude sont :

MM.

GUICHAOUA André, responsable de l'étude, professeur à la Faculté de Sciences Économiques et Sociales de l'Université des Sciences et Technologies de Lille (France)

MANWANGARI Jean-Baptiste, juriste

MUHOZI Innocent, réalisateur à la RTNB

MURARA Justin, conseiller au Secrétariat d'État au Plan

NAHIMANA Félix, conseiller à la Direction Générale de la Planification Agricole

NIMPAYE Rénoval, ingénieur au département Eau de la Regideso

NZEYIMANA Marc, ingénieur au département Eau de la Regideso

Mme POUPARD Isabelle, coordonnateur des enquêtes, élaboration des documents audiovisuels

MM.

SINDAKIRA Alexandre, responsable du Comité de suivi de l'étude, directeur du département de l'Aménagement du Territoire et du Cadastre

VERHEAGEN Étienne, agronome à la Faculté des Sciences Agronomiques de Bujumbura

Mlle Bernadette GUYON-BENOÎT, agronome, a en outre participé à la préparation des enquêtes.

**LES CONTRAINTES SOCIALES ET INSTITUTIONNELLES DU
DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE BURUNDAISE
APPRÉHENDÉES A L'ÉCHELON DES COMMUNES**

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS

1. INTRODUCTION	7
1.1. Objectifs et démarche	
1.2. Les limites de la démarche	
1.3. La pertinence du niveau d'analyse : le cadre administratif communal	
1.4. Les mots et les choses	
2. CONCLUSION	13
2.1. La dimension sociale et institutionnelle du développement	
2.2. La nécessaire reproduction de l'ordre social et économique "paysan"	
2.3. La question de l'encadrement agricole" et de la "participation paysanne"	
2.4. Finalités et objectifs de la planification décentralisée du développement	
2.5. Plus d'Etat, moins d'Etat ?	
3. PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS	21
3.1. Décentralisation et planification	
3.2. Information des acteurs sociaux et environnement juridique du développement rural	
4. L'ANALYSE DES CONTEXTES COMMUNAUX	26
4.1. Le cadre institutionnel	
4.2. Le choix des communes	
4.3. Les caractéristiques des communes	
4.3.1. La situation démographique	
4.3.2. Les budgets communaux	
5. LA COMMUNE ET L'ENCADREMENT DES POPULATIONS RURALES	33
5.1. La problématique de l'encadrement : place et rôle des instances politique, administrative et technique	
5.1.1. La prééminence formelle des structures politiques	
5.1.2. L'encadrement administratif	
5.1.3. L'encadrement technique	
5.2. Les constats de dysfonctionnement au sein du dispositif d'encadrement	
5.2.1. Les relations de la commune avec les autorités de tutelle	
5.2.2. Le rôle du Parti	

5.2.3. Les administrés et le problème du "contrôle social"	
5.3. Les nouveaux conseils communaux	
5.4. Les logiques politiques et administratives dominantes	
6. LES COMMUNES ET LE "DÉVELOPPEMENT"	49
6.1. La nouvelle vocation des communes et les plans de développement triennaux	
6.2. Les ressources locales mobilisables	
6.2.1. L'accroissement des prélèvements fiscaux et des recettes financières	
6.2.2. Travail non-rémunéré et travaux de développement communautaire	
6.3. Commune, projets, ONG et communautés locales	
6.3.1. La promotion autonome du développement par les églises et ONG	
6.3.2. La difficile insertion des projets	
6.3.3. Les communautés locales	
7. SERVICES SOCIAUX ET DÉVELOPPEMENT RURAL	64
7.1. Les domaines "naturels" d'intervention de la commune	
7.2. La gestion de l'eau	
7.2.1. La situation actuelle des installations d'eau potable	
7.2.2. La perception des ménages	
7.2.3. Travaux neufs et projets communaux	
7.3. L'amélioration de l'habitat	
7.4. La gestion du patrimoine foncier communal : politique forestière et gestion de l'environnement	
8. POLITIQUE ET ENCADREMENT AGRICOLES	82
8.1. Le cadre institutionnel	
8.2. Vulgarisation et réceptivité paysanne	
8.3. "Croissance agricole inhérente" ou impact d'une politique ?	
8.4. La vulgarisation a-t-elle quelque chose à proposer ?	
8.5. Le malaise professionnel des "encadreurs"	
9. LE RENFORCEMENT DES CONTRAINTES AGRICOLES ET LES STRATÉGIES PAYSANNES	95
9.1. L'évolution et la perception des contraintes foncières	
9.1.1. Les effets sociaux de la "pression foncière"	
9.1.2. L'assèchement présumé du marché foncier	
9.2. Les stratégies d'innovation "limitées"	
9.3. Le non-investissement productif	
10. LA DIVERSIFICATION IMPOSÉE DES ACTIVITÉS	106
10.1. La poly-activité de survie	
10.2. Les activités d'auto-promotion	
10.2.1. Le commerce	
10.2.2. L'artisanat	
10.2.3. Les réparateurs (radio, montre, vélo)	
10.3. Contraintes et perspectives	
10.4. Le contrôle des filières d'émancipation	
10.5. Production, circulation et appropriation des richesses	
11. LÉGALITÉ ET PRATIQUES JURIDIQUES	113

11.1. Le constat des insuffisances

11.1.1. La domanialité des terres et le rôle des communes dans la gestion du patrimoine foncier

11.1.2. La mise en oeuvre de la loi foncière

11.1.3. La loi communale

11.1.4. Le marché rural

11.1.5. Les conflits fonciers

11.2. Le statut et la pratique du droit

11.3. L'émergence d'un droit "positif"

12. LEXIQUE, SIGLES 119

13. BIBLIOGRAPHIE 121

14. ANNEXES 122

1. Présentation et méthodologie de l'étude (mai 1990)

2. Les références juridiques essentielles

2.1. Principaux textes de lois relatifs à l'administration territoriale et à ses personnels

2.2. Décret-loi du 8 avril 1989 portant réorganisation de l'administration communale

3. Les budgets communaux

4. Projets et ONG dans les communes étudiées

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Evolution de la population des communes 1979-1990

Tableau 2 : Structuration du Parti U.PRO.NA. et des mouvements intégrés (UTB, UFB, JRR)

Tableau 3 : Structuration administrative de la commune

Tableau 4 : Composition des conseils communaux

Tableau 5 : Principales structures techniques d'appui intervenant dans les communes étudiées

Tableau 6 : Évolution de la population scolaire 1987-1989

Tableau 7 : Indicateurs des niveaux de scolarisation

Tableau 8 : Inventaire des installations hydrauliques par commune

Tableau 9 : Les structures impliquées dans les travaux hydrauliques

Tableau 10 : La situation de l'habitat

Tableau 11 : Principales cultures pratiquées dans les communes étudiées

Tableau 12 : Hiérarchie des métiers selon la nature des contraintes

Tableau 13 : Synthèse des principaux conflits juridiques

AVANT-PROPOS

Cette étude s'est déroulée au Burundi du 18 octobre au 21 décembre 1990. Une première quinzaine a été consacrée à des tournées de préparation dans les communes concernées et à divers contacts et débats au niveau des administrations centrales et des organismes de coopération. La phase "enquête" s'est ensuite étalée sur une période d'un mois suivie d'une semaine complémentaire consacrée à de nouveaux déplacements dans les communes pour y compléter les informations et débattre des résultats et premières conclusions avec les responsables. Avant la phase de rédaction proprement dite, un premier travail de mise en forme et de synthèse a été effectué au Burundi avec l'ensemble de l'équipe impliquée.

Il s'agit donc d'un travail collectif qui a effectivement associé, à chaque étape de sa réalisation, tous les membres de l'équipe. Le maximum a été fait pour réduire l'opposition habituelle entre ceux qui "conçoivent" et ceux qui "exécutent". Par exemple, tous les participants ont "fait le terrain" et la seule division du travail qui a été privilégiée tient aux domaines de compétence respectifs de chacun. Juriste, économiste, aménagiste, agronome, réalisateur TV, ingénieur hydraulicien, sociologue, les profils étaient variés et les personnalités marquées. Après la collecte des données, nous avons débattu de nos approches, confronté les analyses dans le souci d'arriver à une vision partagée où les divergences éventuelles seraient formulées aussi explicitement que possible. Pour l'essentiel, le constat d'ensemble sur les contraintes identifiées est homogène, si ce n'est unanime, même si la rédaction du document définitif et certains chapitres n'engagent, au niveau de leur formulation, que celui qui en avait la responsabilité, c'est-à-dire le coordonnateur de l'étude.

Il a été bien entendu moins simple de synthétiser toutes les propositions lors de la formulation des recommandations. La complexité des situations et l'importance des enjeux expliquent pour une large part le profil bas qui a été volontairement adopté, plusieurs des membres de l'équipe estimant que la force du constat et des analyses constituaient en eux-mêmes des indications suffisantes. Pour notre part, il faut aussi y voir un signe positif : les prises de parti abruptes ou la formulation de remèdes passe-partout ne résistent guère à la confrontation avec "le terrain", ne suffisent plus à faire progresser le large débat collectif en cours. D'une manière générale, ce ne sont pas les propositions qui manquent, mais *les conditions concrètes de leur réalisation et de leur succès*.

Il va sans dire enfin qu'une telle étude n'aurait pu se dérouler sans le soutien actif et multiforme des ministères burundais qui en assuraient le suivi : ministère de l'Intérieur en premier lieu dont l'autorité et l'efficacité ont été décisives, ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, ministère de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de l'Environnement, secrétariat d'État au Plan, ministère du Développement rural ensuite, intéressés à des degrés divers et qui ont mis à la disposition de cette étude des personnels de qualité. L'implication directe des représentations au Burundi du PNUD, de la Banque mondiale, de l'UNICEF n'a pas non plus été mesurée. On ne peut oublier bien entendu l'accueil des populations des communes, l'ouverture de l'administration territoriale et des cadres techniques, le dévouement de ceux qui ont facilité les déplacements et séjours. Il serait fort difficile de vouloir citer ici toutes les personnes, administrations et organismes que nous voudrions remercier pour leurs conseils, appuis et services divers, et la liste des personnes omises serait certainement bien plus longue que celle qui précède, mais toutes savent à quel point l'ensemble de l'équipe leur est redevable et sincèrement reconnaissante.

André Guichaoua

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

1.1. Objectifs et démarche

Les thèmes retenus, le mode d'appréhension, le niveau d'analyse privilégié présentaient d'emblée une certaine originalité par rapport à bien des études. Originalité qui ne réside pas tant dans les faits étudiés eux-mêmes que dans la démarche globale et compréhensive retenue pour les aborder. Celle-ci a été voulue et a bénéficié dès le départ d'un très vif intérêt de la part des divers interlocuteurs impliqués.

i) La dimension sociale et institutionnelle du développement ne fait que très exceptionnellement l'objet d'investigations spécifiques. Si elle apparaît généralement en arrière-plan de nombreuses analyses, la mention des "contraintes sociales" reste presque toujours allusive et indirecte. Même lorsqu'elles sont abordées en tant que telles, elles sont rarement appréhendées de manière systématique et rigoureuse. Les deux domaines du politique et des mentalités, selon les appellations habituelles, sont généralement laissés de côté par principe du fait de leur extrême complexité ou de leur irrationalité présumée. Au travers de cette étude s'exprime la volonté d'aborder globalement cet environnement de la production. Comme le disait un responsable ministériel :

"Il est trop commode de se limiter aux études techniques et financières et de toujours renvoyer les difficultés et les échecs des programmes de développement sur des aspects qu'on ne maîtriserait pas" .

Notre étude se situe bien dans cette perspective, mais elle se fixe néanmoins des objectifs précis et limités. Associant des compétences disciplinaires variées, elle cherche à saisir les différentes composantes des contextes agricoles étudiés, à comprendre *ensemble* les multiples facteurs qui déterminent le comportement des individus en tant que producteurs bien entendu, mais aussi comme membres d'une unité familiale, comme acteurs d'une collectivité humaine et citoyens. Nous n'avons pas introduit dans notre approche d'autres *a priori* que la conviction : (a) qu'il est possible, au-delà des opinions et discours communs, de saisir la logique des situations et des comportements des individus et des groupes ; (b) que les différentes dimensions économique, politique, idéologique et culturelle de la réalité sociale sont indissociablement mêlées.

ii) La démarche que nous avons retenue part justement du constat de l'inadéquation entre l'abondance, dans la plupart des domaines, de données chiffrées (souvent peu crédibles, mal ajustées et, surtout de seconde main) et le faible niveau d'analyse compréhensive des contraintes majeures qu'elles sont censées traduire. Le Burundi déborde de données quantitatives "brutes" insuffisamment exploitées ou inexploitées... Notre approche à dominante qualitative (*cf.* annexe 1) correspond donc plus à une priorité méthodologique qu'à une volonté de négliger les "chiffres". En terme de démarche d'étude, notre travail constitue en quelque sorte une "pré-enquête", étape essentielle qui peut servir de point d'appui dans un second temps à des dispositifs statistiques bien finalisés, à des enquêtes quantitatives "lourdes".

Il s'agissait au cours de nos entretiens systématiques :

- d'appréhender la (ou les) logique(s) des comportements et des institutions ;
- d'établir la hiérarchie des facteurs en jeu ;
- de mettre à jour la complexité des réponses individuelles et collectives face aux difficultés rencontrées;

- d'analyser les canaux de décision réels, les procédures effectivement mises en oeuvre par les structures en charge de tel ou tel domaine d'intervention.

Si les chargés d'étude n'étaient pas des enquêteurs professionnels, leur maîtrise des domaines étudiés, la souplesse de la démarche et l'intelligence des situations ont permis d'emblée d'effectuer un bon ciblage des entretiens, de dégager la cohérence de problématiques typiques. Nos critères d'objectivité reposaient sur la multiplicité des interlocuteurs, la diversité des sites visités au sein des communes, la succession des équipes, la complémentarité des approches thématiques. L'analyse hebdomadaire des résultats, leur restitution sur place, l'intense travail final de réflexion collective complétaient ce dispositif et ont débouché sur d'utiles et riches confrontations.

A notre avis, les résultats obtenus permettent d'apprécier avec une bonne précision la réalité des faits invoqués, de vérifier et confronter les témoignages et les pratiques autour desquels s'organise le vécu quotidien des populations et des cadres. La productivité de la démarche s'est surtout avérée manifeste dans les domaines suivants :

- il a été en général aisé de dépasser les réponses de conformité de la part de pratiquement tous nos interlocuteurs. Au bout d'un mois d'enquête, la familiarité acquise avec le "terrain" et les "enquêtés" incite (ou oblige) à ce dépassement ;

- la démarche ouverte et compréhensive motive durablement aussi bien les enquêteurs que les enquêtés. Au-delà d'une simple collecte de chiffres bruts, le parti pris d'écoute et de disponibilité vis-à-vis de nos interlocuteurs a joué un rôle déterminant dans l'accueil favorable dont l'équipe a pu bénéficier assez systématiquement. Alors même qu'une telle enquête, officiellement sous tutelle du ministère de l'Intérieur, pouvait susciter bien des interrogations¹ de la part des administrateurs communaux, nous avons apprécié à sa juste valeur cette remarque de l'un d'entre eux :

"Je ne savais pas qu'une enquête pouvait reposer sur une pédagogie du dialogue. C'est la première fois qu'on s'est intéressé à autre chose qu'à nos résultats."

iii) L'appréhension des contraintes du développement agricole au niveau communal souligne une exigence et illustre un objectif.

D'emblée la nécessité d'une collecte *directe* des informations sur le "terrain" auprès des populations et cadres a été considérée comme une exigence par les autorités burundaises qui souhaitent pallier les insuffisances de trop nombreux rapports et études, *"généralement d'inspiration purement financière"*, dont l'*argumentation reste trop éloignée des situations réelles qui prévalent sur le terrain*", et méconnaît les *"pratiques quotidiennes effectives des acteurs du développement"*. Un autre regard, complémentaire, était donc recherché et le choix d'enquêteurs" de haut niveau (fonctionnaires ou responsables expérimentés) prend alors une signification particulière quant à la portée des constats qui pouvaient être effectués dans un contexte national où des débats décisifs et de haute tenue se déroulent depuis de longs mois sur plusieurs des thèmes abordés dans cette étude, comme par exemple l'encadrement des populations, la traduction des politiques agricoles et directives centrales au niveau des collines, etc.

En outre, le fait d'avoir retenu très majoritairement des communes *"sur lesquelles on ne sait rien ou pas grand chose"* du fait surtout de leur enclavement ou de leur éloignement par rapport à la capitale ou à leurs chefs-lieux de province atteste de la volonté d'*aller jusqu'au*

¹ En particulier sur les raisons qui ont pu motiver le choix de telle ou telle commune.

fond des problèmes et de rendre compte de toutes les opinions émises, aussi bien celles du paysan que celles du dirigeant" y compris là où l'état des lieux pouvait ne pas être des plus édifiants (cf. carte infra).

1.2. Les limites de la démarche

Même lorsqu'aucune mauvaise surprise ne vient prendre au dépourvu le dispositif d'enquête mis en oeuvre, les choix méthodologiques initiaux reposent toujours sur une analyse "coûts-bénéfices". Nous voudrions donc brièvement préciser les principales limites de notre approche et leur incidence sur les résultats et conclusions.

Parmi les inconvénients attendus, le premier tient au calendrier extrêmement serré qu'il nous a fallu respecter et donc au temps disponible. Son impact est réel dans la mesure où, par exemple, il était impossible d'enquêter dans l'ensemble des zones et secteurs de chaque commune (cf. *infra* § 1.3.). Le second, évident lui aussi, concerne la représentativité des situations communales analysées et donc la possibilité de généraliser les constats. Il nous semble cependant que même le choix de communes a priori assez particulières ne compromet pas les enseignements de cette étude : les contextes que nous avons analysés présentent en fait plutôt des caractéristiques *extrêmes* que des caractéristiques *atypiques*.

D'une manière plus générale, le caractère assez sommaire de nos investigations chiffrées, particulièrement net dans certains domaines (situation nutritionnelle, classes de superficies des exploitations, poids respectifs des différentes cultures, par exemple) peut être aisément compensé par un recours aux résultats abondants des enquêtes statistiques régionales réalisées par le SNES (actuel ISTEBU) au cours des dernières années.

D'autres difficultés étaient largement prévisibles et n'affectent pas non plus les résultats de l'analyse. Parmi elles, on citera l'existence de domaines particulièrement peu propices à l'investigation (il s'agit par exemple de tous les secteurs d'activité qui mettent en jeu des capitaux importants, tels le commerce de gros, la collecte de certaines ressources minérales, certaines transactions foncières) ou délicats à appréhender souvent par pudeur ou refus de l'entourage (ainsi le problème des prérogatives de chaque membre du "ménage", de l'indigence extrême de quelques catégories de la population - vieux, jeunes sans terre, femmes et enfants abandonnés, etc. -). On soulignera encore que la prise en compte des perspectives d'évolution des situations analysées est fort aléatoire à partir d'une telle enquête ponctuelle : quelle est par exemple l'influence à terme des migrations saisonnières sur le comportement des ménages ? sur l'exploitation ?

Par contre, les inconvénients qui découlent de la focalisation exclusive de l'étude au niveau des collines et des communes sont plus gênants. Il n'était pas prévu (et cela ne nous aurait de toutes façons pas été possible dans le cadre du temps imparti) d'apporter un intérêt similaire à ce qui se fait et se décide au niveau provincial (gouverneur, Parti, etc.). De même les contacts, investigations et restitutions au niveau central¹ demeurent tout à fait partiels ou allusifs. Nombreux seront donc ceux qui, dans ces structures, trouveront vraisemblablement les informations recueillies, voire nos analyses, déformées et partielles. Toutefois, sauf en cas

¹ Ministères techniques, responsables ou cellule de suivi-évaluation des projets intervenant dans les communes étudiées ou travaux des diverses commissions de réflexion - Fonds d'Investissement Communal, Régies communales des Eaux, etc.

d'erreurs manifestes que nous n'aurions pas corrigées de nous mêmes, *l'existence de ces distorsions n'est pas en soi anormale.*

Il nous faut par exemple rappeler que la mesure elle-même des écarts entre d'un côté, les directives et volontés exprimées à l'échelon central et de l'autre, les modalités de transmission, compréhension et application au niveau des derniers maillons de la chaîne hiérarchique ou fonctionnelle, était précisément un des objectifs de cette étude de "terrain". L'appréhension des réalités communales et la perception que les individus se font des politiques centrales offrent en quelque sorte aux décideurs politiques et économiques un miroir de l'efficacité des rouages administratifs qu'ils ont en charge et dont il importe de situer, ensuite, les dysfonctionnements et niveaux exacts de responsabilité. De même, les incompréhensions et dénaturations de ces mesures que nous avons pu constater sur "les collines" traduisent la manière dont les exécutants et/ou bénéficiaires les perçoivent, les assimilent, les refusent ou les adaptent en fonction de la hiérarchie des contraintes auxquelles ils estiment avoir eux-mêmes à faire face pour assurer leur reproduction.

Enfin, dernière réserve, courante mais ici plus marquée que pour d'autres études, il nous a fallu faire un tri draconien dans la masse des informations collectées et se limiter à l'essentiel.

1.3. La pertinence du niveau d'analyse : le cadre administratif communal

Entre la méthodologie et le type d'analyse les liens sont étroits. A partir du moment où l'analyse était circonscrite à des unités clairement délimitées dans un espace administrativement découpé, nous nous devons de nous interroger sur la pertinence du "cadre" par rapport aux thèmes à traiter.

La réponse est claire : *les aires administratives, souvent modifiées de fraîche date, ne correspondent guère aujourd'hui à des unités économiques et sociales vécues.* Aussi bien en ce qui concerne les aires de rayonnement des marchés, des projets et ONG, des principaux équipements à caractère social (centres de soins, par exemple), les filières d'approvisionnement et d'écoulement des biens utilisés ou produits, les flux migratoires, etc., le niveau communal apparaît comme trop restreint ou tout à fait arbitraire. Ainsi, la commune de Bukinanyana est écartelée entre trois provinces (Cibitoke, Kayanza et Bubanza), deux régions naturelles (Mirwa et Mugamba), entre plusieurs pôles d'attraction économique (marchés de Rugombo, de Kayanza, de Randa). A l'opposé, si l'on définit l'échelle où s'effectuent les choix décisifs de l'activité des ménages et de la production agricole, la commune apparaît déjà comme une entité trop vaste. C'est alors la "colline" ou le groupe de collines, tels que définis par les apparentements et la tradition, qui fixent les limites de l'espace social et économique vécu.

Cette remarque n'est pas de pure forme, particulièrement aux yeux des administrateurs des communes périphériques nouvellement dessinées en 1982 qui sont censés incarner et faire passer dans l'esprit des populations cette réalité administrative. Entre des communes homogènes mais de la taille d'une zone (comme celle de Mutumba en province de Karuzi) et des communes étalées sur 70 kms (comme celle de Bukinanyana en province de Cibitoke), cette question prend un sens tout à fait différent surtout lorsque l'absence de moyens de locomotion isole d'emblée l'administrateur de ses administrés.

La vision administrative des réalités communales possède sa cohérence, mais il s'agit d'une cohérence reconstruite que des hommes, des structures, des bâtiments et des textes matérialisent en concurrence avec d'autres cadres de référence (niveau national, par exemple,

pour l'information, provincial pour les marchés et les manifestations publiques, etc., ou encore "communauté de base" pour certains services). La primauté de l'échelon communal sur les autres aires habituelles de relation constitue donc elle-même un enjeu de la politique de décentralisation et de planification.

En ce qui concerne les objectifs et thèmes de cette étude, l'échelon communal peut être considéré comme un bon compromis. D'un côté, il est suffisamment proche des populations pour constituer un des lieux parmi les plus propices à l'expression de leurs difficultés et aspirations, de l'autre il permet déjà une vision suffisamment globale et distanciée pour appréhender les problèmes sociaux et institutionnels locaux dans leurs interactions avec les autres échelons. Entre le micro social et le macro social, cette unité d'analyse permet de dégager les "rationalités limitées" des principaux acteurs, individuels et collectifs, impliqués dans le développement agricole.

1.4. Les mots et les choses

La confrontation entre le terrain étudié et la définition des niveaux d'analyse adéquats nous a ensuite conduit à réfléchir sur l'usage tellement général de certains lieux communs et explications spontanées que l'on en a pratiquement oublié le caractère réducteur et schématique.

Ainsi en est-il, par exemple, de la fameuse "pression foncière" qui nous a été chaque fois décrite dans des termes similaires accompagnés dans chaque commune périphérique des mêmes discours sur le nécessaire renforcement des contrôles pour empêcher l'installation de nouveaux immigrants, de l'enclavement présumé de presque tous les secteurs, zones et communes, ou encore des "besoins des populations" souffrant toutes d'infrastructures scolaires, sanitaires et hydrauliques notoirement insuffisantes.

Or, si la pression foncière, l'enclavement, la faiblesse des équipements sont bien des réalités que l'on peut constater, il n'existe aucune *commune mesure* entre les régions "sous-peuplées" et "surpeuplées" de notre échantillon, entre l'enclavement physique de zones pratiquement inaccessibles en saison des pluies et l'enclavement purement "administratif" de certaines autres (situation qui ne déplaît pas forcément aux populations dites "isolées"), entre la commune de Mutumba quasiment exclue du recrutement du concours national d'entrée dans l'enseignement secondaire faute de candidats d'un niveau suffisant et celle de Songa où les déscolarisés souffrent surtout de ne pas faire partie du lot des nombreux "élus", entre les zones où l'on débat sur le moyen de résoudre une absence dramatique de tout point d'eau et celles où on se préoccupe d'adduction "de confort" et de raccordements individuels....

De même, les phrases passe-partout des cadres sur les populations "difficiles à administrer", l'insuffisance de l'encadrement", le "manque de moyens", la "faible motivation des cadres", la "non-participation des populations" ou l'incompréhension des paysans", font partie des formules consacrées dans les discours et les rapports, des mots-codes qui satisfont la hiérarchie et qui dispensent d'avoir à expliquer, à s'expliquer.

En guise de réponses en quelque sorte, les discours paysans regorgent de stéréotypes sur l'identification standardisée de leurs propres contraintes et la meilleure façon - vrais ou faux remèdes - d'y remédier. Un seul exemple, tiré d'un des entretiens filmés avec un paysan, suffit à illustrer crûment le propos :

Le réalisateur TV : *Pouvez-vous nous dire quels sont les avantages du semis en ligne*
?Le paysan interrogé : (un silence) *"Je ne me rappelle plus la réponse"*.

A base de poncifs repris de la radio rurale et des discours officiels de *"Leta"*, les propos recueillis se succèdent généralement sans vrai souci de cohérence, jusqu'à ce que l'enquêteur fasse comprendre qu'il n'est pas là pour entendre la énième version du paysan pris en défaut mais désolé de ne pas appliquer assez vite toutes les consignes qui lui aurait permis d'échapper à son état...

Ces globalisations abusives donnent *l'illusion d'une communauté artificielle des problèmes et dispensent de prendre la mesure des situations et enjeux concrets*. On assiste ainsi à une véritable reconstruction politico-administrative du réel qui façonne les modes de pensée et régule les comportements : dans presque tous les domaines que nous avons étudiés, les risques de déconnexion sont évidents. Les mêmes mots couvrent des réalités tout à fait tranchées, renvoient à des contraintes bien particulières et donc aussi à des priorités opposées. Priorités que les comportements et choix effectifs des individus rappellent de temps à autre, avec plus ou moins de vigueur selon les cas, à ceux dont la fonction est de décider.

Finalement, l'enseignement principal que la démarche compréhensive de cette étude, avec ses limites et interrogations, a suscité parmi l'ensemble de l'équipe tient dans le fait que le détour par les "collines", aussi peu habituel soit-il, apparaît *a posteriori* comme une nécessité. Celle-ci devrait s'imposer aussi bien aux analystes qu'aux décideurs afin que chacun puisse, de temps en temps et sans intermédiaire, prendre personnellement l'exacte mesure des contextes locaux, évaluer à leur juste proportion la portée des propos et mesures qui structurent leur pensée et leur action.

CHAPITRE 2 : CONCLUSION

L'analyse des dynamiques sociales ne repose pas sur une somme arithmétique de facteurs économiques, sociaux et culturels qui définiraient des niveaux hiérarchisés de déterminations successives. L'échange économique suppose des conventions constitutives qui n'appartiennent pas toutes à la sphère de l'équilibre marchand. Celles-ci renvoient à des rapports sociaux et des représentations mentales évolutifs. Comprendre l'organisation du social et l'évolution d'une collectivité ne consiste donc pas simplement à juxtaposer les différentes rationalités "objectives" dont s'inspireraient les comportements déclarés des divers acteurs, mais à comprendre en même temps *ce qu'ils font effectivement et ce qu'ils ignorent qu'ils font*.

2.1. La dimension sociale et institutionnelle du développement

Dans le contexte burundais actuel, la prise en compte *globale* de tous ces éléments apparaît comme une nécessité impérieuse particulièrement lorsque des changements rapides et profonds dans les comportements et les mentalités imposent aux autorités des politiques "interventionnistes" actives qui n'ont pas, on s'en doute, pour seul enjeu le "développement agricole" du pays. L'importance que les responsables nationaux accordent désormais aux facteurs non économiques s'est en particulier illustré avec force dans la synthèse du rapport du Conseil Economique et Social de décembre 1990. Ce *recentrage* ne signifie en aucune manière que l'exigence absolue du développement économique serait mise au second plan, mais que son sens et ses finalités doivent être désormais mieux compris et partagés par ceux censés le mettre en oeuvre et en bénéficier.

2.2. La nécessaire reproduction de l'ordre social et économique paysan

Malgré son inorganisation et la perception aiguë de la dévalorisation de l'activité agricole et du mode de vie rural, la paysannerie burundaise représente une force sociale massive du fait de ses effectifs et de son omniprésence spatiale. Force sociale, économique et politique bien réelle même si habituellement, elle ne s'exprime que de manière indirecte dans l'affirmation des limites que les agents de l'Etat se voient systématiquement imposées dans leurs opérations de dynamisation productive et d'animation idéologique. Attitudes paysannes de refus ou de passivité qui sont à l'origine de la relative impuissance de l'Etat qui ne peut vivre sans la paysannerie, sans son labeur offert sous la forme de produits et de recettes d'exportation.

(cf. § 6.2.2. Travail non-rémunéré et travaux de développement communautaire ; § 8.2. Vulgarisation et réceptivité paysanne ; § 8.3. "Croissance agricole inhérente" ou impact d'une politique)

L'impression largement diffusée parmi les paysans de "tenir" l'Etat est certainement l'élément *actif* qui soude le groupe par delà ses différenciations propres et réactive en permanence le système des valeurs rurales traditionnelles. L'absence de vraies alternatives extra-agricoles aussi bien pour les élites urbaines qui ne peuvent gager leurs ressources sur d'autres activités, que pour la paysannerie bien consciente du caractère limité et aléatoire des débouchés professionnels dans l'artisanat et le commerce contribue à structurer les équilibres sociaux et politiques d'une manière totalement inédite.

(cf. § 10. La diversification imposée des activités ; § 10.1. La poly-activité de survie ; § 10.2. Les activités d'auto-promotion)

En aucune autre région du continent, les enjeux agricoles ne se confondent avec une telle force avec les grandes lignes de la politique nationale. Assurer le progrès et la cohésion de la société burundaise, c'est d'abord assurer la modernisation de l'agriculture et la restructuration productive de la paysannerie.

Sur le plan de la production tout d'abord, les performances en soi remarquables de l'agriculture relèvent, comme nous l'avons partout constaté, de l'initiative autonome des producteurs et correspondent à une logique paysanne de strict ajustement des productions aux besoins socialement et économiquement ressentis. Ce sont ces derniers qui définissent les "limites naturelles" de cette agriculture montagnarde. Les "termes de l'échange" entre la rémunération offerte pour les produits vivriers et les cultures industrielles peuvent dans cette optique être considérés comme un enjeu politique.

Plus largement, la maîtrise et le quasi dosage de l'intensification et de la production de surplus commercialisables aux paysans permet d'interdire ou de compromettre la reproduction d'autres couches sociales qui ne disposent d'aucun facteur de production susceptible de gager durablement une activité indépendante. Une illustration peut en être fournie par exemple avec les réponses locales aux taxations communales du commerce paysan sur les marchés. Toute pratique répressive renforcée ne fait que diluer dans l'espace les échanges, restreindre les quantités livrées et le volume global des transactions.

(cf. § 6.2.1. L'accroissement des prélèvements fiscaux et des recettes financières)

Sur le plan foncier, le maintien du *statu quo* technique agricole débouche sur une expansion spatiale et démographique irrépressible, y compris dans les paysannats où les subventions à la modernisation n'empêchent pas le modèle "traditionnel" de s'imposer.

(cf. § 9.1. L'évolution et la perception des contraintes foncières)

Cette ambivalence des comportements et des perspectives est encore plus marquée dans le domaine monétaire où les montants collectés par les systèmes de tontine ou plus récemment les nouveaux réseaux coopératifs d'épargne (COOPEC) relativisent les propos péremptoirs sur l'insolvabilité généralisée des paysans et le blocage dans l'autosubsistance". Tout laisse penser en effet, que des possibilités d'épargne importantes existent, y compris chez de nombreux paysans "pauvres" que l'on voit dans certaines communes effectuer régulièrement des micro-dépôts prélevés sur les gains ponctuels du marché et souvent au détriment de la boisson. Cependant, on peut très systématiquement relever que même lorsque des possibilités concrètes existent, les investissements productifs qu'autoriserait cette épargne restent extrêmement faibles.

(cf. § 9.3. Le non-investissement productif)

Bien entendu, les raisons proprement économiques jouent un rôle prépondérant dans cette attitude parce que, comme nous l'avons souligné, les filières techniques disponibles sur le "marché" de la vulgarisation officielle ou informelle n'ont pas une crédibilité et une rentabilité suffisantes (rémunération du travail et/ou des quantités supplémentaires produites) pour entraîner la conviction des producteurs.

(cf. § 8.4. La vulgarisation a-t-elle quelque chose à proposer ?)

La logique de l'épargne repose sur la priorité assez massivement accordée aux investissements familiaux indirectement productifs (santé au sens large, qui prolonge la capacité productive des individus dans le temps, scolarité des enfants qui - si elle ne produit pas avec certitude de recettes différées - autorise théoriquement une moindre dépendance familiale et agricole) ou à caractère social.

(cf. § 5.1. Les domaines naturels d'intervention de la commune)

Dans ce dernier domaine, la polarisation vers l'habitat relève d'un véritable défi lancé à la concurrence des aspirations urbaines et une affirmation manifeste d'autonomie, car cet investissement ne sollicite pratiquement que des matériaux et compétences locaux, autre camouflet à la "division du travail" et au développement du "marché". Sous bien des aspects, la nouvelle habitation que se construisent les jeunes ménages ruraux, avec l'aide des aînés, constitue une véritable compensation proposée en échange de leur fidélité maintenue à la terre et à la vocation paysanne.

(cf. § 7.3. L'amélioration de l'habitat ; § 9.3. Le non-investissement productif)

Formes de compensation et aides à l'installation des jeunes que l'on peut retrouver d'une certaine façon à d'autres niveaux. Ainsi, lors du partage des terres familiales, le retrait sur des parcelles réduites s'accompagne aussi d'un désengagement économique du couple parental qui se contente désormais d'un simple entretien de ses terres et de ses biens.

"Les vieux paysans aisés n'ont plus de besoins économiques, ils ont des besoins sociaux, c'est pour cela qu'ils cessent de s'agrandir. Heureusement, car sinon il y aurait une trop grande disparité sociale".

La définition du producteur "modèle" est à cet égard particulièrement significative. En effet, le paysan-modèle ne peut pas être un "jeune", puisque *"ce n'est qu'à 30 ans que l'on devient un agriculteur sérieux"*. Cet écart d'âge étonnant avec la précocité relative du mariage et de l'installation de la nouvelle exploitation agricole du ménage s'explique par le temps nécessaire à la stabilisation, à l'acquisition des vertus de responsabilité qui rendent enfin sensibles aux exigences laborieuses de l'intensification selon les canons de l'encadrement agricole. Ces quelques années de latence sont apparemment indispensables pour que le "jeune" exploitant se résigne à rester sur sa colline dans l'agriculture et cesse de courir après des "coups" et de se lancer dans des activités extra-agricoles "pour s'en sortir".

Le nombre et l'âge des enfants fournissent un puissant stimulant à cette reconversion. Mais il faut alors faire vite car *"le paysan-modèle n'innove plus dès qu'il se sent à l'aise"* et adopte lui-même un comportement de "vieux". Il est mûr alors pour rejoindre les réseaux de chefs de famille et notables et participer lui-même comme membre actif au vaste travail de renforcement et d'inculcation de l'identité paysanne auprès des jeunes générations. Tâche indispensable au maintien de l'ordre symbolique. Le conservatisme social des aînés, l'autoritarisme de l'Etat et, souvent, la caution morale de l'église catholique procèdent ainsi des besoins mêmes de *la reproduction de l'ordre rural agressé*. En acceptant la modernisation et en finançant le développement d'autres activités, les notables et petits chefs des collines perdent progressivement le contrôle économique exclusif des "subsistances" qu'ils détiennent. La contradiction est bien réelle, car en ouvrant le paysage social, la paysannerie sauve en

quelque sorte ses enfants, mais collabore à son déclin social et politique au profit d'autres groupes sociaux et lieux de pouvoirs.

L'absence de perspectives convaincantes et mobilisatrices, le moindre rayonnement des valeurs de l'ordre paysan et surtout l'ouverture politique rendent possible l'expression de plus en plus nette de l'impatience des jeunes ruraux qui sont désormais moins sensibles à la réprobation collective qui pèse sur eux. Ils cherchent à échapper à un avenir sans perspective et supportent de plus en plus difficilement le poids du contrôle social, économique et culturel rigoureux exercé par les aînés, les notables et les cadres.

(cf. § 10. La diversification imposée des activités)

Tutelle directe et multiforme dans la plupart des domaines essentiels de la production, sollicitations répétées de prestations de travail bénévoles dans le cadre des TDC, contrôle diffus mais ferme des filières d'enrichissement (protections, usure, etc.), limitations explicites ou implicites dans le domaine de la mobilité des individus (déplacements, installation), pressions sociales fortes envers les comportements individuels déviants ("paresse" et "oisiveté", "liberté des moeurs", etc.), de plus en plus insupportables aux éléments de la paysannerie qui ne peuvent ou ne veulent plus se suffire du spectacle de leur propre labeur héroïque et impuissant.

(cf. § 6.2.2. Travail non-rémunéré et travaux de développement communautaire ; § 10.4. Le contrôle des filières d'émancipation (artisanat et commerce) ; § 10.5. Production, circulation et appropriation des richesses)

2.3. La question de l'encadrement agricole" et de la "participation paysanne"

La réflexion sur l'encadrement agricole et la participation paysanne ne peut donc en aucune manière être réduite à un débat technique et fonctionnel sur la meilleure façon de faire assimiler un "paquet technologique" à des producteurs traditionalistes obligés de relever leur productivité pour faire face aux nouvelles exigences du "marché". Alors même que les voies d'un transfert sectoriel significatif vers des activités secondaires et tertiaires embryonnaires sont à peine esquissées, l'Etat et les producteurs détiennent ensemble les clés de l'évolution.

(cf. § 8. Politique et encadrement agricoles ; § 9. Le renforcement des contraintes agricoles et les stratégies paysannes)

D'un côté, la paysannerie connaît les faiblesses de sa position et les limites des systèmes de mise en valeur actuels. La formule suivante, enregistrée lors d'enquêtes passées, résume de manière imagée ce constat : *"maintenant, les pierres poussent plus vite dans les champs que les cultures"*. Elle sait aussi qu'elle ne contrôle pas les facteurs externes indispensables (intrants et maîtrise technique) qui rendraient possible le saut qualitatif inévitable.

Dans sa grande majorité, et héritant en cela de traditions politiques bien ancrées dans l'histoire, l'appareil d'encadrement semble convaincu que les remèdes aux principales contraintes du développement sont pour l'essentiel *connus* et *praticables* pour peu que l'Etat arrive à en faire admettre le bien-fondé aux populations chargées de leur mise en oeuvre.

Il importe pourtant de prendre la mesure des limites désormais patentes du modèle technocratique autoritaire appliqué avec plus ou moins de vigueur dans l'agriculture qui en jouant sur la fiscalité directe et indirecte, la "vulgarisation", les travaux communautaires, la limitation des naissances, le regroupement en village, la structuration coopérative et bien d'autres mesures proposées à la sensibilisation a toujours cru pouvoir presser le mouvement d'intensification. Dans l'impossibilité de libérer des terres, condamnés à solliciter les savoir-faire paysans et la connaissance intime des micro-différences de potentiel agricole qui fondent l'efficacité du modèle de jardinage intensif, les encadreurs se verront de plus en plus souvent obligés de "*faire avec les paysans tels qu'ils sont*".

(cf. § 8.5. Le malaise professionnel des encadreurs)

En dosant sa participation, la paysannerie cherche à imposer une rémunération plus favorable à son labeur en termes d'amélioration de ses infrastructures sociales toujours massivement concentrées dans les centres urbains, à se donner des raisons d'espérer dans l'avenir grâce à l'accès à la formation de ses enfants, à imposer les règles minimales de démocratie économique lui permettant d'affronter les manifestations les plus criantes de l'arbitraire dont elle est fréquemment victime. Sur les collines, l'importance des enjeux, l'imbrication des problèmes et leur perception *globale* par les producteurs aboutissent à une sur-politisation permanente de tous les aspects de la vie quotidienne qui faute de lieux institutionnalisés de débat peut conduire, par incompréhension ou sentiment d'impuissance à des attitudes de passivité ou de rejet.

Rien n'indique à court terme un élargissement de ce face-à-face exclusif paysannerie-État puisque les autres couches sociales (ouvriers, professions libérales et indépendantes diverses) ne vivent ou prospèrent elles-mêmes que dans l'ombre de l'Etat. Dans ce contexte, la volonté de susciter des initiatives paysannes collectives (coopératives d'approvisionnement, commercialisation, crédit,...) apparaît effectivement comme la seule possibilité de surmonter le cercle vicieux des contraintes. Mais cette voie ne peut représenter une issue valorisée et entretenir l'adhésion positive des jeunes paysans, que dans la mesure où ils seront persuadés d'être les premiers et principaux bénéficiaires de ces structures et exerceront sur elles un contrôle social minimal.

D'une manière générale, alors que la petite paysannerie n'est pas engagée dans des processus de décomposition et de déstructuration largement irréversibles, les formules coopératives et associatives entre producteurs agricoles, petits artisans et commerçants, la promotion de technologies intermédiaires et de l'investissement-travail, la décentralisation des équipements et personnels, la promotion des collectivités locales définissent effectivement une voie originale de développement à base de petits producteurs indépendants.

Ces thèmes, proches des valeurs de l'ordre traditionnel, peuvent être aisément appropriés par les paysans, artisans et commerçants pour l'occasion objectivement solidaires en leur offrant des *perspectives dynamiques de conservation*. Activement relayée par les églises et les réseaux de coopération, cette voie ne heurte pas les catégories de perception et d'action des populations rurales. Pour l'Etat, ce modèle offre l'avantage de garantir une transition régulée des "excédents" agricoles vers le réseau des centres urbains secondaires sans production massive de "déracinés" et sans prendre le risque de constituer un secteur paysan assisté qui servirait lui-même de point d'appui à des départs urbains différés.

Au niveau urbain, une ouverture similaire pourrait provenir du renforcement *autonome* du secteur "non-structuré moderne" où les aspirations des jeunes artisans et commerçants "informels" ne sont pas très différentes de celles des paysans. Ils sont en mesure d'assurer une jonction productive avec les producteurs de la terre qui ne peuvent guère accéder aux intrants modernes et se tournent encore massivement vers les produits artisanaux locaux. Une telle liaison entre petits producteurs paysans et artisans pourrait laisser augurer une certaine maîtrise de l'éclatement du cercle de l'autarcie paysanne, inévitable à terme pour assurer la modernisation, l'intensification et la spécialisation agricoles. Perspective indissociable de la promotion des centres urbains à vocation régionale où pourrait alors s'articuler de manière dynamique la croissance des flux démographiques et celle des échanges marchands.

2.4. Finalités et objectifs de la planification décentralisée du développement

Le principal enseignement qui ressort de nos enquêtes réside dans le constat que le décret-loi de 1989 trace un cadre encore largement ouvert.

Maintenant que les nouveaux statuts et formes de gestion des personnels communaux ont été dans l'ensemble codifiés et appliqués, que les conseils communaux ont été installés, il reste à mettre en pratique ces nouvelles possibilités et à donner un contenu *novateur* aux aspects économiques de la réforme communale.

(cf. § 6.1. La nouvelle vocation des communes et les plans de développement triennaux)

En l'état actuel de la réflexion et des pratiques qui s'ébauchent, rien n'indique que les éléments de changement introduits par les textes - ou rendus possibles par le contexte - soient vraiment connus et perçus par les divers acteurs locaux chargés de les promouvoir : plus grande autonomie de gestion des communes, nouvelles prérogatives des conseils communaux, etc.

(cf. § 5.3. Les nouveaux conseils communaux)

On soulignera en particulier, que les nouvelles marges de manoeuvre offertes à la responsabilité communale semblent surtout avoir été mises à profit par les exécutifs locaux pour dégager les expédients financiers permettant d'assurer les dépenses communales les plus urgentes (au premier lieu desquelles figure la rémunération des personnels).

(cf. § 7.4. La gestion du patrimoine foncier communal : politique forestière et gestion de l'environnement ; § 11. La domanialité des terres et le rôle des communes dans la gestion du patrimoine foncier)

Ainsi, au cours de nos visites, nous n'avons pu identifier aucun projet mobilisateur original, aucune procédure inédite de "participation" des acteurs du développement, qu'il s'agisse d'implication des populations ou des rapports établis avec les projets et ONG intervenant dans les communes.

(cf. § 6.3. Commune, projets, ONG et communautés locales)

Il est sans doute un peu tôt pour apprécier à leur juste valeur les situations et volontés réelles, mais de nombreux éléments incitent à la prudence. Déjà bien ancré dans les traditions nationales, le poids des logiques politiques et administratives est encore renforcé dans la conjoncture actuelle de définition d'une "planification scientifique". Au-delà de la formulation

des nouvelles responsabilités et charges de l'administration communale, la réflexion reste très ouverte sur ce qu'il est possible et souhaitable de faire à cet échelon communal, c'est-à-dire la mise en oeuvre concrète d'une répartition des tâches et domaines d'activité entre les divers échelons de responsabilité à la fois réaliste, fonctionnelle et souple.

C'est en fixant des objectifs et tâches disproportionnés aux administrateurs et aux conseils communaux que la nouvelle loi sur les collectivités territoriales s'expose aux plus grands déboires. Dans cette optique, les recensements ordonnés des tâches que proposent les "programmes de travail" actuellement élaborés ne possèdent aucune des caractéristiques habituelles d'un "plan". Loin de mobiliser des énergies nouvelles, d'initier à une pédagogie des objectifs et des moyens, les plans communaux apparaissent, chapitre après chapitre, comme des décalques du plan et des mots d'ordre nationaux, répercutant en les démultipliant à chaque échelon subalterne des objectifs chiffrés incertains, voire totalement arbitraires.

C'est pourquoi tout laisse penser que les seules opérations de développement endogènes significatives qui pourront voir le jour (élaboration de "vrais" plans communaux, identification, formulation et mise en oeuvre de projets de développement propres) le feront dans les communes ayant déjà surmonté une partie au moins de leurs handicaps courants : capacité à mobiliser les ressources locales (taxes, TDC, etc.) comme à Mutumba, larges ressources financières comme à Giteranyi. Celles-là peuvent utiliser et financer (partiellement) d'éventuels services techniques d'appui à la planification qui pourraient être mis en place à l'échelon provincial. Dans les autres communes, la priorité doit être à court terme accordée aux remèdes à la "sous-administration".

2.5. Plus d'Etat, moins d'Etat ?

Ainsi, au terme de cette étude "de terrain", le débat engagé à divers niveaux sur le thème du désengagement de l'Etat apparaît quelque peu théorique alors même que "leta", quel que soit le domaine d'activité ou d'intervention, est le lieu où se définissent, se fédèrent et se mettent en oeuvre pratiquement toutes les logiques économiques, sociales et politiques entremêlées.

Le thème lui-même de l'affirmation des intérêts "privés" face à l'Etat (comme l'objectif de transformer 900 000 paysans en "entrepreneurs indépendants et responsables") n'a guère de sens dans la mesure où il ne peut exister de voie d'émancipation "individuelle". Dans l'immédiat, le renforcement de la capacité d'entreprendre des "particuliers" passe paradoxalement par "plus d'Etat", ou plus précisément d'un "autre Etat" régulateur, qui se consacrerait surtout à faire respecter les règles constitutives du jeu social (dont, en premier lieu, les lois), à garantir la jouissance des richesses produites, à assurer le bon fonctionnement de ses missions de service public. C'est en définissant clairement la sphère et les prérogatives du "public" et celles du "privé" qu'il serait ensuite possible d'en valoriser aux yeux des populations les pratiques et les finalités.

S'il doit s'agir aussi d'un Etat plus proche des administrés, plus représentatif de la diversité de leurs aspirations, on remarquera, pour le regretter, que toutes les expériences connues de décentralisation aboutissent toujours, sous une forme ou une autre, à "plus d'encadrement".

CHAPITRE 3 : PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS

Tout au long de cette étude, nous avons essayé de dégager la nature et la hiérarchie des contraintes qui entravent le dynamisme productif des populations rurales. En soi l'analyse peut être considérée dans ses grandes lignes comme suffisamment explicite pour qu'il ne soit pas nécessaire de reprendre sous forme d'un catalogue de voeux des points déjà longuement analysés (on trouvera ci-dessous des renvois systématiques aux divers chapitres de l'étude).

Dans tous les domaines, les problèmes à surmonter sont chaque fois complexes et engageant de multiples niveaux d'intervention. Il n'existe donc guère de solutions simples, ni de faux-fuyants techniques. De plus, comme nous avons pu aussi le constater, les contraintes et handicaps identifiés ne sont pas forcément perçus comme tels par tous les acteurs impliqués. Enfin, sur des thèmes faisant l'objet d'enjeux particulièrement marqués, on soulignera la difficulté d'arriver à des formulations univoques ou susceptibles de faire l'unanimité.

Il convient donc de faire preuve d'un très grand réalisme et de tenir compte de l'inévitable et important temps de latence des évolutions sociales et institutionnelles quelle que soit par ailleurs la volonté réformatrice des décideurs politiques et économiques. Dans une large mesure, le dépassement des principales contraintes sociales et institutionnelles du développement agricole semble relever en fait plus *de conditions à créer que de mesures à édicter ou de structures nouvelles à mettre en place*. A bien des égards même, on pourrait presque dire que ce ne sont pas tant les résultats immédiats attendus qu'il importe de privilégier que la démarche qui permettra le déblocage durable de situations figées. Dans de nombreux domaines, des mesures ponctuelles apparemment mineures mais dont la signification symbolique est forte, peuvent déclencher d'amples dynamiques sociales. Il s'agit donc avant tout de proposer à des interlocuteurs sociaux et institutionnels, traditionnellement plus soucieux d'autonomie que de solidarité, une véritable *pédagogie du changement social*.

Ces quelques remarques donnent inévitablement un caractère particulier à ce chapitre. Il s'en tient donc volontairement à un champ de propositions *limité* qui ne recouvrent pas l'ensemble des domaines que notre démarche "compréhensive" a abordé à un moment ou à un autre. On ne reprendra pas non plus les aspects qui faisaient explicitement l'objet de l'*étude des Finances communales* déjà citée, en particulier la plupart des points ayant trait à l'amélioration du fonctionnement de la structure administrative communale (mise en place d'un appareil documentaire et formation des personnels) et aux insuffisances du décret-loi d'avril 1989.

Ce chapitre s'organise autour de recommandations générales et de quelques propositions particulières.

3.1. Décentralisation et planification

La recommandation centrale de cette étude tourne autour du problème de *la redistribution de l'intensité institutionnelle* aux échelons locaux. Cette redistribution consisterait à la fois :

- à accroître l'autonomie *réelle* des communes et à leur donner les moyens de *recours* nécessaires à l'exercice d'une véritable décentralisation ;

(cf. § 5.2.1. Les relations de la commune avec les autorités de tutelle et § 5.4. Les logiques politiques et administratives dominantes)

- à réduire parallèlement les pouvoirs des communes au profit d'autres acteurs locaux du développement (producteurs organisés, associations et communautés locales) ;

(cf. § 4.3.3. Les communautés locales)

- à mieux spécifier les prérogatives et domaines de responsabilité des différentes instances de décision extérieures à la commune (Parti, administration de tutelle, services techniques, projets et ONG) ;

(cf. § 5.2.2. Le rôle du Parti ; § 6.3.1. La promotion autonome du développement par les églises et ONG ; § 6.3.2. La difficile insertion des projets)

- à introduire au niveau des communes une meilleure division du travail entre l'administrateur communal d'une part, les autres organes et échelons impliqués dans la direction des affaires communales de l'autre. Les chefs de zone et les chefs de secteur pourraient voir mieux définis leurs attributions et compétences effectives : l'exigence de décentralisation concerne aussi le fonctionnement interne de la commune...

(cf. 5.1.2. L'encadrement communal)

De même, les conseils communaux doivent pouvoir être en mesure d'exercer vraiment le droit de regard, qui leur est reconnu, sur la gestion et "la politique générale" de la commune, ce qui suppose au minimum une gestion documentaire suivie et transparente, la confection et la diffusion de documents techniques préalables aux décisions.

(cf. § 4.3.2. Les budgets communaux ; § 5.3. Les nouveaux conseils communaux)

C'est en accompagnant cette *redistribution* que des approches et méthodologies adaptées, susceptibles de concrétiser les objectifs du "développement communal autocentré" peuvent voir le jour. En effet, la configuration des pouvoirs et des priorités du développement à l'échelon local est chaque fois très différente et oblige à des approches adaptées à chaque contexte particulier.

(cf. § 6.1. La nouvelle vocation des communes et les plans de développement triennaux)

Toute méthodologie de planification locale dynamique se doit de prendre en compte l'impératif absolu d'une approche pragmatique et progressive reposant sur une juste appréciation du potentiel de compétences et d'énergie mobilisable à l'échelon communal. En conséquence, il convient de laisser le plus ouvert possible le cadre que pourraient prendre aussi bien l'identification collective des besoins que les formes de mobilisation des moyens impliqués par leur satisfaction.

(cf. § 7.1. Services sociaux et développement rural : école, santé, eau, habitat, environnement ; § 6.2.1. L'accroissement des prélèvements fiscaux et des recettes financières ; § 6.2.2. Travail non-rémunéré et travaux de développement communautaire)

A notre avis, la priorité ne consiste donc pas à élaborer une démarche uniforme et généralisable d'étude et de planification communale, la réflexion sur ce point et son éventuelle élaboration peuvent elles-mêmes être considérées comme des objectifs de formation des

personnels qui auront la responsabilité de leur mise en oeuvre. On ne peut donc envisager des modèles uniques, des procédures exclusives, il faut d'abord tester des expériences, des modes d'intervention, etc.

C'est aux communes d'effectuer le travail d'identification de leurs contraintes prioritaires et de fixer les moyens et échéances pour les surmonter. Parmi ces contraintes, figure au premier plan la nécessité pour l'exécutif communal d'améliorer l'image négative qu'il véhicule aussi bien au niveau de sa capacité de gestion des biens collectifs que de la motivation de ses personnels. Image qu'il n'est pas souhaitable de projeter d'emblée sur des interventions ou activités nouvelles.

L'échelon des provinces paraît par contre le mieux à même de structurer et coordonner l'appui gestionnaire et technique des exécutifs communaux sous une forme institutionnelle *unifiée* permettant d'associer d'une part, les deux ministères de l'intérieur et du Plan qui peuvent prétendre animer la planification décentralisée et de l'autre, les apports des ministères techniques concernés. Des collaborations intercommunales sont à promouvoir chaque fois que possible pour la gestion et valorisation d'infrastructures et équipements communs (boisements, services de santé, etc.), engager des rapports de coopération plus étroits avec les structures de projets.

D'une manière générale, toutes les formes de *relations incitatives et contractuelles* devraient être développées et substituées aux relations de contrainte hiérarchique entre partenaires du développement : Etat, services techniques, projets et ONG vis-à-vis des communes ; communes vis-à-vis de ses propres interlocuteurs : coopératives, groupements, associations d'usagers, collectifs autonomes de travailleurs, etc.

Mais plus fondamentalement, il s'agit d'élargir dans tous les domaines le nombre des acteurs, interlocuteurs et partenaires locaux *de plein droit*, et pour cela faire reculer progressivement la vision normative dominante qui au nom du savoir ou de la compétence dispense de réfléchir à l'arbitraire social sur lequel repose justement leur distribution. Même formels, les classements sociaux et les exclusions que ce présupposé génère, confortent *l'actuelle distribution inégale des fonctions et responsabilités*, excluent de larges secteurs de la population *des lieux d'apprentissage de la vie économique, sociale et politique* (conseils communaux, coopératives, groupements, etc. et en particulier les femmes très largement mises à l'écart de toutes les sphères de consultation et de représentation), empêchent l'émergence d'un contrôle social indispensable au bon fonctionnement des institutions et du cadre légal dans son ensemble.

(cf. § 5.3. Les nouveaux conseil communaux ; § 6.3.3. Les communautés locales ; § 8.2. Vulgarisation et réceptivité paysanne ; § 8.3. "Croissance agricole inhérente" ou impact d'une politique ; § 8.4. La vulgarisation a-t-elle quelque chose à proposer ? ; § 10.4. Le contrôle des filières d'émancipation (artisanat et commerce) ; § 10.5. Production, circulation et appropriation des richesses)

Concrètement, quatre grands axes d'intervention mériteraient d'être privilégiés dans l'immédiat :

1) Réforme, adaptation et harmonisation des principales lois concernant le "développement communal" (décret-loi portant réorganisation de l'administration communale, code foncier, code forestier et divers autres codes) ;

2) Responsabilisation des structures communales (administration, conseil communal, opérateurs économiques et bénéficiaires) vis-à-vis du fonctionnement des services publics ou d'intérêt collectif : éducation, santé, eau, etc. ;

3) Mise à la disposition des communes d'outils fonctionnels (méthodologiques et techniques) de planification ;

4) Promotion d'une organisation non étatique d'appui au secteur coopératif et associatif.

3.2. Information des acteurs sociaux et environnement juridique du développement rural

Dans tous les domaines d'activité, un large déficit d'informations précises sur les droits et devoirs des citoyens peut être constaté aussi bien parmi les décideurs que les administrés. Situation qui handicape toutes les initiatives et suscite des situations d'insécurité juridique inutiles. Il importe donc de promouvoir une transparence plus grande sur le fonctionnement concret des administrations et services publics, de diffuser toute information qui contribuerait à une meilleure connaissance et maîtrise des procédures administratives et juridiques. A l'échelon local, la reconnaissance de l'état de droit ne peut se limiter aux opérations ponctuelles de sensibilisation justifiées par les préoccupations immédiates des autorités (taxation, ordre public, etc.).

(cf. § 11.2. Le statut et la pratique du droit ; § 11.3. L'émergence d'un droit positif)

Une action continue et normalisée d'information doit être menée par toutes les structures représentées à l'échelon local dans leur domaine de compétence (par exemple, les centres sociaux pour les dispositions relatives au code de la famille, l'encadrement agricole pour les codes forestier et foncier, etc.).

Parmi les actions prioritaires, il est donc préconisé d'engager diverses mesures visant à la vulgarisation des textes législatifs et réglementaires requis par l'utilisation courante en milieu rural : traduction des textes légaux et réglementaires en kirundi ; élaboration et exploitation de documents adaptés aux usagers.

Enfin, nous proposons de porter une attention particulière sur les problèmes fonciers qui conditionnent de manière déterminante le développement agricole. Il serait à notre avis particulièrement recommandé de faire de *l'établissement d'un cadastre progressif en milieu rural* une application exemplaire du "droit positif" que nous évoquons.

(cf. § 7.4. La gestion du patrimoine foncier communal ; § 11.1.1. La domanialité des terres et le rôle des communes dans la gestion du patrimoine foncier ; § 11.1.2. La mise en oeuvre de la loi foncière ; § 9.1.5. Les conflits fonciers).

L'idée d'un débat "interministériel" sur ce thème a été avancée et peut s'avérer justifiée pour prendre la mesure des implications multiformes de ce thème, recenser et harmoniser les interventions et procédures actuellement mises en oeuvre par les différentes structures ministérielles. Mais il faudrait aussi que soient associés à cette réflexion tous ceux qui

concrètement, à leur échelon, interprètent et appliquent les dispositions légales, mettent en oeuvre des solutions concrètes pour résoudre ou aplanir les différents.

CHAPITRE 4 : L'ANALYSE DES CONTEXTES COMMUNAUX

La politique en matière de décentralisation administrative est un des secteurs essentiels où le législateur a voulu imprimer des changements profonds dans l'approche et la gestion des problèmes du développement. Le décret-loi du 8 avril 1989 portant réorganisation de l'administration communale témoigne de modifications décisives dans les attributions et tâches confiées aux communes (*cf.* les principales références juridiques § 14, annexes 2.1. et 2.2.).

L'importance qui est accordée à la commune se justifie dans la mesure où elle constitue l'échelon où se *posent* et *doivent* se résoudre les problèmes majeurs qui conditionnent la vie des populations (production agricole, habitat, santé, etc.). C'est aussi le niveau d'intervention où s'évalue le plus nettement l'impact des principales décisions et orientations de politique nationale.

4.1. Le cadre institutionnel

Juridiquement, la commune au Burundi jouit d'après les textes d'une large autonomie, elle possède la personnalité juridique et l'autonomie financière. Elle est représentée légalement par son administrateur qui gère le patrimoine communal et constitue de ce fait le dernier échelon de l'administration décentralisée. Mais il faut cependant remarquer que si ces divers éléments établissent bien les *conditions formelles* de la décentralisation, ils ne suffisent pas à la *garantir*.

Dans la pratique, comme tous les administrateurs le reconnaissent (ou le laissent entendre au travers de décisions contestées), l'utilisation des moyens de droit pour se défendre des pressions du pouvoir central est largement illusoire alors même que l'exécutif est personnalisé par des fonctionnaires nommés par le Chef de l'Etat. Le pouvoir suspensif sans possibilité de recours organisé de la part de l'échelon communal que détient le gouverneur de province aussi bien dans le domaine des décisions de l'exécutif communal qu'à titre disciplinaire vis-à-vis de l'administrateur lui-même suffit amplement à illustrer l'ampleur des prérogatives de la tutelle.

L'autorité hiérarchique et la tutelle sur les actes des autorités communales sont exercées par le ministère de l'Intérieur et les gouverneurs de province. Deux décrets en décrivent les modalités pratiques¹ dont nous retiendrons pour notre part deux points essentiels :

- le premier est l'existence d'un département spécifique du ministère de l'Intérieur chargé de l'administration des provinces et communes. Le département de l'Inspection et des Projets communaux exerce les compétences traditionnelles de l'ex-département de l'Inspection des Provinces et des Communes dans le domaine du budget et de la gestion des biens communaux, auxquelles s'ajoutent désormais diverses attributions en matière de planification du développement, du suivi des projets implantés dans les communes et d'organisation des travaux de développement communautaire (*cf. infra* § 6.2.2.). Tout laisse penser que l'activité de ce département est fortement handicapée par la faiblesse de ses moyens, en particulier de déplacement, mais il offre un cadre institutionnel pour le suivi des nouvelles tâches de planification du développement incombant aux communes ;

- le second concerne l'étendue des attributions du gouverneur de Province qui y coordonne toutes les activités économiques, sociales ou autres entreprises et dispose de trois postes de conseillers dont deux en charge du "développement", l'un pour les activités agricoles

¹ Décret n° 100/98 du 5 novembre 1986 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et décret n° 100/177 du 18 décembre 1979 portant organisation des services provinciaux.

et d'élevage et l'autre pour les affaires économiques et la planification. On ne peut y voir une véritable cellule de suivi technique de la planification communale et régionale, mais un cadre institutionnel est explicitement dégagé.

Parmi les autres structures susceptibles d'animer la planification décentralisée du développement figurent le ministère du Plan doté d'un service de planification régionale auprès de la direction de la planification qui travaille en liaison avec les "sous-commissions de planification régionale" présidées par les gouverneurs de province. En liaison avec leur vis-à-vis du ministère du Plan, ces sous-commissions ont joué un rôle important dans la collecte des informations, la prise en compte des priorités régionales et la concertation entre les divers partenaires lors de l'élaboration des trois derniers plans quinquennaux (c'est-à-dire le 3e, 1978/1982 ; le 4e, 1983-1987 et le 5e, 1988/1992). Alors que tant d'autres commissions ou coordinations à vocation planificatrice n'ont jamais vu le jour ou ont été progressivement mises en sommeil (commission nationale de coordination des travaux communautaires, comités provinciaux de la Santé et sous-comités communaux de développement socio-sanitaire, etc.), cette filière a réussi au fil des ans à faire reconnaître ses compétences et son savoir-faire aux yeux des autorités centrales. Même s'il n'en va pas de même, comme on le verra ci-dessous, au niveau des administrateurs communaux qui, unanimes, ne reconnaissent à ces sous-commissions que très peu d'utilité.

4.2. Le choix des communes

Il ne pouvait être question de couvrir l'ensemble des régions naturelles et provinces administratives. Le choix des six communes retenues dans notre échantillon (*cf.* carte *infra*) repose sur quelques critères simples et fortement discriminants qui ont permis de dégager dans des contextes bien spécifiés des caractéristiques et tendances marquées concernant les contraintes sociales et institutionnelles qui pèsent sur le secteur agricole.

Concrètement, le choix définitif des communes a été effectué en concertation avec le ministère de l'Intérieur qui, d'une manière générale, a souhaité privilégier des communes habituellement peu concernées par les études, projets et interventions extérieures (*cf.* § 6.3. *infra* et § 14., annexe 4). Il a été tenu compte aussi de la mise en place, alors en cours, par le ministère du Plan (avec l'appui de l'UNICEF) d'antennes régionales de Planification dans un certain nombre de provinces (Bubanza, Karuzi, Kirundo, Makamba, Muramvya et Muyinga) et des investigations ponctuelles déjà réalisées dans une trentaine de communes (dont celles de Mpanda et Giteranyi) par les responsables de l'*Étude du système des ressources communales* (*cf.* § 13. Bibliographie).

Les critères (complétés par une problématique propre à chacun des thèmes étudiés) et communes retenus sont les suivants :

- 1) Commune périurbaine : Mpanda (Province de Bubanza)
- 2) Commune à forte pression démographique : Gahombo (Province de Kayanza)
- 3) Commune fortement enclavée : Mutumba (Province de Karuzi)
- 4) Commune à forte concurrence des activités extra-agricoles : Bukinyana (Province de Cibitoke)
- 5) Commune de colonisation récente et en cours : Giteranyi (Province de Muyinga)
- 6) Commune en zone traditionnelle d'élevage : Songa (Province de Bururi)

4.3. Les caractéristiques des communes

Bien des données recueillies localement apparaissent approximatives et discutables. Cette situation traduit l'inexistence ou la faiblesse de l'administration communale dans la définition et l'application de procédures de collecte et de mise à jour des informations. Elle indique aussi, d'une autre façon, les niveaux de priorités de cette administration. Pour une large part, la fonction des chiffres et statistiques consiste à mettre en forme *a posteriori et à la demande d'interlocuteurs extérieurs* (autorités de tutelle ou services techniques), un ensemble d'informations permettant de rendre compte de la situation locale ou de répondre à leurs attentes spécifiques. Une seule commune sur les six disposait d'une "monographie communale" où sont reprises les principales caractéristiques géographiques, climatiques et humaines. L'ancienneté de l'administrateur dans le poste n'y est pas étrangère. La confection de ces données à usage externe, dont l'utilité opérationnelle ne convainc que partiellement les responsables, n'est donc pas en soi perçue comme une nécessité qui s'imposerait pour des raisons de gestion ou d'analyse conditionnant l'action quotidienne.

Cela ne signifie pas que la tenue des archives et des comptes, qui incombe aux secrétaires et comptables communaux, soit mal assurée, mais simplement qu'elle satisfait *en l'état* aux normes et besoins administratifs. Cet élément nous semble essentiel dans la mesure où la déficience de l'observation et de l'enregistrement des données, particulièrement évident lorsqu'on se penche sur les documents relatifs aux budgets communaux ou aux divers décomptes des populations, à l'habitat, etc. n'est pas décrite comme un handicap majeur et ne suscite guère jusqu'à aujourd'hui de mesures spontanées ou coordonnées d'amélioration ou de réforme - aussi bien à l'échelon communal qu'aux échelons supérieurs. L'essentiel est d'être en mesure d'assurer au moment où elles s'imposent les dépenses obligées, de regrouper dans un délai raisonnable les informations et chiffres cohérents avec ceux précédemment transmis aux instances qui les sollicitent.

Deux domaines font l'objet d'un suivi régulier de la part de l'administration centrale, il s'agit des données démographiques et financières collectées par la direction de l'Administration générale et le département de l'Inspection et des Projets communaux du ministère de l'Intérieur. Leurs faiblesses sont bien connues (enregistrement des flux liés à la mobilité des populations d'un côté, et comptabilité "parallèle" de l'autre) et les indications centralisées servent avant tout à fixer des ordres de grandeur, à déclencher en cas de déficiences manifestes d'éventuels contrôles sur place.

4.3.1. La situation démographique

Nous avons pu disposer des données du recensement national de 1990 qui, juxtaposées à celles de 1979, donnent pour la première fois dans l'histoire du Burundi une image précise des évolutions démographiques sur une assez longue période et permettent accessoirement d'apprécier la fiabilité des recensements administratifs effectués par l'administration communale à partir des variations enregistrées par l'état civil (*cf.* tableau 1 infra). Dans une seule commune, l'écart est minime et tourne autour de quelques centaines d'habitants (Giteranyi), le résultat est d'autant plus méritoire que l'effectif total a été multiplié par 2,5 en 11 ans ! Deux autres maintiennent des erreurs de l'ordre de 5 % (Gahombo et Mutumba), on passe ensuite à 8, 10 et 17 % (Mpanda, Bukinanyana et Songa). Bukinanyana pèche par défaut et Songa par excès. Ces réserves donnent la mesure de la capacité d'enregistrement des communes dans un domaine qui correspond pourtant à une tâche traditionnelle qui met plus en

cause la remontée des informations au bureau communal que la complexité du travail proprement dit.

Les évolutions qui peuvent être dégagées de la dernière décade illustrent avec force la diversité des situations communales et les divergences d'évolution qui les affectent. La commune de Mutumba peut servir de référence "pure" car sa croissance relève du seul facteur démographique, il s'agit d'une commune totalement enclavée où aucun flux d'arrivée ou de départ significatif ne peut être relevé, y compris par le biais de la scolarisation puisqu'il n'y existait pas d'école de 1972 à 1984 et que la première promotion du premier cycle sort cette année. Aucun des 28 membres de l'élite" de la commune ne possède de diplôme et n'est donc tenté par des mutations !

Les autres témoignent toutes de la puissance des flux de "répartition" entre les vieux et nouveaux foyers de peuplement. Gahombo, comme toute la province de Kayanza, exporte massivement ses populations "surnuméraires" et Songa, dans le Bututsi, a définitivement perdu au profit de Bujumbura les jeunes qui seraient susceptibles d'assurer sa croissance. Les trois autres communes récupèrent différents types de migrants : Mpanda, et l'Imbo d'une manière générale, continuent sur une lancée amorcée depuis plusieurs décennies. Le front pionnier est encore dynamique du fait d'un marché foncier particulièrement fluide dans cette région de paysannat et de grandes exploitations. Bukinanyana dispose certes de vastes espaces mais ils apparaissent peu propices aux installations : massif protégé de la Kibira, régions frontalières difficiles d'accès et, surtout, concurrence de l'orpaillage. Il s'agit donc d'un front pionnier potentiel. Enfin, l'explosion démographique que l'on constate à Giteranyi et dans toute la province de Musinga parachève la colonisation des franges nord-est du pays. La décennie 70 avait vu l'occupation" de la province de Kirundo, désormais les limites frontalières sont atteintes et la densité actuelle démontre à quelle vitesse une véritable saturation s'est réalisée.

Les contraintes sociales du développement de l'agriculture trouvent dans ces données un ancrage fort expressif et laisse *a priori* imaginer l'ampleur des transformations des paysages agricoles régionaux au cours des dernières années.

4.3.2. Les budgets communaux

Si, dans le domaine démographique, il existe de temps à autre grâce aux recensements généraux de la population, des possibilités de "remettre les pendules à l'heure", il n'en va pas de même dans le domaine des budgets communaux où il s'est avéré impossible de remédier aux approximations. Les enjeux immédiats sont certes plus importants et rendent le poste de comptable stratégique (pendant les trois mois de notre étude, deux communes sur les six ont changé de titulaire).

Les tableaux que nous livrons en annexe 3 ont été communiqués par les communes ou établis à partir des informations transmises. Nous n'avons pas cherché à leur donner une présentation unifiée, ni à les améliorer auprès des comptables communaux. Mise en forme arbitraire qui de toutes façons n'auraient que peu accru leur signification et leur précision. Tels quels, ils suffisent à rendre compte des usages comptables : absence de présentation normalisée ou homogène, rubriques au contenu incertain, enregistrement non systématique, inexistance de listes d'assujettis, oublis dans les recettes ou dépenses de postes théoriquement incontournables tels que les "patentes" sur les commerces et ateliers, la taxe sur le gros bétail, la taxe de chargement des véhicules ou de présence sur les marchés, ou encore la vente des

cartes médicales (elles permettent de bénéficier de la gratuité des soins). Si par exemple, la mobilité du cheptel peut donner lieu à évasion, ce ne peut être le cas des commerces et ateliers permanents... Sauf dans une commune, où l'on voit mentionnées des recettes des boisements, nulle trace ne peut être relevée des éventuels gains dégagés par la gestion du patrimoine communal (affectation de terres vacantes, location de bâtiments, etc.)

De même parmi les personnels, les rémunérations des collecteurs de taxe et de leurs sous-traitants (que la multitude de micro-taxes au rendement incertain laisse imaginer à la fois fort nombreux et fort occupés) n'apparaissent nulle part. En fait, de délégation en délégation, tous les personnels de la commune (voire leurs proches), motivés par le paiement de leurs émoluments, sont généralement utilisés. Des formules d'intéressement¹ au pourcentage de ceux qui font le travail sont citées. L'absence d'estimations et de contrôle laisse la porte ouverte à tous les soupçons et justifie le sentiment d'arbitraire fréquemment décrit par les contribuables.

La plupart des taxes dont la liste et le taux ont été fixés à l'échelon national font l'objet d'arrangements locaux, certaines ne sont effectivement pas recouvertes principalement du fait de l'hostilité ou de la grande sensibilité des contribuables¹ :

"On ne peut passer des heures à palabrer pour savoir où et à qui sont les bêtes, les familles payent pour un et ça suffit. [...] Aujourd'hui, je dois ramener de quoi assurer les salaires qui sont en retard." (un agent communal)

"Ce n'est pas facile de taxer la bière. Dans notre commune, la population a toujours du mal à l'admettre." (un administrateur communal)

"On ne peut plus proposer de nouvelles taxes, il y en a déjà beaucoup trop qu'on n'arrive pas à collecter." (un administrateur communal)

mais inversement de multiples contributions supplémentaires sont aussi décidées localement pour des travaux d'intérêt collectif (construction d'écoles, de centre de santé, etc.). Les cotisations du Parti enfin occupent une place à part, même si les populations les confondent avec l'ensemble des prélèvements obligatoires. Dans une commune, diverses protestations ont porté sur de nouvelles modalités de récupération de ces cotisations :

"Les cartes ont été distribuées gratuitement, puis dans un deuxième temps, on a demandé les cotisations."

On soulignera encore que les tensions sur la trésorerie communale incitent à une gestion des recettes en "pot commun". Ce point est parfaitement perçu par les paysans qui justifient ainsi leur scepticisme sur les formes de participation à la prise en charge de telle ou telle infrastructure ou services particuliers. L'exemple de la santé et de l'eau est fréquemment avancé, car ils savent que les contributions, qu'ils se disent théoriquement prêts à assumer, serviront à régler les dépenses urgentes et ne permettront pas d'assurer les financements ou réparations prévus au moment voulu.

A un autre niveau et en l'état, ces chiffres permettent de dégager quelques considérations sur la structure comparée des budgets communaux. Tout d'abord, si l'on restitue les résultats de ces six communes par rapport aux autres communes du pays, quatre communes de notre

¹ En 1988, le relâchement de la pression fiscale voulue par les autorités a porté principalement sur la taxe sur la bière locale et la TGB.

échantillon se situent au bas de l'échelle dans le 3e et 4e décile (20 % des communes du pays ont un budget inférieur à 5 millions de FBU)¹, celle de Mpanda se trouve dans le 9e décile, celle de Giteranyi dans le 10e.

Le classement est cependant très différent si l'on rapporte le volume des recettes au nombre d'habitants. La commune de Mpanda se détache alors radicalement en particulier grâce à ses recettes de marché. La situation de Giteranyi est alors étonnamment similaire à celle de Gahombo et Mutumba, malgré des contextes très différents d'abondance monétaire chez l'une et de grande contrainte chez les deux autres... Mais le cas de Gahombo est tout à fait particulier, car le tiers des recettes de l'exercice budgétaire présenté provient des produits de reboisement qui ne peuvent s'inscrire dans la durée.² Songa et surtout Bukinanyana se voient confirmées dans leur position basse malgré l'importance relative de la circulation monétaire ou du niveau de vie qui y prévaut. A Songa, l'optimisme est de rigueur et la marge de recouvrement est considérée comme très importante à l'inverse de Bukinanyana où la fluidité des populations et des revenus ne permet pas aux autorités d'envisager d'amélioration notable.

La situation des communes "pauvres" présente cependant une particularité remarquable car la part de leurs "coûts fixes" incompressibles (de l'ordre de 2 à 3 millions de FBU entre la rémunération des personnels et les quelques frais de bureau) ne leur laisse pratiquement aucune marge de manoeuvre. On peut donc penser qu'un budget de 5 millions de FBU correspond à un objectif-plancher de recettes en-deçà duquel l'entité communale ne peut fonctionner (et en deçà duquel les autorités de tutelle se devraient d'agir). Mais à l'opposé, la similitude des frais de personnels liée au contrôle très strict des embauches de la part des gouverneurs - et vivement dénoncé par les administrateurs des communes "riches" -, donne aux petites communes un avantage indéniable quant à l'intensité de l'encadrement local. La commune de Mpanda où le rapport recettes par habitant est le plus élevé serait paradoxalement celle où les dépenses de personnels sont les plus faibles. C'est là qu'interviennent vraisemblablement les formes de financement parallèles des personnels (frais de mission considérables dans l'une et surtout "autofinancement" de l'emploi par leurs titulaires.

Toute appréciation sur l'évolution des recettes et dépenses apparaîtrait comme fort aléatoire puisqu'aucune commune ne dispose de toutes façons de ratios qui permettraient d'établir un rendement potentiel précis pour les différentes taxes. Les objectifs fiscaux de trois des six communes (Songa, Mpanda et Giteranyi) sont généreux, avec des croissances "possibles" de + 10 % ou + 20 % l'an pour les budgets à venir, mais de l'ordre de l'hypothèse.

"On dispose de deux possibilités. la première est la taxe sur le bétail, on estime que la commune possède environ 5 000 têtes, sur cette base en 1989, le taux de recouvrement était de 32 %, on est passé à 70 % en 1990. Pour les adductions d'eau, on est passé de 10 à 40 %. Notre budget pourrait atteindre 9 millions de recettes l'an prochain [soit une augmentation de 80 % par rapport à cette année, note A.G.]" (un administrateur communal)

Mais on remarquera que les recettes de l'eau ne sont pas mentionnées dans la présentation du budget qui nous a été transmise. Ainsi, d'une manière générale, on peut penser que de simples

¹ Cf. Tableau des communes en fonction du volume de leurs recettes dans *Étude du système des ressources communales*.

² Depuis le transfert de la gestion des boisements aux communes, plusieurs communes du pays assurent leurs dépenses courantes grâce à la vente de leur capital forestier.

"rapatriements" d'opérations actuellement non budgétées suffiraient à modifier profondément les grandes masses retenues dans les comptabilités.

CHAPITRE 5 : LA COMMUNE ET L'ENCADREMENT DES POPULATIONS RURALES

Ce chapitre analyse le cadre et le fonctionnement des différentes structures politiques, administratives et techniques qui assurent au niveau communal l'encadrement des populations. Leur imbrication étroite justifie l'importance que nous avons accordée à des aspects qui, après analyse, occupent une place déterminante au niveau de la production agricole. Nous aborderons successivement les différentes formes d'encadrement, leurs relations hiérarchiques et fonctionnelles, la mise en place de nouvelles structures de représentation au sein des instances communales. Nous essaierons enfin de caractériser les logiques dominantes qui animent ces structures et déterminent le comportement des divers personnels d'encadrement.

Au niveau communal, l'encadrement de la population, toutes les couches sociales confondues, est assuré par les organes constitués du Parti U.PRO.NA., l'exécutif communal et le personnel technique en fonction dans la commune dont l'association forme ce qu'il est convenu d'appeler la "trilogie".

5.1. La problématique de l'encadrement : place et rôle des instances politique, administrative et technique

5.1.1. La prééminence formelle des structures politiques

Au sein de cette trilogie, le Parti U.PRO.NA. se voit reconnaître un rôle privilégié d'animation politique et de dynamisation des différentes structures représentées localement. Dans les six communes étudiées, tout laisse pourtant penser que le Parti U.PRO.NA. n'occupe qu'une place très modeste dans la conduite des affaires communales, et que l'exécutif communal assume dans les faits une position prédominante dans pratiquement tous les domaines.

Le Secrétaire Permanent du Parti, logé généralement dans l'enceinte des bâtiments administratifs communaux, sans formation particulière ni signes extérieurs matérialisant son autorité, dépend pratiquement de la logistique de l'administration communale. Son rôle semble se limiter pour l'essentiel à la réception des rapports émanant des Comités de base du Parti et à la diffusion des informations et instructions issues du Comité communal du Parti, sans en assurer le suivi technique systématique auprès de la "masse politique". Cette situation, liée à la structuration du Parti, ne lui permet guère d'acquérir un rayonnement et un ascendant sur la population similaires à celui de l'administration communale. Quant à lui, le Premier Secrétaire Communal du Parti, choisi généralement dans le corps enseignant ou l'encadrement agricole, semble se préoccuper avant tout de ses tâches professionnelles et s'accommode généralement d'une politique de "laisser-faire" au niveau du Parti.

Tableau 2 : Structuration du Parti U.PRO.NA. et des mouvements intégrés (UTB, UFB, JRR)		
--	--	--

Hiérarchie administrative	Instances élues	Instances nommées
Provinces	Comité provincial	Secrétariat Permanent

Communes	Comité communal	Secrétariat Permanent
Collines de recensement	Comité de section	
Collines géographiques	Comité de cellule	

De leur côté, les "mouvements intégrés" se manifestent principalement lors de leurs réunions mensuelles, exception faite de la Jeunesse Révolutionnaire Rwagasore (JRR) qui apparaît partout jouer un rôle non négligeable dans le domaine de la sécurité publique et remplir, dans certaines communes, des fonctions d'utilité sociale (sont cités par exemple, la construction et l'entretien d'ouvrages d'intérêt public comme les routes, pistes d'accès et ponceaux).

Au contact direct des populations, ce sont les chefs de cellules qui retransmettent et font appliquer sur le terrain les mots d'ordre émanant des structures hiérarchiques du Parti, de l'administration et des services techniques. Il est très difficile d'apprécier dans quelle mesure la prééminence formelle de leur autorité s'exerce effectivement sur les autres personnels administratifs et techniques représentés à cet échelon (il s'agit presque exclusivement d'encadreurs agricoles). Mais du fait de la responsabilité politique globale des chefs de cellules et des chefs de collines et de la similitude du mode de fonctionnement à base de mots d'ordre des structures techniques, on réalise aisément que tout l'appareil d'encadrement local se meut selon *un mode unifié*.

En fait, à ce niveau, si les actions courantes de l'encadrement technique restent presque exclusivement réservées aux encadreurs techniques, la "polyvalence fonctionnelle" est par principe totale quelle que soit l'autorité politique ou technique qui les mandate. Aux yeux des populations, l'administration politique, administrative et technique est généralement perçue comme un bloc et de la même façon que l'administrateur représente l'autorité et incarne la "trilogie" au niveau de la commune, ce sont ses représentants (chefs de zone et de secteur) qui assurent effectivement l'animation et la coordination des activités de développement dans leur circonscription administrative.

Dans les communes visitées, la structure et le fonctionnement réel du Parti, de ses propres organes et mouvements intégrés traduisent diverses insuffisances. Secrétaires et permanents, chacun à son échelon de responsabilité, donne l'impression de remplir uniquement un rôle fonctionnel de relais en répercutant les informations et tâches sur leurs subordonnés. La situation est très différente aux échelons inférieurs du Parti à qui incombe la responsabilité effective de la mise en oeuvre des ordres reçus. Dans certaines communes, les chefs de collines et les chefs de cellules s'avèrent être de "véritables galvanisateurs de l'énergie des masses laborieuses aux fins d'activités productives et de persuasion politique" et assurent à la base une certaine sécurité et solidarité sociales entre les membres de la population. Mais on retrouve aussi parmi eux des responsables qui "battent des records dans la prédication par le mauvais exemple ou l'inertie, la non-adhésion politique aux innovations techniques et à la moralité publique". Dans de très nombreux cas, il se pose indéniablement "des questions d'incitation, de motivation, de formation et de moralisation à résoudre au préalable, pour les rendre acquis et efficaces à la cause de la sensibilisation de la population".

Une raison, souvent invoquée aussi bien par les intéressés que par les administrateurs communaux, résiderait dans le fait que ces responsabilités, finalement très prenantes lorsqu'elles sont effectivement exercées, ne correspondent à aucune rémunération particulière

alors que les personnels administratifs (tels les chefs de zone) et techniques sont eux des salariés. Reconnaisant le bien-fondé de cette revendication, certaines communes envisagent de verser (ou verseraient déjà ?) des primes d'encouragement d'un montant indéfini, d'autres pensent à une dotation en nature (telle un pagne COTEBU, une houe,...), d'autres enfin, voudraient que l'administration favorise et prenne en charge un relèvement du niveau scolaire de ces militants afin de pouvoir leur confier de plus grandes responsabilités. On remarquera cependant que la plupart d'entre elles paient déjà difficilement le personnel en place, régi par un contrat, dès lors il peut sembler utopique de songer à la constitution d'enveloppes budgétaires significatives pour ces animateurs politico-sociaux. L'objectif de moralisation de l'exercice des fonctions des "petits chefs" se heurte ainsi à une difficulté bien réelle car tout laisse penser que divers avantages sont déjà retirés de l'exercice de ces fonctions d'autorité (contreparties diverses de la part des administrés, utilisation à des fins personnelles de ressources ou prestations collectives, dispenses de taxes, attribution de parcelles, par exemple).

5.1.2. L'encadrement administratif

L'encadrement administratif incombe à l'exécutif communal, généralement composé de l'administrateur assisté au siège de la commune par un secrétaire communal et un comptable et, aux échelons subordonnés, par des chefs de zones et chefs de secteurs. Concrètement, au niveau des populations, l'exercice quotidien de l'autorité est assuré par les chefs de collines relayés par les chefs de cellules du Parti. Ils sont considérés comme les représentants ("l'oeil") de l'administrateur communal à leurs niveaux et se trouvent donc être des personnes-clés dont l'administrateur doit s'assurer la collaboration. On précisera encore que la loi communale de 1989 ne mentionne plus la colline comme dernier échelon administratif, mais dans les communes étudiées, des chefs de colline sont toujours "en place" et semblent investis d'une certaine autorité si ce n'est de tâches formalisées.

Tableau 3 : Structuration administrative de la commune		
Hiéarchie administrative	Responsables nommés	Instances nommées
Communes	Administrateur communal	Conseil communal
Zone	Chef de zone	
Secteur	Chef de secteur	

A chaque échelon, les responsables sont recrutés, selon des pondérations variables, sur la base de "critères de compétence, d'intégrité, de dévouement à la chose publique et de conviction politique". L'administrateur communal est nommé par le Chef de l'État sur proposition du ministre de l'Intérieur. Il est normalement titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur et se voit assimilé à un fonctionnaire, sa prise en charge financière est assurée, sauf impossibilité manifeste, par le budget communal. Quant à lui, le chef de zone est nommé par le ministre de l'Intérieur sur proposition du gouverneur de Province "parmi les citoyens responsables et politiquement mûrs remplissant les conditions d'accès à la catégorie d'exécution ou de collaboration" et ses indemnités sont à la charge du budget communal. Enfin, le chef de secteur est nommé par le gouverneur de Province "parmi les habitants dévoués, progressistes et moralement intègres" sur proposition de l'administrateur communal, ses indemnités sont elles aussi imputées au budget communal.

Les différentes fonctions d'encadrement administratif sont dévolues à l'administrateur communal et exercées, par délégation, par les chefs de zones chargés de répercuter vers les chefs de secteurs et administrés les messages administratifs, techniques et politiques. En sens inverse, ils sont chargés de faire remonter les informations de la base au sommet. Toutefois, si l'intitulé même de chacune de ces fonctions définit théoriquement un organigramme fonctionnel explicite, la place et les responsabilités effectives de chacun de ces membres sont souvent difficiles à déterminer avec précision tant les situations communales semblent diversifiées.

Le profil des administrateurs

Quelques traits saillants caractérisent ces responsables et illustrent assez explicitement certains des critères de sélection de ces personnels nommés. Deux sur six sont natifs de la commune où ils exercent et deux autres sont originaires de communes proches. Ce recrutement de "proximité" traduit un souci évident de connaissance des potentiels et contraintes de la région, de familiarité avec les populations. Atouts redoublés par les profils professionnels d'origine de ces administrateurs : tous avaient des activités en relation soit avec l'agriculture et le développement rural, soit avec l'éducation, soit les deux à la fois. Trois occupaient des postes d'enseignants (deux dans l'enseignement primaire, un au BER), les trois autres occupaient des postes d'encadrement technique (agronomie et ministère du Développement rural). Là encore sont privilégiées les relations étroites avec les populations rurales, les capacités pédagogiques et d'encadrement.

Le niveau des études suivies ou diplômes possédés va des Humanités à la licence et traduit de la part des autorités centrales une volonté de rehausser rapidement le niveau moyen et de disposer d'un corps d'administrateurs susceptibles d'assimiler les compétences gestionnaires et savoirs qui leur sont (ou seront) de plus en plus indispensables. Mais en même temps, s'exprime le souci de ne pas introduire une trop grande distance sociale et culturelle avec les populations.

Si l'on prend comme date de référence le début de nos enquêtes (octobre 90), l'ancienneté dans le poste varie de un mois à trois ans. Trois d'entre eux avaient moins de six mois d'ancienneté et un seul avait déjà exercé les fonctions d'administrateur avant cette nomination, ce qui lui donnait une expérience de sept ans. Cette situation est le résultat d'une politique de renouvellement accéléré du corps voulu par les autorités centrales et amorcé depuis 1988.

En conclusion, on remarquera que le niveau et les profils professionnels de recrutement correspondent aussi à des contraintes objectives et à des vocations nécessaires. Il s'agit de personnels dont la formation reste "généraliste" et liée à des secteurs d'activité où l'offre de diplômés est traditionnellement abondante. Le métier d'administrateur présente donc un intérêt certain pour des personnels relativement bien formés mais dont l'avenir professionnel est durablement limité au sein de leur corps et administrations d'origine. De même, la résidence à l'intérieur du pays n'apparaît pas comme un handicap ou une pénalisation pour des personnels dont la majorité des effectifs exerçaient déjà nécessairement là où réside la quasi totalité des populations. Enfin, le risque de mobilité demeure faible, car les conditions de vie matérielles à l'intérieur sont incomparablement supérieures à celles qui seraient offertes à Bujumbura. De son côté, le ministère de l'Intérieur n'est pas en mesure, en l'état actuel du marché du travail intellectuel et compte-tenu des rémunérations et avantages offerts, de recruter à

des niveaux plus élevés. A bien des égards donc, le profil actuellement privilégié apparaît comme un très bon compromis.

Quelles sont les prérogatives et champs de compétence effectifs de l'administrateur communal ? D'une manière générale, en tant que "représentant de l'Etat", l'administrateur concentre l'ensemble du pouvoir local et, d'après les compétences que lui accordent les textes et la pratique consacrée, son autorité personnelle s'exerce pratiquement dans tous les domaines et à tous les niveaux sans entrave. Aucun contrepoids organisé n'existe localement en dehors de la nouvelle instance des conseils communaux (*cf. infra* § 5.3.). Dans l'exercice quotidien des responsabilités, ses attributions reconnues apparaissent à ce point extensives que la plupart des propos recueillis auprès des personnels et cadres locaux soulignent l'impossibilité de prendre aucune décision en son absence. Il apparaît sur place évident que les administrateurs communaux délèguent peu de responsabilités et tranchent eux-mêmes la plupart des problèmes. D'une manière plus générale, il semble difficile d'imaginer que puisse exister, même ponctuellement, au niveau de la commune des pôles d'autorité administratifs et politiques concurrents. La tutelle financière qu'ils exercent, directement ou indirectement, sur les personnels locaux (y compris par exemple les fonctionnaires de justice, comme les juges de résidence) suffirait à asseoir leur autorité. La commune étant habituellement le seul, ou le principal employeur local, l'absence de toute alternative d'embauche oblige ses salariés à la compréhension.

Cet arrière-plan défini, il est nécessaire cependant de préciser ou de nuancer le constat. En effet, comme nous avons pu le voir, si la possibilité - et la tentation - d'exercer localement les "pleins pouvoirs" est bien réelle, tous les administrateurs ne s'engagent pas dans une voie qui suppose de leur part une forte implication personnelle. Celle-ci dépend des motivations de chacun d'entre eux, de son ancrage local, de ses aspirations et de son "potentiel de carrière".

On assiste en fait le plus souvent, et pour autant qu'il est possible de l'appréhender avec précision, à des répartitions du travail et des délégations de responsabilités assez importantes en premier lieu avec le secrétaire communal ou vis-à-vis de tel chef de zone, qui sont considérés alors comme "l'ombre" ou le porte-parole de l'administrateur. Ces délégations, non dénuées d'ambiguïté, sont de toutes façons inévitables dans la mesure où la plus large partie du temps de travail de l'administrateur est consacrée à des tâches de représentation dans la commune et à l'extérieur. Au-delà de la nécessaire solidarité qui s'impose avec certains de ses proches collaborateurs, tout laisse ainsi penser que de nombreux domaines de l'activité communale, parmi les plus prosaïques, échappent au contrôle direct de l'administrateur au profit de ceux qui connaissent le mieux les réalités locales et qui assurent, au-delà des nominations successives, la "continuité" de l'autorité (une telle situation est particulièrement marquée dans une ou deux communes). De même, une certaine autonomie est souvent laissée à tel ou tel secteur technique d'intervention selon les rapports personnels qui s'instaurent entre l'administration communale et les techniciens en poste.

Mais on peut encore dégager l'influence d'autres facteurs en fonction desquels l'administrateur communal est obligé de moduler l'exercice de son autorité. L'expérience lui apprend rapidement que le jugement que portent sur lui les autorités de tutelle s'organise autour de quelques critères qu'il lui faut déchiffrer et assimiler. Comme nous aurons ci-après l'occasion de l'illustrer (*cf. infra* § 5.4.), c'est en fonction de ces attentes qu'il sera, pour une part, conduit à cibler et doser ses activités et priorités.

Parmi les éléments fonctionnels les plus évidents qui déterminent, c'est-à-dire entravent ou facilitent, l'action et le rayonnement de l'administrateur communal figurent la capacité à se déplacer et la nature des relations qu'il entretient avec ses subordonnés. Le premier élément tout à fait prosaïque et trop souvent oublié - apparaît indéniablement comme décisif. L'inexistence de moyens de déplacement personnel que l'on peut constater dans la plupart des communes isole l'administrateur dans son bureau communal¹ ou introduit une dépendance manifeste vis-à-vis de ceux (projets, ONG, paroisses) qu'il doit alors solliciter. Dans le même ordre d'idée, on invoquera les difficultés que présente la topographie de certaines communes, l'état sommaire ou l'absence d'entretien des dessertes internes vers les zones et secteurs. Tout laisse penser (pour la même raison, nous n'avons guère pu y enquêter), que dans les communes "enclavées", étendues ou mal équipées, des zones entières échappent *de facto* si ce n'est à l'autorité communale en général, du moins à un contrôle effectif de l'exercice de cette autorité.

En ce qui concerne les rapports entre les différents représentants de l'administration communale proprement dite, on a pu remarquer que si les chefs de zone occupent une position hiérarchique importante, ils ne semblent avoir, sur le terrain, que peu de moyens et ne bénéficient pas d'un impact conséquent auprès des populations à la différence des chefs de secteurs. Ceux-ci, représentants directs de l'autorité communale dans leurs aires d'intervention, épaulés par les chefs de collines et les chefs de cellules situés en dehors de l'appareil administratif, se trouvent être le passage obligé entre l'administration et les administrés. Le constat d'un large ascendant sur les populations se vérifie dans la plupart des communes étudiées. Il peut jouer, bien entendu, dans les deux sens, soit pour obtenir l'adhésion de la population aux thèmes politiques et aux initiatives économiques de la commune, soit pour constituer un rempart, voulu ou non, face à cette mobilisation. Un degré d'engagement à la cause de la commune encore faible, un niveau d'études ne dépassant pas généralement la classe de 6e du cycle primaire, un code de conduite parfois inexistant, ces divers facteurs constituent des freins importants à l'efficacité des chefs de secteur dont la position est pourtant, de fait, stratégique.

L'intérêt et la réputation de ces charges de représentation auxquelles sont attachés des pouvoirs bien réels apparaissent cependant très variables auprès des notables locaux qui constituent le vivier naturel où recrute l'administrateur. En effet, si pratiquement tous les postes de chefs de zone sont pourvus (2 sur 4 seulement à Bukinanyana, mais il semblerait fréquent que le poste de chef de la zone où est implanté le bureau communal ne soit pas occupé pour éviter le dédoublement des fonctions), la situation est très différente au niveau des chefs de secteur où de nombreuses vacances sont signalées et fréquemment masquées par des situations d'attente (maintien en fonction formelle ou sollicitation ponctuelle de chefs "à mi-temps", utilisation de "faisant fonction", par exemple).

Il existe encore bien d'autres limites objectives à l'exercice des prérogatives de l'administrateur communal au niveau des populations. A cet égard, les caractéristiques démographique et sociale de la population jouent un rôle décisif. Plusieurs facteurs peuvent être cités dont les effets se conjuguent ou s'annulent de manière complexe. On citera bien entendu, le caractère dynamique ou en déclin de la commune quant aux poids respectifs des différentes catégories d'âge, à l'importance des prélèvements opérés par les migrations sur sa

¹ Une seule commune avait réussi à dégager dans son budget une somme lui permettant d'acheter un véhicule du type pick-up qu'elle souhaitait utiliser à diverses fins utilitaires, mais le projet n'a pas été jugé recevable par l'administration provinciale qui a ensuite fixé la contribution de la commune au budget provincial exactement au même montant...

population jeune et/ou masculine sur lequel l'administration se doit d'ajuster ses domaines d'intervention et ambitions. En second lieu, le degré de cohésion et l'homogénéité des populations s'imposent comme des variables essentielles dans les préoccupations de l'administration communale. D'une manière générale, la fluidité de la population, voire son instabilité, du fait de déplacements momentanés ou durables sont considérées par les administrateurs communaux comme un handicap majeur dans la mesure où elles rendent difficiles, voire impossibles, les décomptes et taxations, la vulgarisation et l'animation politique,... Ce handicap devient quasi insurmontable lorsqu'il est combiné avec d'autres facteurs, telles l'existence ou non de traditions "administratives" locales, la richesse des populations, la présence d'activités spéculatives. A titre d'exemple, certaines communes frontalières, partiellement ou majoritairement peuplées de migrants récents, présentent des caractéristiques évidentes de "sous-administration" : faible scolarisation des jeunes, règlements autonomes des différents au sein de la population, inexistence d'équipements sociaux ou sanitaires, méfiance ouverte envers toute forme de contrôle de ses activités, etc.

"On travaille surtout avec les femmes et les vieux, les hommes ne sont pas disponibles"
(un administrateur communal)

"Tous les problèmes se règlent en dehors de l'administration, il y a beaucoup de mariages non-légaux et même des meurtres, dont on n'est pas informé. [...] Nous avons fait des réunions avec le curé de la paroisse pour expliquer ce qu'il faudrait changer."
(un administrateur communal)

"Les maris n'étant pas là, les femmes ne souhaitent pas participer à nos actions de sensibilisation." (un agronome)

Les possibilités d'enrichissement rapide (commerce, orpaillage, échanges frontaliers) confèrent à de nombreux administrés une large autonomie vis-à-vis des autorités locales car la forte circulation monétaire, si ce n'est l'aisance financière (cas des communes de l'Imbo ou des fronts pionniers de la province de Muinga), bloque l'effet dissuasif du principal moyen de pression dont dispose habituellement l'administration, à savoir les amendes. En cas de différends avec les autorités ou de refus d'obtempérer, les populations préfèrent payer ! Les antécédents politiques et la présence de notables traditionnels qui jouent sur les différences de sensibilité ou les désaccords au sein des diverses instances politique, administrative et technique ainsi que la présence de catégories de population bénéficiant d'un poids politique important (propre ou par procuration grâce aux relations à Bujumbura), économique (gros commerçants, par exemple) ou social (présence de diplômés) modifient aussi les règles du jeu habituel et obligent l'administration communale à composer, quand elle ne se voit pas contrainte d'introduire des relations particulières ou privilégiées avec ces individus ou groupes.

En conclusion, nous soulignerons que si l'administrateur peut maîtriser ou s'accommoder sans difficultés majeures de toutes formes de résistances, contrepoids ou oppositions internes à sa commune, les limites que rencontre l'exercice de son autorité viennent presque exclusivement de forces extérieures à la commune [tel le soutien plus ou moins mesuré dont il bénéficie de la part du gouverneur de Province (*cf. infra* § 5.2.1.) ou l'influence des projets et ONG qui, grâce à leurs capacités financière, matérielle, technique et humaine peuvent s'assurer une audience ou influence propres auprès des populations (*cf. infra* § 6.3.)] ou des relais que les résidents peuvent trouver à l'extérieur.

5.1.3. L'encadrement technique

Dans le domaine technique, l'encadrement est assuré par les divers services représentés à l'échelon communal : il s'agit généralement du personnel de l'agriculture au sens large, de la santé, de l'enseignement, de l'habitat rural. L'enseignement dispose dans tous les cas de la plus forte représentation. A Bukinanyana par exemple, sur 94 agents techniques, l'agriculture est représentée par 18 personnes tout comme la santé, mais l'enseignement par 50.

Théoriquement, tous ces services doivent collaborer étroitement avec l'administration communale, mais exception faite du personnel qui en dépend matériellement, tous les autres (enseignants et techniciens de santé en premier lieu) se confient et obéissent avant tout à leur propre hiérarchie verticale, ils évoluent ainsi "en vase clos". De même, pour toutes ces formes d'encadrement, le Parti est censé jouer un rôle - clé de dynamisation, "mais les cadres du Parti se confondent avec tous les autres, non pour des raisons de symbiose et d'efficacité, mais parce que leur niveau d'intervention n'est pas vraiment perceptible aussi bien par leurs collègues que par les populations. Aucune démarcation positive n'apparaît clairement".

La situation des techniciens agricoles, et surtout leur "autonomie" apparaissent cependant bien différentes. Autant, les instituteurs, juges, personnels soignants semblent en mesure d'affirmer leur autonomie professionnelle vis-à-vis de la commune, autant l'encadrement agricole entretient des relations souvent qualifiées de dépendantes avec elle. Ainsi, sur les collines, les moniteurs agricoles, que leurs activités mettent fréquemment au contact de la population, cumulent fréquemment leurs activités d'encadrement et de vulgarisation agricoles avec l'exercice de tâches d'animation politique ou de simple police. Cette non-dissociation des fonctions d'assistance technique, d'encadrement administratif et d'animation politique n'est généralement pas considérée comme un problème par les cadres de terrain et la population, habitués à cette unité des formes d'encadrement de la part de "Leta".

D'une certaine manière en effet, les modalités d'intervention des techniciens et la nature de leurs relations avec la population présentent une grande homogénéité avec le type de message et l'activité administratifs et politiques. La relation est hiérarchique et procède par consignes qui peuvent être éventuellement débattues mais non contestées.

Assurés qu'ils sont du résultat final auprès des administrés, au moins sur le plan formel, la capacité de persuasion *effective* des personnels techniques laisse donc beaucoup à désirer tout comme leur propre degré de conviction envers les mesures qu'ils recommandent ou appliquent. Ainsi, et quels que soient les secteurs d'activité, les divers personnels techniques ne manifestent guère d'esprit d'initiative. Celui-ci fait défaut pour des raisons qui se cumulent, soit parce qu'on n'est pas un "autochtone" de la commune, soit parce qu'on n'a pas la compétence voulue, soit encore parce que le soutien ou l'autorisation de l'administration communale manquent, etc.

5.2. Les constats de dysfonctionnement au sein du dispositif d'encadrement

Au-delà de ces insuffisances diverses, plusieurs dysfonctionnements structurels au sein du dispositif d'encadrement font l'objet de prises de position marquées au niveau des communes. Trois thèmes semblent focaliser l'essentiel des enjeux.

5.2.1. Les relations de la commune avec les autorités de tutelle

Les administrateurs s'estiment *"livrés à eux-mêmes"*. D'un côté, l'administration centrale les abandonnerait à leur sort, de l'autre, ils seraient confrontés à l'inexistence, l'incompétence ou l'hostilité de l'encadrement technique. De tels reproches sont formulés plus ou moins explicitement dans toutes les communes à des degrés divers.

L'administration provinciale et plus globalement les autorités de tutelle sont considérées comme peu sensibles aux problèmes et difficultés rencontrés par les communes, préoccupées avant tout de satisfaire leurs propres contraintes et exigences bureaucratiques :

"La seule chose qui intéresse les autorités de tutelle, c'est nos résultats, jamais on ne nous questionne, on ne cherche à comprendre, on ne nous écoute." (un administrateur communal)

L'exercice de la tutelle est généralement décrit comme purement autoritaire et répressif : succession permanente d'ordres (et de contrordres) *"répercutés mécaniquement"* en provenance du ministère de l'Intérieur et des administrations centrales, contrôle financier tatillon, interventionnisme fréquent dans les affaires communales. D'où la formule abrupte d'un des administrateurs communaux : *"la commune, c'est l'échelon qui doit obéir à tout le monde."* De nombreux exemples émaillent et confirment le propos. En fait, ce qui semble faire problème ne réside pas tant dans l'exercice de la tutelle que dans le caractère sélectif (ou arbitraire) de ses interventions.

Reprenons par exemple le problème des budgets communaux (cf. supra § 4.3.2.). A l'évidence la gestion financière des communes manque de clarté et ne répond pas aux règles habituelles d'une comptabilité normalisée et tout laisse penser qu'une certaine part des ressources communales est *"autogérée"*. Mais cette pratique banalisée est tacitement considérée comme une nécessité de gestion qui permet, entre autre, de contourner la règle *"paralysante"* de l'autorisation préalable pour l'engagement de dépenses d'un montant supérieur à 10 000 FBU. Elle permet ainsi de financer des activités, d'effectuer des opérations que les autorités provinciales n'autoriseraient pas ou ne pourraient autoriser. Dans cette optique, ce qui est mis en cause, c'est avant tout l'absence de compréhension de la part de l'autorité provinciale et le fait que ses refus s'imposent *sans possibilité de recours y compris dans des domaines où l'administration locale estime être seule en mesure de formuler un avis informé ou qui devrait relever de son domaine de compétence exclusif.*

5.2.2. Le rôle du Parti

Ce point est complexe et ne correspond pas à des formulations homogènes. Le débat le plus fréquent concerne en fait le statut de la *"trilogie"* qui postule la symbiose entre les différentes structures d'intervention et d'encadrement.

Selon les cas, et pour des raisons identiques, le rôle du Parti peut être à la fois jugé positif et négatif. D'une part, l'argument le plus fréquent consiste à reprocher au Parti de *"ne pas faire son travail"* ¹. De ce fait, comme ses domaines d'intervention sont multiples, il n'est guère de secteurs qui échappent aux doléances des uns ou des autres. De l'autre, il lui est

¹ On notera toutefois le traitement particulier réservé aux mouvements intégrés parmi les cadres de la commune, la JRR bénéficiant fréquemment de commentaires favorables sur la contribution qu'elle apporte dans le domaine de la sécurité publique, à l'inverse de l'UFB assez systématiquement critiquée pour son *"absence de dynamisme"* et la *"nature des problèmes qu'elle soulève"*.

généralement reproché d'en "faire trop" et de gêner alors le bon déroulement des activités "qui ne sont pas de son ressort".

Ainsi, les appréciations sur l'intérêt de la "trilogie" sont généralement ambivalentes et s'illustrent moins par des effets bénéfiques constatés que par le sentiment de son impossible dépassement :

"Pour autant que le message politique ne compromet pas le développement, la trilogie est bonne." (un administrateur communal)

"La nécessité d'une collaboration s'impose, on ne peut pas y échapper" (un administrateur communal)

"Si la cause est commune, il importerait quand même de mieux délimiter les domaines de chacun." (un administrateur communal)

Il est donc très difficile pour les responsables communaux de définir clairement quelles liaisons fonctionnelles, formelles ou informelles, devraient exister entre le comité communal du Parti et l'administrateur ? En fait, le rôle du Parti apparaît positif lorsqu'il peut être "opérationnalisé" par les autres structures. C'est le cas de l'encadrement technique qui l'utilise au maximum comme relais pour pallier la faiblesse de ses propres moyens et ranimer les convictions défaillantes. A l'inverse, il lui est reproché de politiser le "productif" :

"Toutes les interventions à caractère public sont globalisées dans l'esprit des populations et chaque décision, quel qu'en soit le domaine, retentit sur les autres" (un encadreur agricole)

"Les trois hiérarchies prêtent à confusion aux yeux de la population, les divergences entre les structures sont bien perçues par la population qui les exploite" (un agronome communal).

Dans cette optique, le problème le plus vivement débattu touche à l'autonomie des personnels techniques que compromettraient les contrôles exercés par le Parti sur les personnels et le mélange des mots d'ordre.

"Il faut que le contrôle policier du Parti sur l'administration cesse, ce sont des rapports de collaboration qui doivent s'instaurer." (un haut-fonctionnaire)

Cette imbrication des tâches dénaturerait leur "vocation" technique. Ils soulignent les effets néfastes des interférences liés aux différences de sensibilité politique qui existeraient aussi bien parmi la population qu'entre eux et souhaitent être uniquement jugés sur leur capacité à remplir les fonctions de "service public" qui leur incombent et sur leurs résultats techniques. La déclaration suivante illustre bien la complexité du problème :

"L'U.PRO.NA doit être perçu comme un parti qui incarne le développement, le comité central de la JRR disait même qu'il faut "faire de la JRR une armée de développement" ¹, mais les trois priorités du Parti sont dans l'ordre, le maintien de l'ordre, le renforcement de l'unité nationale et en dernier le développement. Le classement est peut-être bon mais nous, on est jugé sur le dernier point." (un cadre technique).

5.2.3. Les administrés et le problème du "contrôle social"

¹ Comité central des 13 et 14 février 1990.

On peut s'étonner de l'importance que nous accordons aux problèmes qui se posent aux autorités et cadres et la moindre importance accordée à ceux des administrés, mais ces derniers ne s'expriment guère explicitement sur ces points. On rejoint là la question plus globale de l'absence de contrôle social exercé par les populations sur l'administration locale.

Au niveau institutionnel, il n'existe aucune procédure codifiée, aucune instance particulière où une "participation", un contrôle seraient formellement censés s'exercer. Les audiences que l'administrateur accorde à la population jouent bien entendu un rôle non négligeable pour asseoir sa réputation et imprimer un type de rapport avec les administrés, mais elles n'ont pas en soi de caractère contraignant et ne permettent pas d'expression collective. La situation est différente au niveau des secteurs où le débat est plus ouvert, mais là encore la remontée des informations dépend des chefs de secteur et du rôle que l'administrateur veut bien leur faire jouer. En fait, c'est lors des réunions d'animation politique que s'offrent des occasions de débat, étroitement circonscrites malgré tout aux messages que les autorités veulent elles-mêmes transmettre.

Cela ne signifie pas qu'aucun contrôle social ne s'exerce sur l'action et les décisions communales. Aussi bien vis-à-vis des taxes que des travaux communautaires, les autorités sont sensibles aux réticences et manifestations d'opposition de la population qui finissent par "user" ceux qui ont la responsabilité de leur mise en oeuvre. "De temps en temps, la cohabitation semble compromise et le chef d'accusation est clairement libellé de part et d'autre. L'encadrement en pâtit au point de susciter des interrogations sur le coût-bénéfice de l'appareil d'encadrement."

Mais un tel mode de relation ne peut être considéré comme satisfaisant. D'une part, parce que l'absence de lieux et procédures reconnus, la large ignorance sur les tenants et aboutissants des décisions des autorités communales, les soupçons sur l'utilisation des ressources dégagées portent plutôt les populations à se tenir par principe éloignées de la "chose publique" et du "développement". La division fonctionnelle des compétences est ainsi redoublée et consacrée comme division sociale et politique, comme opposition entre les préoccupations domestiques des citoyens et les sollicitations publiques. A titre symptomatique, le terme "développement" recouvre aux yeux des populations l'ensemble des tâches pour lesquelles *elles sont sollicitées* par "Leta" et ses agents ou toute structure extérieure (églises, ONG, etc.) :

"Dans notre commune, les gens peuvent gagner de l'argent assez facilement. Ils n'ont pas besoin de nous. Ils disent qu'il n'ont pas le temps de s'occuper du "développement"." (un moniteur agricole)

D'autre part, parce que l'amélioration du bon fonctionnement de l'appareil administratif et technique ne peut être obtenue par le renouvellement d'appels incantatoires à l'intégrité personnelle, au dévouement public et à l'écoute des populations. Les maux dénoncés ne sont pas des travers moraux individuels, ils tiennent au mode de fonctionnement des structures qui en souffrent et au déficit de "contrôle social" de la part des administrés.

C'est dans cette optique qu'il faut apprécier la mise en place au cours de l'année 1990 des conseils communaux dotés d'un "pouvoir délibérant et décisionnel pour toutes les questions relatives aux programmes de développement et à l'administration des finances communales" et d'un "pouvoir consultatif pour toutes les autres questions, notamment celles relatives à la sécurité et à la politique générale de la commune." (article 24 et 25 du décret loi).

5.3. Les nouveaux conseils communaux

Ils sont composés de quinze membres (dont, de droit, l'administrateur communal), choisis parmi les citoyens résidant dans la commune ou la province ainsi que parmi les natifs de la commune. Ils sont désignés - et révoqués - par le gouverneur de Province sur proposition de l'administrateur communal. En règle générale, une fois la "population" des candidats bien délimitée par les échelons centraux en termes de composition sociale, le choix des membres en place ne semble pas avoir posé de problèmes particuliers, mais compte-tenu de la nomination récente de la plupart des administrateurs, le niveau provincial a visiblement joué un rôle décisif. Reproduisant en cela, l'intérêt porté par le ministère de l'Intérieur à cette nouvelle instance, les gouverneurs ont attaché une grande importance à la composition de listes "représentatives" et à la désignation des non-résidents, y compris, dans un cas au moins, en substituant leurs propres candidats à ceux proposés par les administrateurs communaux.

Tableau 4 : Composition des conseils communaux

<u>Communes</u> <u>Membres</u>	Bukinanyana	Gahombo	Giteranyi	Mutumba	Mpanda	Songa
Effectifs	13	15	15	13	15	14
Résidents	9 (69 %)	9 (60 %)	9 (60 %)	9 (69 %)	10 (67 %)	10 (71 %)
Natifs	4 (30 %)	3 (20 %)	6 (40 %)	4 (31 %)	5 (33 %)	11 (79 %)
Nombre de réunions tenues depuis leur installation entre janvier et mai 1990						
	3	1	2	1	2	3
Composition socioprofessionnelle						
Fonctionnaires	10 (77 %)	14 (93 %)	5 (100 %)	12 (92 %)	14 (93 %)	13 (93 %)
Curés de paroisse	3 (23 %)	1 (7 %)	-	1 (8 %)	1 (7 %)	1 (7 %)

Dans la mesure du possible, un effort a été fait pour privilégier les résidents qui occupent environ les 2/3 des postes, mais il n'en va pas de même pour les effectifs de natifs de la commune (voire de la province) qui, sauf dans la commune Songa, sont nettement minoritaires. On retrouve ici l'effet du critère de "composition sociale" qui *de facto* exclut les non-fonctionnaires de cette instance et place ainsi les communes sans passé scolaire ni tradition de recrutement dans la fonction publique en position de dépendance externe. Tous les autres membres non-fonctionnaires (au nombre de 5) sont des curés de paroisse.

Parmi les fonctionnaires et assimilés, seuls 9 membres (8 chefs de zone et un caissier communal) ont été choisis dans la fonction publique "locale". Le premier critère est donc redoublé par une appréciation hiérarchisée des niveaux de compétence qui semble disqualifier les salariés autochtones au profit des éléments issus des ministères centraux.

Il s'agit donc au premier chef de conseils représentant les autorités morales et techniques : les cadres administratifs et politiques, l'éducation et l'agriculture se partagent, à parité, plus

des 2/3 des 85 postes pourvus. Les autres membres viennent de la santé, de la justice, de la banque et, comme nous l'avons vu, de l'église catholique. Non consultées quant à leur composition, les populations locales et administrés n'ont donc aucun représentant dans cette instance d'évolus" provisoirement affectés dans telle ou telle commune. On remarquera en particulier l'absence (délibérée) de tous représentants des "actifs indépendants" de la commune : agriculteurs, commerçants, artisans. Parmi les représentants des "forces économiques", on ne note que deux chefs de projet et un administrateur de coopérative. Leur particularité est d'être encore des salariés permanents.

Cette composition présente certes l'avantage de regrouper les principaux "décideurs" et compétences localement disponibles, mais elle explique aussi le fait que personne parmi la population paysanne interrogée au cours de nos enquêtes n'ait été au courant de l'existence de ces nouveaux conseils communaux et de leur composition (le terme même de conseiller communal continue d'être utilisé pour désigner les chefs de secteur). Elle présente aussi un inconvénient majeur dans la mesure où, comme le disent ouvertement certains administrateurs, ils ne voient pas pourquoi ils réuniraient ces conseils pour retrouver ceux avec qui ils travaillent tous les jours :

"Les choses sont simples, les résidents je les ai en permanence sous la main, les autres sont toujours absents. Je ne vois pas ce que je pourrais leur dire de plus que ce que je leur dit habituellement." (un administrateur communal)

"Le conseil communal et l'exécutif communal, c'est la même chose. Ils connaissent leur programme de travail puisque ce sont eux qui l'ont établi." (un administrateur communal)

En fait, d'une manière générale, les administrateurs attendent peu de choses et semblent donc accorder peu d'importance à cette nouvelle structure :

"Le conseil communal a un seul intérêt : nous aider à trouver de l'argent, mais pour cela il faut des appuis. Ceux qui en ont les utilisent déjà. Ce n'est pas une place dans un conseil qui va décider ceux qui sont à Bujumbura à faire quelque chose pour leur commune." (un administrateur communal).

Convoqué et fonctionnant selon des modalités fixées par le seul administrateur communal, le conseil joue un rôle purement consultatif dans la conduite des affaires communales sauf en ce qui concerne "les questions relatives aux programmes de développement et à l'administration des finances publiques", mais la frontière ainsi établie est des plus vagues.

D'après les ordres du jour traités que nous avons consultés, la fréquence des réunions est très inégale, certains sont tout juste installés, d'autres se sont déjà réunis à plusieurs reprises (cf. supra tableau 4). L'absentéisme est important et touche pratiquement tous les membres non-résidents à la commune. Des révocations et remplacements des personnes défaillantes sont déjà en cours.

Certains haut-fonctionnaires et responsables nationaux reconnaissent tout à fait le faible enthousiasme des administrateurs, voire le bien-fondé des réserves :

"Les administrateurs n'ont généralement proposé aux gouverneurs que les cadres de la commune, pour ne pas laisser échapper le contrôle du pouvoir. Après le retour de la part de la province, le choix a été souvent élargi à des personnalités et autres actifs : des commerçants, d'anciens natifs." (un gouverneur)

Mais le débat fondamental porte sur la signification de la loi communale comme compromis satisfaisant ou étape provisoire vers d'autres ouvertures :

"Nous voulons consulter la population sur le développement. Les conseils communaux assurent une représentation de la population à un niveau tout à fait acceptable." (entretien ministériel)

"La loi communale peut apparaître comme un texte de circonstance et déjà au niveau de sa forme, on nous fait remarquer ses insuffisances, mais ce qu'elle signifie n'est pas circonstanciel. Il faut d'abord imposer que ceux qui ont la charge des populations se mettent vraiment à leur service. Ensuite le cadre peut évoluer." (entretien ministériel)

En fait, la finalité actuelle du conseil communal pourrait être résumée au travers de deux objectifs principaux. Il s'agit en premier lieu d'élargir le nombre et la qualité des interlocuteurs de l'exécutif communal et d'instaurer si ce n'est des débats sur les orientations de la politique communale, du moins une meilleure information auprès de l'ensemble des "évolués" de la commune. Le soin que les différents niveaux de la hiérarchie administrative ont apporté à la confection des listes des membres atteste des enjeux de l'ouverture. A titre d'exemple, la (ou les) place(s) systématiquement accordée(s) aux chefs locaux de l'église catholique n'est pas sans signification, il s'agit à la fois d'une reconnaissance politique et d'une incitation à coordonner les actions et moyens de la seconde puissance tutélaire du milieu rural. En second lieu, si l'exclusive volontaire portée sur l'ensemble des administrés "incultes" (producteurs directs et travailleurs manuels d'un côté, agents subalternes de l'appareil d'état démunis de certification scolaire de l'autre) ne permet pas d'ériger le conseil communal en un "lieu de consultation de la population", sa vocation de "conseil technique de développement" est privilégiée. Ce cadre confère indéniablement à tous ses membres et en particulier aux personnels administratifs et techniques communaux, un statut de "personnalité locale" et donc une légitimité nouvelle dans l'exercice de leurs fonctions respectives.

Le premier objectif est atteint, chaque administrateur sait désormais que des "comptes", au sens propre et au sens figuré, peuvent lui être demandés dans sa propre commune. Le droit au questionnement n'est peut être pas clairement défini dans ses modalités, mais il est reconnu dans son principe. Le second par contre relève davantage du pari puisque les insuffisances actuelles qui limitent ou annihilent la capacité de développement à l'échelon communal ne sont en rien modifiées. Mais les autorités centrales espèrent que cette "responsabilisation" entraînera des changements dans les comportements et suscitera une dynamique locale.

5.4. Les logiques politiques et administratives dominantes

La convergence des constats sur le terrain, la similitude des propos recueillis dans l'ensemble de notre échantillon de communes démontrent bien que les volontés individuelles de tel ou tel cadre aussi bien intentionné soit-il, n'expliquent pas à elles seules les contraintes auxquelles les personnels techniques et administratifs sont affrontés et les situations d'impuissance qu'ils décrivent.

Il est certes possible, si on le souhaite, de démonter la chaîne des défaillances et d'identifier des responsabilités précises en étudiant chaque situation prise isolément, mais on insistera surtout sur le fait qu'elle s'insère dans un contexte global qui les rend hautement prévisibles. Ce contexte peut être, à notre avis, caractérisé par deux points.

La hiérarchie des préoccupations de l'appareil d'encadrement, toutes composantes confondues, est simple. La "sécurité publique" sur les collines et les relations harmonieuses au sein de la population sont considérées à tous les échelons, des administrations centrales aux administrateurs communaux, comme passant avant toute autre considération. Quels qu'en soient le champ d'application et la portée, aucune disposition légale ou réglementaire ne peut prévaloir face à une décision motivée par le maintien de l'ordre public. Sur le plan institutionnel, l'illustration en est donnée par la primauté absolue du ministère de l'Intérieur, de ses directives et préoccupations sur l'ensemble des cadres et structures administratives et techniques à l'intérieur du pays.

Aucun cadre ne peut négliger la rigueur de cette priorité à laquelle il ne peut que se soumettre :

"Qu'est-ce qu'un bon administrateur au Burundi ? Quelqu'un qui assure la sécurité avec fermeté. Quelques grosses amendes après une bagarre et c'est réglé, la population vous laisse en paix et le ministère de l'Intérieur est satisfait, Il faut faire encore un petit peu de lutte anti-érosive pour le gouverneur. Mais s'occuper du développement, c'est se créer des problèmes." (un haut-fonctionnaire)

C'est pourquoi toute mobilisation ou intervention concernant des personnels, des échelons et des administrations qui ne sont pas directement du ressort ou du niveau de l'administration communale ne peut être engagée que si l'intérêt de la commune et/ou les attentes de telle ou telle catégorie de la population sont évidents, unanimes et forts. Même si certains le font de manière méritoire, rien ne peut obliger l'administrateur communal à se "créer des problèmes", à susciter des tensions en faisant véritablement "participer" ses principaux interlocuteurs et débattre de sa gestion. Il en va de même de ses relations avec les acteurs extérieurs, tels les églises et autres structures locales (ONG en particulier) qui sont "opérationnalisées" chacune dans son domaine dans le prolongement des actions en cours sans être intimement associées à l'encadrement de la population.

On assiste ainsi au développement et à la reproduction d'une logique de l'appareil administratif relativement autonome où le thème du "renforcement de l'encadrement" à tous les niveaux fonctionne comme un *a priori* en soi : l'encadrement est toujours insuffisant, il est toujours nécessaire de le diversifier et de le spécialiser, il y a toujours de nouveaux domaines à investir.

Logique qui se manifeste aussi bien sur le terrain au contact des réalités opérationnelles qu'à l'échelon central. Dans les communes, aucune interrogation sur le bien-fondé et l'étendue de leurs prérogatives ne transparaît dans les entretiens avec les responsables locaux. La "participation des populations au développement" est synonyme d'obéissance aux mots d'ordre qui lui sont proposés, la "non-participation au développement" est synonyme d'insuffisance de compréhension. Les remèdes envisagés et pratiqués sont la multiplication des séances d'explication et les sanctions.

Au niveau central, alors que la cohérence des dispositions, circulaires et procédures mises en oeuvre par les directions, départements et services ministériels paraît être fréquemment mise en cause à l'épreuve du terrain, ce sont aussi des raisons de délais nécessaires à une bonne compréhension et mise en application par les échelons subalternes qui sont invoquées, ainsi que l'insuffisance permanente des effectifs et moyens pour rendre opérationnelles les structures et dispositions.

Dans cette optique et aux yeux de nombreuses personnalités politiques et cadres techniques, l'actuelle politique "d'unité nationale", lève progressivement les nombreuses réserves qui pouvaient inhiber l'action de l'Etat et lui interdire entre autres des actions fermes dans des domaines où elles donnent traditionnellement lieu à contestation. Qu'il s'agisse de la politique de regroupement de l'habitat, d'organisation des travaux de développement communautaire, de la généralisation des aménagements anti-érosifs sur l'ensemble du territoire national, de la politique d'élevage, de la place de la caféiculture, de la structuration du milieu paysan, etc., la moindre inefficacité des cadres techniques pouvait tirer une explication au moins partielle du fait du contexte politique particulier. L'ouverture actuelle permet de poser désormais le problème de l'encadrement" et de sa légitimité comme la véritable priorité de l'action gouvernementale. Pour l'essentiel, le débat reste fonctionnel et semble se limiter un programme de dynamisation de l'encadrement visant à le motiver et à le moraliser afin de restaurer des relations de collaboration confiante entre les cadres et la paysannerie

Le renforcement de l'encadrement se justifierait par l'ampleur de la tâche pour révolutionner le milieu rural dans des délais rapides". La modification récente - quelque peu précipitée du point de vue de la qualité juridique du document - de la loi communale et la publication de l'ordonnance d'application sur le statut des personnels administratifs et techniques trouvent là une de leurs justifications essentielles.

Il semble en effet capital d'envisager des issues valorisantes à des situations d'insuffisance ou de blocages dont les administrateurs et cadres, pris individuellement, ne sont que partiellement responsables.¹ Le fait d'être situé à l'extrémité de la chaîne "descendante pour les ordres" et "ascendante pour les responsabilités" les rend particulièrement sensibles au dénigrement assez systématique (niveau de compétence, autorité personnelle, etc.) dont ils estiment être victimes de la part des autorités supérieures et des directions des ministères techniques.

Mais si ces décisions importantes permettent de sortir d'une situation régressive, elles renforcent encore la nécessité d'approfondir la réflexion sur la place et les fonctions du personnel d'encadrement *en relation* avec la capacité des producteurs à prendre en charge eux-mêmes et collectivement certains de leurs problèmes. Ou autrement dit, au-delà des préoccupations immédiates qui entraînent spontanément l'adhésion des divers cadres fonctionnaires à une politique qui garantit leur emploi, légitime leur activité et renforce leurs prérogatives, il importe prioritairement de définir concrètement la place et le rôle de "*Leta*" dans une politique de dynamisation accélérée du secteur agricole.

¹ Tel administrateur distingue par exemple parfaitement ce qui ne doit ou ne doit pas figurer dans son plan triennal, parce que la législation existante compromettrait une activité qu'il veut malgré tout promouvoir.

CHAPITRE 6 : LES COMMUNES ET LE "DÉVELOPPEMENT"

Ce chapitre s'organise autour de quatre points :

- analyser le contenu réel des fonctions "de régulation", de "dynamisation de la production et des échanges" qui incombent aux personnels d'encadrement dans les provinces et communes ;
- évaluer la nature exacte des "services rendus aux populations" et démontrer en quoi et dans quels domaines un encadrement administratif, politique et technique accru et diversifié débouche vraiment sur une structuration plus efficiente de ces mêmes services ;
- apprécier la capacité de la structure communale à modifier les tendances lourdes qui déterminent ses priorités administratives traditionnelles et à formuler des "plans de développement communautaire" associant véritablement les représentants des diverses catégories socio-professionnelles ;
- préciser, éventuellement, ce que les communes savent et peuvent faire en tant qu'opérateur économique.

Parallèlement, une attention particulière sera apportée au recensement et à l'analyse des pratiques illustrant :

- la réalité d'une "participation populaire au développement" (coopératives, formes d'entraide et d'association diverses) ;
- les conditions qui permettent à "la population dans son ensemble" de peser sur les choix qui déterminent son activité, son cadre de vie ;
- les possibilités d'émergence de nouveaux opérateurs locaux.

6.1. La nouvelle vocation des communes et les plans de développement triennaux

L'accroissement des prérogatives des communes dans le domaine du développement apparaît à tous nos interlocuteurs comme inévitable, même s'il suscite dans l'immédiat plus de questions qu'il n'en résout. En effet, outre les insuffisances provisoires du texte de loi lui-même qui reste fort imprécis sur la nature exacte des activités et fonctions imparties aux communes, bien des domaines proposés à l'intervention communale apparaissent difficiles à maîtriser ou excédant les moyens et compétences actuellement disponibles à cet échelon. En particulier, l'élaboration et la mise en oeuvre du "plan triennal de développement communautaire" renvoient à divers préalables (finalité, contenu, procédures) et appuis (méthodologiques, techniques et de gestion).

D'après la volonté politique actuelle, la commune est une entité qui doit d'une part, penser son auto-développement et l'amorcer elle-même et de l'autre, solliciter et harmoniser l'action de toutes les structures internes et externes qui peuvent contribuer au soutien et à la promotion de l'activité productive.

Si à l'échelon central, il est possible d'affirmer que "*le cadre organisationnel de la planification communale a déjà été défini de manière scientifique*" (entretien ministériel), beaucoup d'aspects concrets de cette structuration font encore problème. Un toilettage de l'organigramme institutionnel et des attributions plus précises s'avèrent nécessaires. On citera par exemple l'existence sur le papier de plusieurs structures (comme le Comité provincial de la Santé ou le Sous-comité communal de développement socio-sanitaire, la Commission nationale de coordination des travaux communautaires) ou filières de concertation qui ne fonctionnent pas. En outre, la démultiplication des interlocuteurs de la planification décentralisée apparaît trop forte au niveau central, avec d'un côté le ministère de l'Intérieur et le secrétariat d'État au

Plan (dont les missions peuvent apparaître concurrentes avec la volonté du premier de faire du département de l'Inspection et des Projets Communaux une véritable structure technique d'appui à la planification communale et la mise en place par le second d'un service central d'appui aux collectivités territoriales) et de l'autre, les ministères de l'Agriculture et de l'Élevage (relayés par les SRD), de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de l'Environnement (génie rural et aménagement des bas-fonds, forêts, cadastre et aspects fonciers, etc.), et enfin du Développement rural (habitat, infrastructures hydrauliques, énergie, etc.) avec lesquels il faut traiter directement pour faire avancer les dossiers. A l'échelon provincial enfin, des antennes provinciales du secrétariat d'État au Plan sont en cours d'installation ainsi que des "ateliers régionaux de recherche" de l'ISABU.

Les clarifications à venir pour simplifier et harmoniser les relations dans cet organigramme renvoient à plusieurs enjeux techniques et politiques : articulation entre planification communale, provinciale et nationale d'un côté, planification globale et sectorielle de l'autre, harmonisation des attributions entre ministères et formalisation des relations hiérarchiques et fonctionnelles :

"De la part des autorités, il y a encore un refus de choisir parmi ceux qui doivent occuper le devant de la scène pour l'élaboration du plan : le Parti se met en avant pour promouvoir le développement, l'administrateur veut échapper à son image d'agent uniquement préoccupé de la sécurité, les techniciens voudraient enfin s'émanciper mais n'en ont pas les moyens. Ce n'est donc pas pareil que le Plan ou l'Intérieur soit responsabilisé" (un haut-fonctionnaire)

"Où situer la coordination de la planification, chez les techniciens, chez les administratifs, chez les responsables du Parti ? Ont-ils le même message ? " (un haut-fonctionnaire)

"On est en train de renverser la hiérarchie des responsables du développement au profit de l'administrateur, quel est désormais le rôle des SRD. Le passage d'un pôle à l'autre se fait sans transition, qu'en est-il de la commission provinciale qui ne fonctionne même pas" (un haut-fonctionnaire)

"Avant d'accroître les prérogatives des communes, il faut vérifier que les administrateurs et les techniciens sont bien les meilleurs pour appliquer les programmes et consignes dans le domaine agricole ou celui de la santé." (entretien ministériel)

C'est autour de ces interrogations que se jouent très concrètement le contenu et l'avenir de la planification communale, mais d'ores et déjà le contexte que nous avons décrit précédemment, la manière même dont se déroule le débat, le poids des acteurs qu'il mobilise, laissent entrevoir les issues probables.

Telles que nous avons pu les appréhender à l'échelon communal, les réponses sont explicites: la planification communale est un (nouveau) mot d'ordre.

"La loi communale a été présentée aux gouverneurs en mai, il fallait d'abord régler le problème du statut des personnels et les replacer dans la nouvelle loi, puis installer les conseils communaux, après venait la discussion du plan de travail des communes en septembre. Pour les plans triennaux, nous n'avons pas encore le calendrier." (un gouverneur)

En octobre un seul des six administrateurs avait reçu des consignes précises sur l'échéancier de sa réalisation, mais en décembre chacun d'entre eux ne disposait plus que de quelques semaines pour "rendre la copie" au gouverneur.

Consignes descendantes, absence de concertation et d'appui particulier de la part des instances provinciales (aucun n'avait connaissance de la planification centrale, et même dans certains cas provinciale), précipitation, telles sont les formules les plus fréquemment avancées pour caractériser un processus qui devait permettre une mise à plat des problèmes au niveau des instances décentralisées et une mobilisation des énergies locales.

"La sous-commission de planification régionale n'a joué aucun rôle, elle ne coordonne rien du tout." (un administrateur communal)

"Il faudrait d'abord nous laisser le temps de faire fonctionner les conseils communaux." (un administrateur communal)

Mais en définitive, la demande du ministère et les consignes répercutées par les échelons supérieurs n'ont pas pris au dépourvu les gouverneurs et administrateurs :

"La réalisation ne pose aucun problème particulier sauf dans les communes où l'administrateur ne maîtrise pas encore tous ses dossiers." (un gouverneur)

"Le délai, ce n'est pas gênant, dans notre commune, nous savons déjà ce que nous avons à faire." (un administrateur communal)

En fait, la réponse est claire aux yeux des administrateurs communaux :

"On nous demande maintenant de formuler les plans de travail pour trois ans"

"Il s'agit pratiquement de multiplier par trois les travaux et les quantités que nous pourrions réaliser".

Les programmes communaux sont donc bien en conformité avec un "cadrage provincial" préalable. Le gouverneur lui-même est chargé de faire appliquer prioritairement ses propres directives, les "projets communaux" viennent "en plus" selon leur "harmonie avec le plan national de développement" :

"En fait, il y a trois plans à faire appliquer, celui des projets provinciaux, puis le programme de la SRD et après seulement le programme du conseil communal." (un administrateur communal)

La phase d'identification des besoins a donc été sommaire et les priorités énoncées sont celles traditionnellement émises au niveau local sans vraie hiérarchie. Dans une commune, où était relevée l'apparente contradiction entre l'orientation provinciale ("*les priorités absolues de la province, c'est l'école, puis les infrastructures sanitaires*") et les choix communaux renvoyant les écoles en dernière position après les adductions d'eau, les équipements de santé, le volet foresterie et l'élevage,... la solution avancée est significative : "*En fait, tout est urgent*".

En l'état, les plans communaux consistent donc plutôt en une sommation de toutes les tâches habituellement programmées au niveau régional ou même national parmi lesquelles des opérations seront retenues en fonction de la capacité de négociation et de réalisation de chaque commune : construction et entretien d'écoles primaires, de logements pour le personnel oeuvrant dans la commune, de centres de santé, construction des tribunaux de résidence, promotion d'équipements sportifs et culturels, installation de brigades de sécurité, entretien et aménagement de sources d'eau potable, lutte anti-érosive, plantation et entretien des

boisements communaux, tracé et entretien des pistes de pénétration, construction de ponts et ponceaux, etc., telle est la liste des activités courantes dévolues à la commune. Des opérations concernant l'agriculture, l'élevage, le commerce ou le soutien au mouvement coopératif, sont aussi mentionnées dans tous les "cahiers des charges", mais complètent généralement l'action d'intervenants extérieurs à la commune (SRD, projets, ONG).

Concrètement, le processus d'élaboration et la "large sensibilisation" préconisée se sont traduites ainsi dans les communes étudiées :

- dans la commune la plus "studieuse", les personnels techniques ont été invités en octobre à remplir des questionnaires sur leur programme de travail et leurs prévisions et l'administrateur rédigeait seul le document à transmettre au gouverneur (*"l'approbation du conseil communal ne pose pas de problème puisqu'il s'agit de ceux qui ont rempli les questionnaires"*) en reprenant les chapitres du Plan quinquennal national ;

- dans une autre, trois réunions (du conseil communal ?) ont été organisées par la commune avant octobre et *"nous avons engagé une large consultation pour le plan, colline par colline, zone par zone"* (l'administrateur communal), mais le travail était simplifié puisque ces dossiers étaient destinés à un projet, en cours de démarrage, intervenant sur la commune ;

- dans une troisième, le "plan" se présente comme deux listes très ambitieuses reprenant les éléments de la "monographie communale", la première concerne les "besoins que la commune est capable de couvrir avec ses possibilités financières et humaines", la seconde recense les "besoins nécessitant une intervention extérieure" ;

- dans deux communes, le travail était simplifié et réduit à ce que la commune peut imaginer contrôler, la première faute de moyens et excentrée, se limite essentiellement à l'entretien et l'extension du patrimoine bâti local et, pour le reste ne peut que tout attendre des projets et ONG ; la seconde, dans la périphérie de la capitale, améliore par des réalisations d'importance qu'elle est en mesure de financer, ses prestations à caractère sanitaire et social et laisse à la SRD et à l'État le soin de gérer le "productif" ;

- la dernière enfin, assez insatisfaite de la procédure, attend avant tout qu'une solution soit trouvée à son unique préoccupation, l'approvisionnement en eau, qui débloquerait radicalement bien d'autres initiatives jusque là interdites ou d'un coût dissuasif.

Les principales conclusions qui se dégagent alors peuvent être résumées ainsi : la planification communale concerne essentiellement des infrastructures à finalité sociale, elle est largement indicative et ne programme que très sommairement les moyens susceptibles d'être affectés à des réalisations rarement décrites et chiffrées avec précision.

Ce grand réalisme repose de toutes façons sur des appréciations objectives : budgets annuels durablement étriés et dépenses fixes qui en absorbent en moyenne pratiquement la moitié, personnels spontanément peu réceptifs à toute accroissement inévitable de leurs charges à effectif constant, etc. Tout laisse penser qu'il sera très difficile de vouloir soustraire des moyens et personnels existant pour des objectifs nouveaux qui ne sont pas traditionnellement de leur ressort, alors même que des tâches urgentes et décisives ne sont pas assumées de manière satisfaisante par la seule instance qui est naturellement désignée pour le faire. On citera par exemple l'état civil, la comptabilité communale, les registres d'assujettis,... et d'une manière générale tout le dispositif documentaire sur lequel s'appuie habituellement une administration communale.

Sans apport extérieur (fort improbable pour la période des premiers plans triennaux 1991-93), la disproportion entre les missions requises de la part de la commune et les ressources disponibles enlève tout caractère d'engagement contraignant vis-à-vis de ces plans.

Il faudra bien effectuer des choix et hiérarchiser toutes les urgences si on ne veut pas assumer parallèlement une diminution des prestations ou performances actuelles.

Comme elles le font habituellement, les communes envisagent de concentrer l'essentiel de leurs efforts sur les actions courantes au niveau des infrastructures collectives et renverraient toutes les autres, surtout celles nécessitant de lourds investissements, aux structures formellement compétentes :

"Il n'y a rien à planifier dans l'agriculture à notre niveau, c'est la SRD qui fixe les objectifs et donne les consignes." (un agronome communal)

La prédilection exprimée à divers niveaux pour le "bâti" est en soi significative des intérêts bien compris de l'administration communale : ce sont des travaux qu'elle sait faire et qui sont à sa portée, qui matérialisent l'existence et l'activité de l'entité communale vis-à-vis des administrés comme des visiteurs lors des inaugurations, de plus la prise en charge des réalisations est claire dès la "remise-reprise" de l'infrastructure à l'administration ou au service qui en aura l'usage (éducation nationale, santé, coopérative, etc.).

Projets et investissements communaux (enquête effectuée auprès de 30 communes*)

"On constate qu'il y a en effet un effort soutenu. Les communes projettent en moyenne au moins une opération d'investissement par année ; mais il s'avère aussi que ces projets sont dans la plupart des cas mal conçus, mal préparés. Un quart seulement des projets conçus est réellement mis en route et un sur six seulement est achevé dans les délais préconisés initialement. Les dépassements des crédits prévus semblent être plutôt la règle que l'exception. Les gouverneurs interrogés à ce sujet confirment ces constatations.

Près de 60 % des investissements se situent toutefois dans les secteurs sanitaires et surtout de l'enseignement. Ceux qui pourraient générer des recettes directes de type commercial pour les communes sont plutôt rares, tout comme ceux qui créent des emplois rémunérés peu qualifiés."

* Extrait de Etude du système des ressources communales, *op. cit.*, septembre 1989.

La faiblesse remarquée des activités à finalité économique et des projets productifs ne s'explique pas par le manque d'intérêt suscité, mais surtout par la prudence qu'ils inspirent :

"On risque toujours d'être soupçonné de vouloir faire du commerce avec l'argent de la commune" (un administrateur communal)

et par le manque de confiance dans les moyens et résultats. On soulignera à ce sujet cet étonnant paradoxe de la responsabilisation des communes qui veut que si l'agriculture est pratiquement le seul domaine où elles contrôlent assez bien le dispositif d'encadrement, c'est aussi celui dont elles se défont et qu'elles cherchent à "refiler" aux projets ou ONG.

"Il faut bien comprendre les limites des administrateurs communaux, ce n'est pas la production qui les intéresse, ils veulent surtout des actions-vitrines comme des CADI même en passant au-dessus de la population" (un agronome de projet)

En dehors de la mobilisation locale de nouvelles ressources financières et humaines, personne ne voit très clairement dans les communes en quoi les plans triennaux inaugurent vraiment des projets renouvelés ou inédits dans le domaine du "développement".

6.2. Les ressources locales mobilisables

En théorie, elles ne sont pas négligeables et il est souvent affirmé que la seule valorisation et gestion rationnelle de l'existant suffirait à résoudre bien des problèmes : encadrement documentaire renforcé, formation des personnels, meilleure présentation et maîtrise des dossiers, la chaîne des effets immédiats et tangibles est séduisante. L'importance des réalisations qui peuvent déjà être mises au crédit des communes particulièrement au niveau des constructions milite effectivement en ce sens et donne l'impression que leur capacité contributive présente encore une très grande élasticité justifiant la multiplication de ses attributions et charges. Dans deux domaines (fiscalité et travaux communautaires), elle est considérée comme insuffisamment explorée.¹

6.2.1. L'accroissement des prélèvements fiscaux et des recettes financières

Les déficiences et le faible rendement du système des finances communales apparaissent bien évidemment comme les handicaps les plus criants de la gestion communale et seuls deux des six administrateurs (Bukinyanya et Gahombo) estiment (vraisemblablement à juste titre) ne pas être en mesure d'améliorer de manière significative les performances financières actuelles de leur commune. Il existe donc des marges effectives et des voies techniques (au niveau de la normalisation progressive des procédures) et politiques (par un renforcement de la transparence de la gestion grâce à un contrôle social accru) pour améliorer la situation présente.

On peut cependant douter qu'elles constituent à brève échéance des solutions-miracle pour remédier à des insuffisances multiformes qui, rappelons-le ne concerne pas que la *collecte* des fonds (les structures qui "ont de l'argent" n'affichent pas, elles non plus, des réalisations proportionnelles à leurs recettes théoriques). Trop d'individus estiment aujourd'hui tirer avantage d'un système redistributif pour laisser augurer des changements rapides. En outre, l'accroissement de la pression fiscale porterait sur les taxes les plus rentables et aisées à mettre en oeuvre, c'est-à-dire celles qui concernent l'activité commerciale, or une telle solution ne peut être considérée comme vraiment satisfaisante dans la mesure où toute imposition supplémentaire ou disproportionnée découragerait cette activité vitale.

Quoi qu'il en soit, à court et moyen terme, les améliorations prévisibles contribueront surtout à consolider l'existant en permettant de moins travailler dans l'urgence au gré des problèmes qui sont sans cesse posés, de doter la commune de moyens plus adaptés à ses tâches, de payer ses personnels plus régulièrement. On peut par ailleurs estimer que les moyens supplémentaires dont disposeraient les communes se verraient automatiquement affectés en priorité aux secteurs d'activité où n'existe pas, dans le contexte burundais actuel, d'alternatives de prise en charge. On citera par exemple, l'école où d'énormes investissements restent à faire en particulier dans le domaine de la formation professionnelle et de l'enseignement secondaire, la santé, les adductions d'eau et plus généralement la gestion des ressources hydrauliques ou encore le secteur stratégique de l'animation culturelle actuellement essentiellement limité à l'animation politique ou concédé aux paroisses. Ces destinations correspondent aussi aux secteurs privilégiés par les populations appelées à accroître leur contribution.

¹Il faudrait bien entendu mentionner aussi l'investissement des particuliers (cf. § infra § 9.3.).

Ces quelques réflexions limitent considérablement la capacité d'initiative des communes, dont deux seulement (Giteranyi et Mpanda) semblent disposer de réserves fiscales significatives, et donc la portée de leurs plans communaux.

6.2.2. Travail non-rémunéré et travaux de développement communautaire (TDC)

Parmi les ressources sans cesse évoquées (avec toutefois des degrés de conviction variables) pour desserrer la contrainte des ressources locales lors de la mise en oeuvre des projets communaux figurent les fameux TDC qui représentent encore dans l'esprit de nombreux cadres et planificateurs un véritable mythe de la ressource cachée, abondante si ce n'est inépuisable. Compte-tenu de cette réputation et du lien étroit avec la question de l'encadrement précédemment abordée, nous avons porté à ce thème une attention particulière.

Le recours à de tels travaux collectifs institutionnalisés prend tout d'abord appui sur l'existence d'une tradition nationale d'entraide qui s'illustre particulièrement lors d'événements familiaux et sociaux majeurs comme le mariage ou la perte d'un membre de la famille, lors d'une catastrophe comme la destruction de maisons, lors de travaux dont l'ampleur ou la difficulté suppose l'aide de la famille ou du voisinage (défrichages, labours ou soins culturels longs et exigeants, récoltes abondantes, constructions difficiles, etc.). La solidarité collective se manifeste par des gestes simples de soutien, telle la présence physique, des cadeaux, la participation à certains travaux de circonstances et était ressentie comme une obligation sociale majeure vis-à-vis de la parenté et du voisinage.

La seconde référence est plus ambiguë et concerne les "travaux obligatoires réalisés dans l'intérêt des populations" mis en oeuvre par les autorités coloniales belges. Travaux qui ont certes permis de couvrir le territoire d'un réseau très dense d'infrastructures de liaison et d'ouvrages divers, mais qui se sont durablement attachés une réputation négative faite d'arbitraire et de recours à la chicote. Hormis ces prestations de travail forcé à finalité économique et sociale collective, la célèbre ordonnance-loi n° 52 du 7 novembre 1924 sur "les cultures vivrières obligatoires" introduisait des contraintes similaires *au sein même de chaque exploitation agricole* par le biais des cultures imposées. A titre d'illustration, la version "humanisée" qui s'imposera en 1944 sous la pression des Nations Unies, autorise la pratique des travaux obligatoires "à titre de mesure d'enseignement agricole". Dans cette décision sont incluses : "les cultures de vivres pour l'alimentation et dans l'intérêt exclusif de la population, [...] et les cultures des vivres ou de produits d'exportation imposées à titre éducatif"¹, mais en fait, de "la création et de l'entretien des routes, des passages d'eau, des marais", en passant par "la plantation, la récolte, la préparation de toutes les cultures", "le drainage et la mise en culture des bas-fonds, les travaux de reboisement, la lutte anti-érosive, les divers travaux en faveur de l'élevage, la construction des installations et bâtiments à finalité agricole, l'introduction de la culture attelée sur des terrasses radicales,..." , aucun domaine d'activité en milieu rural n'échappait à la législation sur le travail obligatoire. La mémoire paysanne en a été profondément marquée et les comportements durablement façonnés.

Une définition aussi extensive du champ d'intervention autoritaire de l'État, a rendu bien évidemment délicate, depuis l'indépendance, toute forme de mobilisation et de "vulgarisation" que les autorités nationales se devaient inévitablement solliciter ne serait-ce que pour faire face aux entretiens indispensables des infrastructures collectives dans une situation d'insolvabilité prononcée de l'État. Après une réintroduction partielle en 1967 et au terme de

¹ Nations Unies/BIT, *Rapport du Comité spécial du travail forcé*, Genève, 1953, p. 198 sqs.

longs débats, deux décrets-lois de 1979 réglementaient la pratique des travaux de développement communautaires alors que le Congrès du Parti U.PRO.NA. tentait de dégager une nouvelle philosophie de mobilisation politique des citoyens. Tous les Burundais âgés de plus de 18 ans se trouvent depuis lors astreints, le samedi de 7 à 12 heures à une demi-journée de participation obligatoire à des travaux de "développement communautaire", jumelés une semaine par mois, à des réunions de sensibilisation organisées par le Parti.

Rétrospectivement, le bilan global de cette institutionnalisation apparaît contrasté. Si dans l'ensemble les autorités communales portent un grand intérêt à cette ressource locale censée résoudre l'essentiel de leurs problèmes de travaux d'intérêt collectif et de couverture des coûts récurrents et d'entretien, elles insistent aussi sur les réticences que rencontrent les relais administratifs et techniques chargés d'assurer la large mobilisation souhaitée et les difficultés propres à leur mise en oeuvre.

De nombreux symptômes témoignent de l'ampleur de ces réticences. L'absentéisme est globalement très élevé en particulier parmi les femmes et les jeunes - bien plus de la moitié des effectifs potentiels mobilisables d'après les informations fragmentaires que les responsables locaux fournissent¹ -, mais il n'en est que la manifestation la plus apparente. Retards, période de travail écourtée, pauses répétées, faible intensité du travail, tâches inachevées... témoignent plus fortement encore de l'attitude des populations et des multiples arrangements que les chefs de cellule et les techniciens communaux sont amenés à tolérer. Devant cette situation générale, le recours à diverses formes de contrainte directe (amendes) et indirecte (chantage aux prestations administratives et sociales assurées par la commune) ne peut être considéré comme un moyen vraiment efficace pour y remédier et lorsqu'elles sont décidées, les sanctions ne s'appliquent apparemment qu'à un nombre d'individus fort restreint. Le cas de sanction le plus marquant que nous avons relevé concernait la non-participation aux travaux et fourniture du paillage sur une caféière du Parti où des amendes de 500 FBu étaient mises.

Les TDC posent aussi d'importants ou d'insolubles problèmes techniques et d'organisation du fait de l'importance des effectifs à encadrer et de l'absence de moyens spécifiques, mais ces contraintes caractérisent déjà la plupart des domaines d'intervention des communes : encadrement souvent défaillant (aussi bien des techniciens disponibles que des responsables politiques et administratifs improvisés "chefs de chantiers"), outillage inadapté ou défectueux, transports des matériaux et des hommes inexistantes, etc.

Il existe aussi d'autres causes plus fondamentales, tel que le reflux des thèmes idéologiques valorisés par le biais de cette mobilisation. En effet, au travers des TDC, c'est l'ensemble des valeurs et convictions des diverses catégories de la population qui s'expriment, or celles-ci sont profondément influencées par le relâchement des formes d'entraide et de solidarité traditionnelles, la généralisation des relations et échanges reposant sur l'argent et le salariat, la dévalorisation ou la distance grandissante vis-à-vis du travail manuel du fait de l'extension de la scolarisation, la mobilité accrue des jeunes générations et les sollicitations des nouveaux modes de vie urbains.

Touchée par l'usure au fil des ans, la formule semble à ce point handicapée que la majorité des cadres locaux désespèrent de remédier à la démobilisation et à la désaffection de plus en plus forte des citoyens, et plus particulièrement des jeunes ruraux. Un administrateur communal n'hésitera pas à déclarer que :

¹ Une seule des six communes, celle de Mutumba, s'estime satisfaite dans ce domaine.

"Les travaux de développement communautaire, ça ne marche nulle part, les administrateurs qui disent le contraire sont des menteurs."

En fait chaque commune, selon la personnalité de l'administrateur et le contexte local, adopte les solutions et compromis qui lui semblent nécessaires. Dans la plupart d'entre elles, un niveau minimal de mobilisation est maintenu pour la construction ou l'entretien des infrastructures de base indispensables (entretiens divers de bâtiments et pistes, élagages et entretien de coupe-feu dans les boisements "communaux", etc.). Dans une seule, la mobilisation reste forte et d'importants travaux d'équipement ont été réalisés grâce à l'usage intensif de la "sensibilisation". Mais à l'inverse certaines, refusant d'accepter la logique de la contrainte renforcée, les ont implicitement mis en sommeil laissant les chefs de secteur et de cellules parer au plus pressé lorsqu'une piste est coupée, l'existence d'un ouvrage d'art ou d'un bâtiment menacée :

"Ça ne marche pas du tout dans le pays et particulièrement chez nous. Il y a un manque de planification, d'organisation et de concertation avec la population. Mais si la population le veut, elle peut elle-même prévoir l'organisation." (un administrateur communal).

La plupart des communes ont aussi renoncé à y faire participer telle ou telle catégorie de la population. Ces dispenses ou tolérances concernent de nombreux jeunes, la plupart des cadres et fonctionnaires (mais certains sont chargés de les encadrer), les commerçants et artisans reconnus, les entrepreneurs et cadres du privé (s'alignant en cela sur l'exemption accordée à toute la population de Bujumbura par le comité central du Parti en juin 1980), enfin et surtout, dans certaines communes et de manière globale, les femmes.

La distance est donc très grande entre la réalité constatée et l'espoir fréquemment formulé d'une administration planifiant et organisant méthodiquement, du département de l'Inspection et des Projets communaux du ministère de l'Intérieur aux communes, des TDC rationalisés et fonctionnalisés. En fait, deux positions pourraient être dégagées.

La première consiste à laisser les choses officiellement en l'état, et à faire en sorte que chaque commune améliore la gestion de l'existant en mobilisant ceux qui peuvent l'être, en renforçant, autant que faire se peut l'intéressement des populations et le poids des considérations proprement techniques par l'amélioration de la productivité du travail et de l'efficacité des travaux. Parmi les arguments qui militent en faveur du maintien du *statu quo* figurent bien entendu l'ampleur des besoins en équipements et infrastructures à finalité sociale et économique. Les TDC actuels offrent des réponses à des contraintes et à des tâches pour lesquelles on s'accorde à dire que les limites financières du pays, des collectivités territoriales et des ménages ne permettent pas aujourd'hui d'employer d'autres formules. Au titre de "taxe en nature", ils complètent ou se substituent partiellement à un système d'imposition en espèces délicat à mettre en oeuvre avec des populations dans l'ensemble peu solvables. Ils servent aussi à améliorer le bien-être collectif des populations et à renforcer le potentiel des infrastructures sociales et économiques des communes. S'agissant la plupart du temps de travaux répétitifs d'entretien dont l'ampleur s'accroît avec la quantité des équipements et infrastructures installées, rien ne permet d'ailleurs de penser que des modifications notables puissent être apportées à ce système.

En outre, mais de manière très variable selon le dynamisme de l'encadrement local, les TDC sont utilisés au titre de la vulgarisation agricole lorsque l'application des mots d'ordre nationaux préconise des travaux ou thèmes qui revêtent un caractère impératif général ou

concernent de nombreuses exploitations (lutte anti-érosive et éclaircie des bananeraies en courbes de niveaux, installation de compostières,...), et chaque fois que des aménagements d'importance sont réalisés (reboisements, aménagements de bas-fonds, hangars de stockage, etc.). De nombreux débats ont lieu sur la destination des aménagements, l'identification exacte des bénéficiaires surtout lorsqu'il s'agit de travaux à finalité productive immédiate. Accessoirement, ils sont aussi sollicités pour les travaux collectifs du Parti à des fins d'autofinancement (caféières et champs du Parti, par exemple).

Une deuxième position se fait jour au travers de la volonté exprimée par certains responsables de rationaliser cet effort et d'en relever le niveau d'efficacité. Tout comme pour le recouvrement des impôts et taxes, il leur apparaît tout à fait possible d'accroître très significativement la mobilisation de ce potentiel "inexploité" grâce à un renforcement proportionnel des mesures d'encadrement des populations aussi bien pour dissuader l'absentéisme que pour s'assurer de la productivité et de la qualité du travail effectué. Il s'accompagne d'une "dépolitisation" des TDC qui seraient présentés comme une forme d'obligation fiscale alternative dont les populations non solvables seraient redevables sous la forme d'un certain nombre de jours de travail obligatoire que l'administration communale utiliserait sur des chantiers ou entreprises communales permanents, ce qui permettrait la réalisation de travaux plus élaborés impliquant une véritable discipline de chantier. Un plaidoyer en ce sens figure dans l'*Étude du système des ressources communales* qui vient d'être réalisée pour le secrétariat d'État au Plan.

Une telle réorganisation se heurte à notre avis à plusieurs difficultés et contradictions. En abandonnant la dimension politique et d'éducation civique des TDC, la légitimité actuelle, même précaire, des travaux "communautaires" serait atteinte sans garantie de voir les populations convaincues par de nouveaux arguments. Il s'agit tout d'abord d'un problème d'égalité devant l'application de la loi qui impose actuellement à chaque citoyen, quels que soient ses compétences et son rang social, les mêmes obligations et en l'occurrence des prestations de travail manuel malgré toutes les formes d'exemption déjà tolérées. La possibilité d'en être dispensé en échange d'une contrepartie financière pose un problème fondamental qui touche à l'ordre social accepté sur les collines. Déjà convaincus de la dévalorisation du travail manuel (qu'ils offrent "sans compter" ainsi que leur pauvre outillage), puisque ce travail "sans valeur" ne trouve justement pas à s'employer localement contre de l'argent, les simples paysans, *banyabitoke*, perçoivent déjà très mal les inégalités de traitement dont ils s'estiment victimes et peuvent difficilement admettre un équivalent monétaire tarifé à un labeur qui s'étalerait sur plusieurs jours.

Les formes de mobilisation continue des paysans, introduisant une relative spécialisation et individualisation des tâches et des formes d'organisation élaborée de la main-d'oeuvre, conduiraient inévitablement à une revendication unanime en faveur de *la salarisation de certains travaux sur le budget communal* avec la création d'emplois communaux permanents. A titre d'illustration, on peut déjà s'interroger sur la manière dont la "main-d'oeuvre banale" perçoit le versement de rémunérations aux travailleurs qualifiés venant encadrer certains chantiers des TDC (tels les constructions de bâtiments administratifs divers) grâce aux cotisations complémentaires qu'elle est parallèlement obligée de verser. Des contestations vives peuvent être relevées dans certaines communes pratiquant largement l'usage combiné des TDC et des cotisations.

De même, la banalisation des TDC, gérés comme une ressource "gratuite" dont l'affectation serait interchangeable, inciterait inmanquablement les communes à favoriser des

entreprises et investissements à court terme donnant lieu à des recettes monétaires rapides. Le souci d'orienter prioritairement les TDC vers des activités productives susceptibles de renflouer les finances communales donnerait prise à l'accusation d'exploiter les travailleurs au travers de ces activités : l'argument qui "sauve" aujourd'hui les TDC auprès des populations est que les infrastructures scolaires, sanitaires, de liaison, les boisements, etc. constituent des investissements directement ou indirectement productifs à moyen et long terme.

D'autre part, rien n'indique que la faiblesse de ces mêmes finances communales permette aux communes d'effectuer les inévitables investissements monétaires complémentaires qui garantiraient l'emploi productif de cette main-d'oeuvre, son encadrement "rationnel" par des personnels déjà débordés, d'assurer une meilleure gestion des recettes générées.

Comme nous l'écrivions dans une précédente étude¹, tout appui technique renforcé, tout effort d'organisation posent à terme le problème de la rémunération des compétences sollicitées (main-d'oeuvre qualifiée, technicien ou chef d'équipe). De la même façon que certains responsables du Parti protestent contre l'absence d'indemnités, il faudra bien s'engager vers une rémunération des compétences nécessaires au bon fonctionnement de TDC restructurés et plus généralement la salarisation d'ouvriers communaux travaillant dans le cadre des opérations de développement de la commune. On ne peut d'un côté, admettre que "*des élus mieux formés refuseraient à terme d'assurer leurs tâches bénévolement*" et de l'autre, dénoncer les paysans et artisans tentés par l'absentéisme et l'exode rural alors qu'ils ne demandent qu'à rémunérer sur place leurs compétences et savoir-faire afin ... d'être en mesure de payer les impôts et taxes dont ils sont justement redevables à ladite commune !

En conclusion sur ce point, tout laisse penser qu'une "réorganisation productive" des TDC, largement incertaine quant à ses effets réels, renforcerait le poids d'activités productives reposant sur des logiques économiques artificielles qui inévitablement concurrenceraient d'autres initiatives "autonomes". De nombreux entrepreneurs, artisans et commerçants se plaignent déjà de la concurrence inégale qu'ils subissent de la part des ONG et projets.

Au-delà des TDC, la réflexion devrait donc porter plus globalement sur *les différentes modalités de sollicitation de main-d'oeuvre non-rémunérée aussi bien de la part des communes que des associations, ONG et projets* afin d'unifier les pratiques, regrouper les moyens et mettre en place une politique cohérente et suivie de promotion de structures susceptibles de constituer à terme des lieux durables d'activité, de revenus. Bref, travailler à la disparition progressive du travail non-rémunéré, "volontaire" ou "forcé" !

En effet, d'une manière générale, les divers bailleurs de fonds portent une appréciation très positive sur toutes les formes de mobilisation "bénévole" des populations et parmi celles-ci les TDC sont généralement considérés comme un effort organisé et significatif des collectivités et de la population en faveur du développement. Dans la plupart des cas, les organismes de coopération s'accordent pour souligner la nécessité d'une meilleure efficacité technique des chantiers promus dans ce cadre et ne formulent en général aucune réserve lorsqu'ils sont sollicités pour faire bénéficier les communes où ils interviennent de la structure d'encadrement technique des projets qu'ils financent (techniciens, voire moyens de transport et outillage). Il peut cependant sembler tout à fait discutable que des composantes entières de projets reposent sur une "contrepartie nationale" presque intégralement composée de travail

¹ *Le rôle des communes dans le développement du Rwanda* (ouvrage collectif), Banque Mondiale, Washington, 1987, 96 p.

paysan non-rémunéré mobilisé par l'intermédiaire des communes sans que soit posé explicitement le problème de l'accroissement régulier des charges récurrentes engendrées par les infrastructures réalisées et qui saturent rapidement la capacité même du travail bénévole. La finalité des projets est avant tout d'aider à *constituer une base monétaire locale permettant à terme la prise en charge des entretiens par des personnels rémunérés* particulièrement dans le cas des pistes et des boisements où l'intervention des TDC n'est, aujourd'hui, que partiellement convaincante. Les résultats et impacts du Programme Spécial de Travaux Publics à Haute Intensité de Main-d'Oeuvre sont à cet égard tout à fait probants et explicites.¹ A cette fin, le recours mécanique aux TDC et à leurs diverses variantes présente maints inconvénients et explique bien des échecs ou abandons ultérieurs de l'équipement ou de l'entreprise alors que des formes contractuelles impliquant des particuliers ou des groupes pour des opérations s'inscrivant dans la durée sont négligées.

La position des ONG est plus complexe et renvoie à des approches très marquées par la philosophie et les financements de chaque organisme. Certaines n'ont aucune opinion précise sur le sujet et sont disponibles pour tous les types d'intervention pourvu que les "bénéficiaires" organisés, quels qu'ils soient, les sollicitent et démontrent ensuite leur capacité à les faire aboutir. On débouche alors très souvent sur des opérations tripartites regroupant dans un même projet les apports des bénéficiaires directs clairement identifiés, des autorités locales intéressées et ceux dont dispose l'ONG. D'autres ONG - la majorité - préfèrent travailler hors du cadre étatique et n'appuient vraiment que les formes de travail volontaire à base de groupements "autonomes" de producteurs ou d'usagers. Généralement, elles cherchent à maintenir la commune à une distance respectable de leurs activités et veillent à l'indépendance militante de leur propre réseau d'entraide et de travail en commun. Plusieurs structures coopératives, groupements et compagnonnages divers sont ainsi devenus des interlocuteurs de poids à l'échelon local et réussissent à promouvoir des programmes très dynamiques de mobilisation des énergies local....

{ manque une partie }

6.3.3. Les communautés locales

Sous ce terme générique, nous regroupons l'ensemble des types de groupements, organisés et spontanés, qui forme le tissu associatif et coopératif local. Pour être précis, ce secteur d'intervention n'occupe qu'une place minimale, c'est par unité que le décompte s'effectue au niveau de chaque commune, mais ce dernier demeure largement arbitraire dans la mesure où il se borne aux structures connues ou reconnues, c'est-à-dire pour l'essentiel aux coopératives et activités *enregistrées*. On rejoint alors un débat plus vaste sur leur réalité et leur identité :

"Il n'existe pas au Burundi de coopératives dignes de ce nom. Ce sont les deux mensonges des administrateurs : le décompte des maisons en dur et les coopératives. Ils s'imaginent ainsi être appréciés comme de bons administrateurs." (entretien ministériel).

"Les coopératives officielles ne sont pas des groupements de producteurs, mais de simples boutiques du projet" (un cadre de projet coopératif)

¹ A. GUICHAOUA, *Les paysans et l'investissement-travail au Burundi et au Rwanda*, Centre des Publications du BIT, Genève, 1987, 196 p.

Si l'on rajoute la déclaration d'un administrateur qui, à l'inverse, voulait monter des coopératives "spontanées" pour ne pas être astreint à un statut trop lourd,

"La loi sur les groupements de production est trop contraignante, je préfère mettre en place des groupements privés [...] Ils ne figurent pas dans les objectifs du plan triennal." (un administrateur communal)

il n'est pas aisé d'en apprécier exactement l'importance, le rayonnement et l'impact. En fait, il apparaît clair que les coopératives existantes sont perçues et sont effectivement des prolongements de l'encadrement administratif et technique communal ou des églises. Les membres qui les dirigent entretiennent toujours, d'une manière ou d'une autre, des liens étroits avec les salariés de la commune, des projets, des églises ou ONG. A Giteranyi et Songa par exemple, les principaux groupements et coopératives sont promus par la paroisse ou le diocèse (coopérative de fabrication de tuiles de Ruzo, d'un côté, trois coopératives de production et quatre groupements de l'autre).

Dans le cadre économique actuel, on ne voit pas la nature des avantages qui pourraient susciter objectivement l'intérêt des particuliers pour cette forme officielle de regroupement de producteurs où l'absence de *contrôle social interne* des membres associés est général. Problème aggravé dans le cas des structures promues par l'administration du fait de problèmes de gestion. C'est alors la formule coopérative elle-même qui est mise en cause :

"Le problème essentiel des coopératives est celui des détournements ou plutôt de l'impossibilité de faire aboutir les procédures engagées contre les responsables de ces détournements." (un administrateur communal)

"Compte-tenu de l'expérience des paysans dans ce domaine, je n'ose plus employer le terme de coopérative." (un administrateur communal)

Rien n'indique enfin que les boutiques ou coopératives communales assurent des prestations que des initiatives autonomes ne pourraient fournir, voire dissuadent l'émergence de telles initiatives. Les coopératives semblent ainsi correspondre non pas à une véritable nécessité économique, mais à une nécessité institutionnelle : cadre formel idéologiquement valorisé pour domicilier les apports de l'Etat, massivement investis par les cadres locaux soucieux de contrôler l'amont et l'aval de la production.

L'association malheureuse qu'introduit un texte officiel récent du ministère du Développement rural entre la "constitution d'associations pour créer des courroies de transmission de l'encadrement" et "la multiplication des descentes sur le terrain par les diverses autorités de l'administration centrale" est finalement très révélatrice des finalités sous-jacentes de la politique d'encadrement "coopératif" des populations rurales : "mobiliser et organiser la population pour participer activement dans l'esprit des stratégies proposées pour réussir un excellent encadrement".

L'exemple des COOPEC est à cet égard significatif. Dans une des communes où nous avons effectué des entretiens prolongés avec des paysans, le même jour où se tenait une réunion de sensibilisation largement consacrée à l'activité de la COOPEC locale, aucun de nos interlocuteurs parmi la population paysanne, y compris les nombreux "sociétaires", ne faisait de différence entre la commune et les responsables de la coopérative, ne connaissait ses statuts, les membres de son conseil.

"Pour toutes ces questions là, il faut s'adresser à ceux qui nous dirigent." (un paysan)

Chacun déclarait aussi que, sauf pour les familles ayant des revenus réguliers, l'avaliseur incontournable pour l'obtention des prêts était le chef de secteur...

Face à cette stratégie importée de structuration du milieu paysan, on comprend mieux les blocages ou réserves qui interdisent l'émergence d'un mouvement associatif dynamique tirant sa légitimité *de ses propres actions et réalisations*. Même lorsqu'ils sont issus de "la base" les délégués et mandataires actuels de ces structures apparaissent presque toujours, auprès de ceux qu'ils "représentent", comme "élus" par le sommet (administration ou Parti) et donc dépossédés de leur cause par ceux qui les soutiennent ou les utilisent (même en voulant bien faire). Pour asseoir durablement leur crédibilité vis-à-vis de la paysannerie "inorganisée", les communautés locales ont besoin d'une génération de vrais bénévoles qui ne seraient pas immédiatement "opérationnalisés" et, plus ou moins rapidement, propulsés à des responsabilités et postes honorifiques ou rémunérateurs. Dans cette optique, l'absence actuelle de tout représentant des "communautés locales" dans les conseils communaux, à la différence des églises, peut être considérée dans un premier temps comme *salutaire* : il s'agit de *rompre avec des logiques de captation et de recentrage sur les nouveaux lieux et activités stratégiques de la part des pouvoirs idéologiques et économiques et non d'en accroître le champ*. Les diverses autorités ont certes fait la preuve de leur grande capacité à promouvoir le "développement provoqué", mais, en l'état actuel de la société, ces formes d'intervention ne suffisent plus à l'expression des dynamismes sociaux, ni à satisfaire l'exigence croissante de responsabilisation des administrés et "fidèles".

Cette génération des communautés locales ne peut être "spontanée". Elle dispose de lieux d'apprentissage privilégiés et "autonomes" avec la promotion du secteur associatif au niveau de la *gestion et du contrôle des infrastructures sociales* : coopératives scolaires pour les fournitures, l'entretien des locaux, la gestion d'internats ; associations d'usagers pour l'entretien des adductions d'eau, le fonctionnement des moulins ; comités de riverains pour les entretiens courants des pistes ou de marais aménagés (désherbage, petits rechargements) ; associations de résidents, de quartiers ou de collines, relayant les administrations dans le domaine de la prévention sanitaire et sociale et surtout de *l'information* des usagers potentiels sur leurs droits, sur les procédures et les filières qu'il importe de maîtriser. C'est au cours de cette phase transitoire et probatoire, dont il apparaît impossible de faire l'économie, que les bénéficiaires et administrés définiront eux-mêmes la philosophie et les formes d'intervention les plus efficaces, identifieront les porte-parole et représentants qu'ils jugent les plus aptes et représentatifs. Le respect de ce temps de maturation est absolument indispensable si l'on veut éviter que ne se reproduisent au sein des communautés locales, les mêmes hiérarchies fonctionnelles et symboliques qui excluent très systématiquement de la représentation et de l'expression collective les "petits" - *banyarucari* - et les femmes en général. A titre d'exemple, les femmes en charge de quelques responsabilités sont toutes, dans notre population de référence, des épouses de cadres. Bref, en assurant progressivement la transparence sur le fonctionnement de leur propre groupe et ses activités, les membres associés volontaires des communautés locales pourront ensuite solliciter la même clarté de la part des institutions et structures contrôlées par l'État et établir avec elles des relations de partenariat qui ne soient pas aussitôt soupçonnées de dépendance ou de compromission.

A ce titre, la dynamique des associations villageoises dans les périmètres irrigués de l'Imbo apparaît exemplaire. On y constate que les niveaux de mobilisation, d'organisation et donc d'exigence des sociétaires évoluent (ou régressent) *ensemble* face à des autorités techniques, administratives et politiques qui chercheraient plutôt à isoler les associations les plus en pointe. C'est en faisant la preuve de leur capacité à résoudre elles-mêmes des

problèmes simples, mais jusque là apparemment insolubles (entretien des canaux, tri des semences, pesage des récoltes, gestion des stocks, etc.), que des revendications, considérées alors comme "inacceptables", ont été avancées :

- contractualisation des tâches jusque là assurées (formellement, mal ou à contretemps) par la SRDI en échange d'une rétrocession partielle des prélèvements sur la production livrée ;
- limitation des prérogatives de la SRDI au niveau de la commercialisation et de la prestation de certains services (intrants) ;
- prise en charge autonome du volet organisation/structuration paysanne et intégration des encadreurs dans les associations qui les rémunéreraient.

Ces faits et analyses permettent, à notre avis, de relativiser l'importance des débats engendrés par les relations entre la commune et ses actuels partenaires locaux, résidents ou représentés. Pour une large part, les problèmes posés ne portent que sur le système des contreparties, de dons et contre-dons, qui doit réguler les rapports entre ceux qui ont les moyens financiers et techniques et ceux qui exercent le pouvoir politique. La population, son labeur offert et ses contributions en espèces, constitue généralement un des éléments de ces marchandages.

Plus fondamentalement, si les projets et ONG apportent des contributions décisives pour renforcer les capacités communales et faire avancer le "développement", ces structures extérieures ne peuvent être considérées comme des points d'appui durables et le seul avantage certain que les populations disent en retirer réside *dans les rémunérations provisoires distribuées aux salariés embauchés*. Pour démultiplier leurs impacts, assurer la maintenance et la pérennité de leurs réalisations, pallier le contrecoup de leurs déficiences et prévoir leur désengagement à terme, la formation du capital humain nécessaire réside dans la constitution d'un vivier *local et auto-entretenu* de citoyens dévoués à la chose publique et susceptibles de promouvoir les formes d'organisation les plus souples et adaptées aux activités à promouvoir. L'acquisition des compétences organisationnelles et gestionnaires nécessaires à la promotion de structures indépendantes suppose, au moins à titre provisoire, un prérequis : dépolitiser et laïciser le champ de l'initiative sociale.

La commune et ses personnels, qui à juste titre ne s'estiment pas actuellement en mesure d'accroître leur rôle d'opérateur direct du développement, ont à terme tout à gagner dans cette évolution. animateurs, voire initiateurs du développement, ils peuvent se suffire d'en récolter et gérer les dividendes pour le plus grand bien des populations.

CHAPITRE 7 : SERVICES SOCIAUX ET DÉVELOPPEMENT RURAL

Il ne peut être question dans cette partie de vouloir traiter les problèmes que posent le fonctionnement de l'ensemble des services sociaux et des infrastructures d'intérêt collectif. Ce thème n'est abordé que dans la mesure où il illustre un secteur spécifique d'intervention de l'État dans le domaine du "développement rural" et conditionne largement l'activité agricole.

La présence et le bon fonctionnement de ces infrastructures et services revêtent une dimension économique évidente, soit directement au travers du marché (largement potentiel encore) qu'ils représentent, ou indirectement en favorisant la mobilisation de toutes les ressources locales. D'autre part, ils appartiennent très explicitement à ce que les populations définissent comme la sphère du "développement", c'est-à-dire celle de l'État et des diverses autorités qui les encadrent, et la plus ou moins grande satisfaction qui en résulte retentit explicitement sur la qualité de leurs relations.

Enfin, puisque les tâches afférentes à ces services et infrastructures mobilisent l'essentiel du capital d'encadrement et de compétences disponibles au niveau des communes, il n'est pas sans intérêt d'apprécier la compatibilité de ce choix prioritaire par rapport aux nouvelles attributions de développement qui leur incombent. Nous aborderons ainsi successivement, et brièvement, l'école et la santé, puis plus longuement la gestion de l'eau qui a fait l'objet d'une étude spécifique prise en charge par l'UNICEF. Nous analyserons ensuite un secteur d'intervention qui connaît au Burundi une importance particulière, celui de l'habitat rural pour conclure sur une activité nouvelle, la gestion locale de l'environnement et du patrimoine forestier.

7.1. Les domaines "naturels" d'intervention de la commune

Dans tous les domaines où la responsabilité directe et indirecte de la commune est traditionnellement engagée, les débats entre l'administrateur et la tutelle, la commune et les populations portent sur l'appréciation des urgences et la hiérarchie des besoins.

Sur ce point, chaque commune présente des "configurations" d'aspirations particulières qui interfèrent souvent avec les exigences des mots d'ordre unifiés de la planification centrale, toujours justifiées certes, mais surtout modulées en fonction du niveau d'activisme" de chaque ministère.

Pour ce qu'il nous a été donné de constater dans les communes, l'expression des besoins locaux pourrait être décrite de la manière suivante.

Vis-à-vis de l'école, les situations rencontrées sont extrêmement tranchées (*cf.* tableaux 6 et 7 *infra*) et les niveaux d'attente apparaissent fort variables. Dans trois communes au moins (Bukinanyana et Mutumba, par absence de tradition scolaire, et Mpanda, du fait de la concurrence d'autres filières), le chemin de l'école n'est pas spontanément fréquenté :

"Il nous faut menacer les parents de sanction pour qu'ils envoient leurs enfants à l'école." (un administrateur communal)

"La population n'est pas vraiment habituée, il n'y a que vingt résidents de la commune dans le secondaire et deux à l'université. Ce n'est que dans quelques années qu'ils pourront voir les effets positifs de la scolarisation." (un administrateur communal)

Par contre, les 183 reçus au concours national enregistrés en 1990 à Songa, démontrent l'importance de la pression scolaire et l'efficacité relative de l'appareil de formation en place.

Tableau 6 : Evolution de la population
scolaire 1987-1989

COMMUNE	NOMBRE DE CLASSES			EFFECTIFS TOTAUX			EFFECTIFS EN 6ème ANNÉE			LAUREATS DU C.Nat.			NOMBRE D'ENSEIGNANTS		
	1987	1988	1989	1987	1988	1989	1987	1988	1989	1987	1988	1989	1987	1988	1989
BUKINANYANA	65	68	72	4119	4289	4369	441	472	478	62	22	27	70	73	78
GAHOMBO	30	30	38	2857	2664	3211	406	419	421	23	23	31	30	30	38
GITERANYI	51	73	89	3861	4730	5451	262	334	445	5	11	37	52	75	89
MUTUMBA	27	30	30	2134	2163	1809	246	279	238	1	5	5	27	29	30
MPANDA	34	38	41	3018	3148	3243	302	324	384	24	17	14	34	38	41
SONGA	96	101	102	6149	6751	6856	821	1022	1137	133	211	230	107	116	121

Tableau 7 : Indicateurs des niveaux de
Scolarisation

COMMUNES	T.B. DE SCOLARISATION			NBRE D'ELEVES PAR CLASSE			ELEVES/ENSEIGNANTS			(%) TAUX DE REUSSITE AU CONCOURS NATIONAL		
	87	88	89	87	88	89	87	88	89	87	88	89
BUKINANYANA	55	56	56 -44	63,37	63,07	60,68	58,8 4	58,75	56,0 1	14	4,6	5,6
GAHOMBO	55	58	58 -55	95,23	88,8	84,5	95,2 3	88,8	84,5	5,6	5	7,1
GITERANYI	31	35	39 -39	75,71	64,79	61,25	74,2 5	63,08	61,2 5	1,2	3,3	8,3
MUTUMBA	37	46	37 -35	79,04	72,1	60,3	79,0 4	74,59	60,3	0,4	1,8	2,1
MPANDA	52	52	52 -48	88,76	82,84	79,1	88,7 6	82,84	79,1	7,9	5,2	3,6
SONGA	74	83	83	64,06	66,84	67,22	57,4 7	59,1	56,6 6	16,2	20,7	20,2

(*) Données calculées à partir des résultats du recensement de 1990

Les jeunes doivent en effet se familiariser avec un "capital" qui ne se transmet pas automatiquement ou par héritage : le bénéficiaire doit lui aussi manifester des dispositions propres à l'assimiler, il ne peut le toucher par simple procuration et l'acquisition suppose un effort qui s'inscrit dans la durée. Pour cela, les parents et proches doivent eux-mêmes être convaincus de la rentabilité de cet investissement différé, lourd et dans certaines communes très incertain. Les disparités actuelles que l'on peut constater peuvent même constituer en elles-mêmes un facteur dissuasif.

Ainsi, malgré la pression très forte qui se manifeste au niveau des effectifs, l'école n'est pas vraiment considérée par la majorité des populations comme un lieu d'investissement "rentable", et même la formation professionnelle est accusée de conduire à des métiers dont les débouchés ne sont pas assurés ou suffisamment rémunérateurs. La scolarisation apparaît donc plutôt pour les familles paysannes comme une nécessité devant le relèvement général du niveau scolaire et donc aussi du niveau d'exigence culturelle (montrer que ses enfants sont aussi capables que les autres).

La santé, à l'inverse, fait partie des attentes les plus pressantes et unanimes. Le succès financier de la carte médicale atteste amplement ce fait. Mais au-delà du caractère vital du "besoin" en tant que tel, les exigences sociales ne s'expriment aussi fortement et ne finissent par se concrétiser que par des médiations qu'il faut (re)connaître et dont il faudrait tirer les conséquences dans d'autres secteurs d'activité. En effet, la grande majorité des consultations concernent les enfants en bas âge et mobilisent le temps, l'énergie et l'argent, en règle générale, des *mères*¹. On comprend mieux alors la pression sociale qui s'exerce sur les techniciens et cadres manquant de moyens et accusés de "manquer de sensibilité". En payant, c'est-à-dire en désarmant l'argument toujours invoqué localement, il est possible d'imaginer dans un avenir proche la vivacité des réactions en cas d'incurie ou de défaillance manifestes du système de santé.

7.2. La gestion de l'eau

7.2.1. La situation actuelle des installations d'eau potable

i) l'inventaire des installations dans les communes (cf. tableau 8 infra)

L'inventaire des installations existantes est effectué par le MDRA à travers les projets (PEA et PAEMR). Parallèlement, ces données ont été complétées sur place lors d'entretiens avec les fontainiers et les administrateurs communaux. Tous ces éléments sont repris dans le tableau récapitulatif des caractéristiques des communes et montrent à quel point l'importance des différents types d'installations est variable. C'est ainsi que la densité des sources aménagées (SA) passe de une à quatre pour 2 km² dans les communes proches de la crête Zaïre-Nil à une pour 16 km² à Giteranyi et à Mutumba. Ce qui équivaut à une SA dans un rayon de 350 mètres à 700 mètres pour les quatre premières communes et à une dans un rayon de 2 000 mètres pour les deux dernières.

Nous devons déplorer aussi le faible taux ou l'absence d'adductions dans ces deux communes. Les raisons de cet état de chose sont diverses : manque de ressources en eau,

¹ D'une manière générale se pose ici le problème de la solvabilité non pas du ménage en tant que tel, mais du *membre de la famille directement concerné* en fonction de la relative autonomie des budgets familiaux.

enclavement, topographie défavorable aux adductions gravitaires, absence de cadres communaux compétents, création récente des communes et provinces, etc.

ii) l'état de fonctionnement des installations

Ces installations ont été généralement exécutées par l'AIDR, les ONG italiennes, les communautés protestantes et catholiques, l'UNICEF, le PEA, le PHEMR (MDRA) et la REGIDESO (cf. tableau 9 infra). Certaines sont vieilles et en mauvais état, d'autres ne fonctionnent guère car mal exécutées et non construites selon les règles de l'art. Ce problème est crucial dans la commune Gahombo, mais peu alarmant dans les autres communes. En effet, sur les réservoirs d'eau, les vannes de vidange n'ont pas été prévues et les réservoirs ne sont donc jamais nettoyés ni désinfectés. Un autre exemple porte sur les réservoirs et chambres d'eau enterrés dont les couvercles ne ferment pas bien, d'où des rentrées d'eaux de ruissellement dans des ouvrages qui ne sont pas dotés d'accessoires pour être nettoyés. Le dernier exemple est relatif aux captages de sources qui sont mal exécutés et laissent entrer de l'eau de ruissellement chargée de germes pathogènes contenus dans les excréments, le fumier des vaches, les engrais, etc.

D'un autre côté, nous devons signaler les communes de Songa et Mpanda qui distribuent une eau de très bonne qualité. Ici, les services chargés de l'entretien nettoient régulièrement les ouvrages et les désinfectent à l'occasion. Ceci se voit d'ailleurs très nettement dans les maladies d'origine hydrique qui affectent chaque commune. C'est ainsi que le nombre de cas de dysenterie et de choléra atteint 283 unités/mois en commune de Gahombo. Les causes du mauvais fonctionnement des installations sont principalement :

- le manque d'encadrement adéquat et d'un niveau suffisant lors des constructions ;
- l'absence de coordination des projets ;
- le fait que les gens pensent qu'une adduction est une chose facile ;
- l'absence d'un entretien régulier.

Pour certains projets, il n'y a pas eu de suivi régulier du chantier, ce qui a conduit à des erreurs dans le choix des matériaux et dans l'ingénierie. En outre, les communautés religieuses et les ONG se sont toujours improvisées spécialistes des questions d'aménagement des adductions et ont fait des erreurs d'exécution. La commune et les institutions étatiques chargées du développement des ressources n'ont jamais été associées à ce travail. Il n'y a donc pas d'assistance technique ni de programmation suffisantes. Une fois l'installation mise en place, elle fonctionne sans entretien jusqu'au jour où elle cède faute d'agents qualifiés et outillés.

Tableau 8 : Inventaire des installations hydrauliques par commune

	BUKINANYA NA	GAHOMBO	GITERANYI	MUTUMBA	MPANDA	SONGA
Population en 1990	49044	29434	71522	25597	33854	34922
Superficie (km2)	345	85	270	183	125	238
Nombres de sources non aménagées	157	0	-	-	22	200
Nombres de sources aménagées	182	158	30	112	88	191
Nombres de sources aménagées par km2	0,5	1,9	0,1	0,6	0,7	0,8
Nombre d'adduction - gravitaire - par pompage	5	7	0	1	1	2
	-	-	0	0	-	1
Longueur des réseaux (km)	11,4	25	-	21	10	15

Tableau 9 : Les structures impliquées dans les travaux hydrauliques à l'échelon communal

Nom de la commune		BUKINANYANA	GAHOMBO	GITERANYI	MUTUMBA	MPANDA	SONGA
INTERVENANTS TRAVAUX NEUFS	Institutions étatiques	PEA	PEA	PEA	PEA	Projet assainissement PEA, Regideso	PAEMR PEA
	Organismes internationaux	AIDR Fonds canadien UNICEF	AIDR	PEA UNICEF	PEA UNICEF	AIDR UNICEF	AIDR UNICEF
	ONG et Eglises	-	Eglise catholique Eglise protestante	Père BRUNO (Mission Catholique)	CISV (Italien)	Eglise Protestante	
	Commune	-	Pour 500 000 Fbu/an	-	-	-	374 000 F./add.
INTERVENANTS AUX ENTRETIENS	Institutions étatiques					Regideso	
	ONG et Eglises	-	Eglise catholique Eglise protestante	-	CISV		
	Commune	Paiement des fontainiers	idem	idem	idem	idem	idem
		TDC	TDC	TDC	TDC	TDC	TDC
Degré de	Participation à la redevance _ 200 Fbu/an	61%	90%	90%	100%	90%	90%

participatio n	Participati on à l'acquisitio n d' 1BF supérieur à 500 FBu	0%	5%	0%		40%	40%
-------------------	---	----	----	----	--	-----	-----

iii) les systèmes d'entretien

En ce qui concerne l'entretien des installations d'eau existantes, les communes visitées ont ceci de commun :

- chaque commune finance deux emplois de fontainiers, quelles que soient son étendue et l'importance de ses adductions. C'est une décision des gouverneurs de Province ;
- presque tous les fontainiers ont reçu une formation de la part de l'UNICEF au cours des cinq années passées ;
- les fontainiers disposent généralement de bicyclettes données par l'UNICEF, mais n'ont pas d'outillage pour les réparations ;
- ils ont atteint habituellement le niveau de la sixième année primaire et touchent un salaire mensuel de 6 000 à 7 000 FBU ;
- l'entretien courant des SA incombe à la population usagère. Il est réalisé habituellement par une personne âgée exemptée des travaux communautaires qui doit débroussailler les environs de la source pour empêcher les racines de pénétrer dans le captage, entretenir les fossés anti-érosifs, dissuader les jeunes de s'amuser avec les installations, etc. Dans le cas contraire, c'est la population riveraine qui intervient les jours de TDC ;
- la réfection et la réhabilitation des sources sont du ressort des fontainiers. En cas de réhabilitation complète, la commune donne du ciment et du film plastique (fournis par l'UNICEF) pour la réalisation des travaux. Elle prête dans la mesure du possible un camion pour le transport des matériaux que la population a rassemblés. C'est cette dernière qui extrait et transporte les matériaux locaux : moellons, graviers, sable, argile,... du lieu d'extraction au lieu de captage.

En règle générale, l'entretien incombe à l'intervenant qui a exécuté les travaux : commune, ONG, communautés religieuses, etc. Mais cette participation au suivi des travaux est inégale selon les communes. C'est ainsi que la commune de Songa a suivi en détail l'exécution des adductions et a délégué un agent communal pour le suivi des travaux, des réunions de chantiers, des réceptions du matériel, etc. L'entreprise a même laissé des plans des réseaux à la commune pour faciliter leur entretien ultérieur. Par contre, la commune Gahombo entretient des réseaux dont les agents ne connaissent ni le tracé, ni la technique utilisée pour la construction des ouvrages.

7.2.2. La perception des ménages

Les entretiens réalisées auprès des bénéficiaires ont porté sur les quatre points suivants :

i) la provenance de l'eau de boisson

L'enquête indique qu'environ 1/5e de la population interrogée s'approvisionne en eau potable dans des endroits déconseillés (sources non aménagées et rivières), en particulier dans la commune de Bukinanyana. Cela n'implique pas nécessairement que les gens consomment une eau de mauvaise qualité, mais le peu de SA, le relief accidenté et les distances de portage rendent la notion de qualité de l'eau très relative. Par contre dans les communes de Giteranyi et Mutumba, bien que les adductions ne soient pas encore très nombreuses, la population fait un effort pour s'approvisionner à un endroit où l'eau est propre.

ii) la proximité des points d'eau

Globalement, 40 % des populations sont proches d'un point d'eau potable (moins de 15 minutes pour un trajet aller-retour), 40 % à distance moyenne (de 15 à 45 minutes) et 20% très éloignés (plus de 45 minutes). La commune Giteranyi est la plus pauvre en points d'eau : 40 % de la population doit consacrer entre 45 minutes et deux heures à un aller-retour. La population s'estime proche d'un point d'eau lorsqu'elle est à 500 mètres de distance de celui-ci et qu'une borne fontaine (BF) n'est même pas nécessaire à cette distance (en plaine), mais cette même distance apparaît très longue pour les habitants des zones montagneuses qui apprécieraient alors une BF. Au delà de 1 000 mètres dans les montagnes, les gens disent qu'ils n'iront jamais à la BF et préféreront puiser dans la rivière ou source non aménagée la plus proche (c'est le cas de Bukinanyana).

iii) la qualité de l'eau de boisson

Cette notion est également difficile à apprécier. Ainsi la population de Mpanda trouve qu'une eau de rivière est bonne lorsqu'elle n'est pas "stagnante" alors que la population de Bukinanyana ou de Gahombo reconnaît qu'une source donne une eau de bonne qualité même si elle change de couleur selon les saisons. On peut parler aussi des captages, chambres et réservoirs de Gahombo qui subissent des rentrées d'eau de ruissellement mais que la population continue à reconnaître comme une eau de bonne qualité. En général, l'eau des BF et SA est considérée comme étant de bonne qualité. Seuls les gens qui s'approvisionnent dans les rivières ou les adductions mal exécutées ne sont pas de cet avis.

iv) la participation à la redevance (cf. tableau 9 supra)

Toutes les personnes enquêtées (aussi bien celles qui se rendent aux BF que celles qui n'y vont pas) ont été interrogées sur une éventuelle participation financière à l'entretien des installations (adductions principalement) pour une somme de 200 à 500 FBu (soit l'équivalent du coût d'un régime de banane). Dans l'ensemble, plus des 2/3 de la population se déclaraient d'accord pour payer cette somme, le tiers restant se divisait entre ceux qui souhaitaient une somme plus modeste (de l'ordre de 100 FBu) et le refus complet (aucun lien ne semble exister entre la richesse présumée des ménages et leur niveau d'accord déclaré envers la redevance). Un certain nombre ne se prononce pas : ce sont les femmes ou des jeunes qui n'ont, disent-ils, pas de pouvoir de décision en matière financière.

Ce degré d'acceptation varie selon les régions. Dans le nord-est du pays et la plaine de l'Imbo où le problème d'eau est crucial et où il n'y a pas suffisamment d'adductions, les familles se disent unanimement d'accord pour payer. Par contre, là où le problème est moins criant (sources et rivières à proximité), les avis sont très partagés comme dans la commune de Bukinanyana. Même si on peut douter de la sincérité de nombreuses opinions favorables au paiement du type ("*oui, si l'administrateur communal le demande*"), la majorité de la population semblerait donc disposée à payer l'eau et admettrait qu'elle n'est pas un "bien gratuit". On peut donc imaginer qu'un système d'entretien fondé sur la participation collective des bénéficiaires est possible *en cas de fonctionnement effectif des ouvrages*.

Enfin, on relèvera la nécessité d'une large concertation. Ainsi à Songa, les populations usagères des adductions de pompage (payant une redevance de 500 FBu par an) se révoltent contre la discrimination dont elles s'estiment victimes par rapport aux usagers des adductions gravitaires (200 FBu).

7.2.3. Travaux neufs et projets communaux

i) les moyens et procédures actuels de la commune

Dans les communes visitées, la part du budget "eau" dans la comptabilité communale est rarement explicitée et les dépenses qui concernent l'achat ou le paiement des réparations sont mentionnées dans la rubrique "frais généraux" pour de petits montants : 20 000 FBu par an, par exemple, à Gahombo.

En fait aucune commune ne s'estime en mesure d'engager des travaux qui coûtent cher (un million de FBu par km d'adduction d'eau en moyenne alors qu'une école de six classes est construite pour 800 000 FBu). Pourtant certaines commencent à y participer financièrement en signant des conventions de collaboration avec des intervenants extérieurs. C'est ainsi que la commune Gahombo est décidée à participer annuellement pour 500 000 FBu au financement des travaux neufs. Les communes déplorent cependant l'inexistence d'une structure permettant aux communes "sans projet et ONG" de solliciter la participation immédiate du MDRA. Pour le développement de sources aménagées, l'UNICEF est à pied d'oeuvre dans presque toutes les communes, sauf à Bukinanyana où la commune dispose d'un fonds canadien de 1 200 000 FBu.

ii) nature et importance de la participation de la population aux travaux d'installation des adductions

Les avis recueillis sont très partagés selon qu'il s'agit de personnes riches ou pauvres, de résidents permanents ou non. D'une manière générale, la participation sous forme de TDC est toujours préférée à toute forme de participation financière par les résidents de la commune. La nature et l'importance de la participation sont liées aux habitudes locales, mais le principe de cette participation financière ne semble pas vraiment discuté, même en l'absence de toute adhésion délibérée. Les populations paient déjà des cotisations de 2 000 FBu à Gahombo pour la mise en place d'une adduction d'eau ou encore l'équivalent de 2 000 à 3 000 FBu/m³ d'eau à Giteranyi pour le paiement des porteurs d'eau.

En conclusion, les principaux problèmes rencontrés à l'échelon des communes peuvent être résumés ainsi :

i) l'entretien des ouvrages existants

Dans les six communes visitées, nous avons pu constater qu'il n'y avait pas de politique d'entretien des ouvrages. Chaque commune possède deux fontainiers avec ou sans outils, équipés ou non de bicyclettes. Leur travail consiste dans la réparation des fuites, le remplacement des robinets, l'encadrement des TDC lors de la construction de captages. Mais ces fontainiers ne sont pas qualifiés pour entretenir les réseaux d'adduction. C'est ainsi que leur intervention se limite au dépannage, ils n'assurent pas l'entretien général comme la vidange des réseaux, leur désinfection, la retouche des parois des réservoirs. Ce serait trop de travaux pour eux car ils ont parfois 300 km² à surveiller. Les autorités communales n'attachent apparemment qu'une importance minimale aux travaux d'entretien. Compte tenu de l'importance de l'eau dans le développement d'une commune, le vote d'un budget "eau" pourrait être considéré comme un premier pas. De son côté, la population bénéficiaire des projets ne se

sent que faiblement concernée par le problème général de l'eau potable, la protection et l'entretien des infrastructures.

Parallèlement aux programmes nationaux et locaux de "sensibilisation et d'éducation de la population sur la valeur de l'eau potable et les charges qu'elle représente afin de l'amener à payer la redevance librement", la mise en place des Cellules communales de l'eau chargées de recevoir les redevances devrait s'accompagner de la création au niveau des collines de *comités d'usagers* qui comprendraient en majorité des femmes habituellement plus impliquées que les hommes sur ce point. Outre l'information sur la gestion des fonds, les programmes réalisables à court ou moyen termes, ils pourraient décider de mettre fin aux fonctions des fontainiers ou plombiers qui ne seraient pas compétents.

ii) les travaux neufs

Il semble actuellement prématuré de confier les travaux d'investissement aux communes, mais elles pourraient assurer la coordination des travaux et des moyens disponibles. Il manque actuellement une liaison solide entre les communes et la DGHER (MDRA) renforcée par le faible intérêt porté aux problèmes de l'eau par les Sous-commissions régionales de planification, le département de l'Inspection et des Projets communaux du ministère de l'Intérieur et le service chargé de l'assistance aux communes (DGHER). Les administrateurs qui veulent développer des adductions ne savent pas à qui s'adresser pour introduire une demande de partenariat (l'un d'eux par exemple est prêt à payer 500 000 FBu/an mais resterait sans interlocuteur).

Dans chaque commune on a rencontré un manque de coordination des moyens disponibles. Les ONG financent des projets d'adduction, les communautés religieuses font la même chose, souvent à l'insu des autorités communales. On constate ainsi la multiplication de projets mal conçus, mal programmés et exécutés. Ceci risque à long terme de dissuader la population bénéficiaire de payer les redevances. Pour la bonne exploitation des ressources en eau disponibles, il faudrait certes encourager le financement des adductions par les ONG et toutes autres structures, mais il faudrait aussi que les travaux soient soumis à une étude détaillée sur la rentabilisation ou l'utilisation optimale de cette ressource.

Beaucoup de raisons militent pour faire du secteur de l'eau une priorité politique à la fois du fait des incidences décisives dans le domaine de la santé et de la gestion du temps des ménages:

"Dans 10 ans, tous les ménages seront à 500 mètres d'un point d'eau." (entretien ministériel)

mais aussi parce que le contrôle de l'eau est un des prochains enjeux de l'intensification, la priorité est donnée aujourd'hui aux intrants, pour la fin de la décennie ce sera l'accès et le contrôle de l'eau, en particulier dans les marais et zones irrigables.

Sur ces trois premiers domaines d'intervention de la commune, la question essentielle concerne bien entendu la gestion des recettes dégagées qui pourrait ne pas être automatiquement dévolue aux communes. La formule du dépôt dans les COOPEC a effectivement été envisagée, mais en l'état actuel de structuration et d'indépendance de ces structures, rien n'indique qu'un intérêt majeur puisse être retiré de cette mesure. Il en irait différemment s'il s'agissait de fonds gérés par des associations d'usagers.

7.3. L'amélioration de l'habitat

La question de l'habitat rural correspond à une préoccupation traditionnelle des autorités administratives et très précisément depuis les années 50 lorsque les autorités coloniales belges ont engagé des opérations de regroupement des populations rurales, notamment dans les paysannats de l'Imbo Nord. Sous la deuxième République, le terme employé pour désigner cette opération était la "villagisation" et, depuis l'avènement de la troisième République, il s'agit d'améliorer l'habitat, d'avoir un habitat "décent" (cf. tableau 10 infra).

"Avec les changements politiques en cours, de plus en plus de paysans se disent qu'ils ne risquent plus de voir brûler leur maison, ils sont prêts à construire en dur. Ce serait plus difficile avec la villagisation" (entretien ministériel)

Dans cette dernière optique, l'aspect globalisant des opérations de regroupement disparaît, une séparation entre l'habitat, le foncier et l'activité économique a désormais été introduite. Un exemple extrême concerne les paysannats, où désormais le jeune construit sa maison sur la parcelle du père, alors qu'avant l'affectation sur une parcelle et la construction ordonnée de la maison allaient de pair. Mais même aujourd'hui, l'habitat rural ne peut être étudié sans tenir compte de l'agriculture, principale activité des résidents, et de la structure foncière.

La politique d'amélioration de l'habitat rural introduit l'État dans l'intimité de la vie des paysans dont les maisons traditionnelles marquées par la pauvreté sont considérées comme des *"nids d'oiseaux en paille"*. Les encadreurs ont donc beaucoup à faire pour introduire un habitat "en dur" et on retrouve dans leurs interventions les caractéristiques communes du mandat central impératif et de la relation encadreur/encadré.

"Que chacun utilise d'abord l'épargne gaspillée dans la boisson, pour ceux qui n'ont pas d'argent, ils ont des champs, du bétail qui leur fournissent de quoi investir." (entretien ministériel)

Les encadreurs sont chargés de mettre en place la politique de l'État en matière d'habitat, la dimension politique de leur intervention apparaît donc primordiale. Parmi les encadreurs de l'amélioration de l'habitat, nous pouvons faire une distinction entre les administratifs et les techniciens auxquels s'ajoute l'intervention du Parti et des mouvements intégrés telle que l'UFB. Hiérarchiquement, outre l'administrateur, trois types de personnel (en fait trois personnes dans le meilleur des cas) interviennent : le technicien de l'habitat rural pour le compte du MDRA, le technicien du génie rural pour le ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement et du Tourisme, et le technicien de l'assainissement pour le ministère de la Santé Publique (hygiène des populations notamment, avec la construction des latrines améliorées). Le rôle de ces encadreurs est de sensibiliser la population à l'amélioration de l'habitat, de les assister techniquement pour la fabrication des matériaux locaux de conservation, de lotir des villages là où c'est possible. Les encadreurs "privés" (ONG, projets financés par des organismes internationaux comme le FED) se limitent généralement à l'aspect technique, la plupart sont dans la filière "tuile".

Théoriquement, les populations rurales bénéficient toutes d'une aide à l'amélioration de l'habitat, mais la possibilité ou non d'accéder à un "habitat décent" est inégalement répartie, tout comme les crédits distribués à cette fin. Il semble dans nos communes que les fonctionnaires, et plus particulièrement les enseignants, en soient les principaux bénéficiaires,

mais ce critère est redoublé par l'assise des parents (riches ou pauvres) et les possibilités foncières. D'une manière générale, la population, et plus particulièrement les paysans, ne semblent pas très informée sur les structures et filières existantes à l'échelon local même si le thème lui-même est connu par l'intermédiaire de la radio. Dans sa grande majorité, la population ignore le rôle de la SOFIDHAR et ne s'intéresse guère au concours du meilleur "autoconstructeur" qui est décrit comme inaccessible et *"réservé pour les riches"*. Les COOPEC par contre, là où elles existent, semblent intéresser beaucoup les paysans et la majorité des crédits sont accordés pour la construction et l'élevage. Dans la commune de Mutumba par exemple, 53 % des crédits demandés par les sociétaires de la COOPEC, toutes catégories socio-professionnelles confondues, concernent l'habitat. Pour les crédits accordés aux agriculteurs, ce pourcentage s'élève à 60%. A la COOPEC de Gahombo, on trouve 7 crédits pour la construction sur les 14 crédits accordés aux agriculteurs.

Tableau 10 : Situation de l'habitat d'après les données fournies par les administrations communales

COMMUNES	1988*					1989*					1990*						
	Total	Tôles + Tuiles	%	Paille + F. de B. (1)	%	Total	Tuiles	Tôles + %	Paille + F. de B.	%	Total	Tuiles	Tôles + %	Paille + F. de B.	%	Hutt es	%
BUKINANYANA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7568	2644	35%	4924	65%	-	-
GAHOMBO	6188	5034	81,4%	1154	18,6%	6245	5082	81,4%	1163	18,6%	6210	5082	81,8%	1128	18,2%	-	-
GITERANYI	12152	4237	34,9%	7915	65,1%	-	5151	-	-	-	9946	6386	64,2%	3288	33%	272	2,8%
MPANDA	6271	1912	30,5%	4359	69,5%	7450	2970	39,9%	4480	60,1%	-	-	-	-	-	-	-
MUTUMBA	4928	687	13,9%	4241	86,1%	5265	2007	38,1%	3258	61,9%	5046	1373	27,2%	3525	69,8%	148	3%
SONGA	7575	1430	18,9%	6145	81,1%	7579	1668	22%	5911	78%	8822	2338	26,5%	6484	73,5%	-	-

* Source Ministère de l'intérieur

** Source Administration Communale

La population-cible des autorités est représentée par les jeunes qui s'installent. Dans certaines communes comme à Gahombo ou à Bukinyana, les jeunes filles, à l'incitation de l'administration communale, exigeraient du futur époux une maison "moderne", c'est-à-dire couverte de tuiles ou de tôles. Chez les chefs d'exploitation plus âgés aussi, l'investissement dans l'habitat n'est pas négligeable bien que moins visible car son amélioration ne se fait que rarement en une fois, mais petit à petit, sur plusieurs années au rythme des récoltes de café ou autres revenus. Les réticences aux directives de l'administration sont cependant encore fortes. La transformation de l'habitat met en jeu tout le système de valeur : la maison "en dur", comme signe de richesse ostensiblement affiché, fait l'objet de "sorts", matérialise la réussite - et donc la différenciation - sociales.

L'enjeu de la politique d'habitat apparaît bien entendu évident du fait de ses incidences économiques (épargne, artisanat), du potentiel de formation qu'elle recèle, mais les résistances aux mesures interventionnistes de l'administration restent particulièrement vives. Au vu des changements rapides qui affectent le paysage physique et culturel, on peut ainsi se demander si l'effort déjà accompli par les populations nécessite vraiment l'inévitable action morale et répressive qui l'accompagne comme par habitude. Une commune, par exemple, pratique, selon l'administrateur communal, *"une sensibilisation intense à ce thème"*,

"Ici, la population comprend très vite et en 1989, nous sommes devenus la première commune pour l'amélioration de l'habitat." (un administrateur communal)

l'autre, d'après certains habitants, interdirait la réparation des toitures en paille en cas de fuite:

"Nous appliquons le mot d'ordre du ministère "lutter contre la paille" et les résultats sont importants." (un administrateur communal)

7.4. La gestion du patrimoine foncier communal : politique forestière et gestion de l'environnement

Depuis plus de dix ans, le gouvernement burundais a mis en place une politique forestière avec pour objectif la couverture des besoins des populations en combustibles ménagers et le reboisement des crêtes dénudées, afin de diminuer l'action de l'érosion pluviale sur les terres trop en pente. Cette politique est exécutée par l'administration centrale (principalement sur la base de prêts extérieurs), les administrations décentralisées (SRD, projets de développement rural, etc.), les ONG ainsi que les collectivités locales et les entrepreneurs privés.

En principe, tous les boisements sont assujettis à deux textes de loi assez récents : la loi du 25 mars 1985 portant Code forestier et l'ordonnance ministérielle du 6 septembre 1989 qui concède les boisements de moins de dix hectares aux communes. Dans les communes étudiées, ces textes ne sont pas connus ou insuffisamment connus par les administrations communales, il en va de même du Code foncier, ce qui explique partiellement la gestion "anarchique" des boisements communaux et des terres boisées. Compte-tenu de l'accélération récente de l'exploitation "minière" des boisements, on peut cependant s'interroger sur la compréhension sélective des dispositions de ces lois et l'effet cumulatif du relâchement momentané des contraintes légales ainsi décrit au plus haut niveau :

"Le gestionnaire qu'est l'agriculteur est incapable de respecter les équilibres. En modifiant la législation foncière, on est ainsi passé directement de la forêt domaniale à la parcelle de haricots." (entretien ministériel)

L'on ne saurait comprendre les enjeux inhérents à la gestion des boisements que si on les rapproche des contraintes foncières. Le manque de terres pour les besoins propres à la commune et pour l'extension agricole des populations est à l'origine de l'abattage systématique des boisements communaux. Même si ceux-ci leur procurent des recettes, le manque de rigueur dans la gestion des boisements risque de compromettre les orientations de la politique forestière du pays. Les communes n'ont ni les plans d'aménagement et de gestion forestière, ni les moyens nécessaires pour les appliquer. En outre, même si la réglementation précise les responsabilités de l'agronome forestier et de l'inspecteur régional des Forêts dans leurs zones d'action, leur pouvoir en la matière est dans les faits supplanté par celui de l'autorité administrative. Avides de ressources immédiates ou pour toutes autres raisons, les communes bradent un capital long à reconstituer. A Songa, par exemple, tous les boisements communaux ont été cédés à des particuliers sous le couvert de demandes d'attribution de terre. Une somme dérisoire de 2 000 FBU a été versée en contrepartie à la commune comme taxe d'enregistrement.

En général, les communes n'ont pas beaucoup de boisements, car ceux-ci coûtent cher à installer et à entretenir (tâche qui incombe aux travaux communautaires) et sont toujours à la merci de feux dévastateurs. L'administration communale et le Parti jouent un rôle important dans la sensibilisation de la population pour prévenir en particulier les feux de brousse. De plus en plus, les services techniques encouragent l'agro-foresterie aussi bien pour la conservation des sols et des eaux que pour la satisfaction des besoins domestiques en bois. Des pépinières sont entretenues au niveau local par les paysans eux-mêmes et les plants ne rencontrent en général aucun problème d'écoulement pour être installés dans les champs individuels. Il semble cependant que la concurrence entre l'activité agricole des agriculteurs et l'installation de boisements, la création de parcs et autres réserves naturelles suscitent de vives résistances, surtout lorsque les occupants doivent de ce fait se résigner à migrer vers d'autres régions. L'insuffisance ou l'absence de dédommagements souligne, en particulier dans la commune de Mutumba, la faiblesse de la concertation entre les services techniques et les populations lors de la création de ces nouvelles infrastructures.

CHAPITRE 8 : POLITIQUE ET ENCADREMENT AGRICOLES

On aborde dans ce chapitre la question centrale des rapports fonctionnels que l'État entretient avec la paysannerie au travers de ses cadres techniques pour promouvoir la politique agricole nationale. Après une présentation rapide de l'encadrement agricole au niveau communal, l'essentiel de l'analyse porte sur la vulgarisation, ses pratiques et la réceptivité paysanne, ses thèmes techniques et leurs résultats. L'argumentation reposera sur de nombreux exemples et illustrations tirés des communes étudiées, mais nous ne nous sommes pas engagés dans une présentation systématique de chaque contexte agricole. Pour situer l'arrière-plan, le tableau 11 ci-dessous propose un panorama général des principales spéculations représentées et potentialités des différentes communes, points qui seront développés ultérieurement.

8.1. Le cadre institutionnel

L'encadrement agricole au niveau communal est assuré en premier lieu par les agents des structures de développement régionales : projet(s) de développement ou Société Régionale de Développement (SRD). Ces agents sont les suivants : un agronome communal, éventuellement un ou plusieurs assistants, et des moniteurs agricoles. Ces moniteurs sont sélectionnés localement parmi les paysans suivant des critères de scolarité, de lieu de résidence ou d'autres. Nous reviendrons plus loin sur ces procédures d'engagement. Selon les communes, s'adjoignent à ces agents un(e) technicien(ne) du Génie rural, un(e) infirmier(ère) vétérinaire ou encore un agent forestier (cf. § 14, annexe 4).

Généralement les thèmes à diffuser sont définis au niveau des cadres supérieurs de ces structures régionales de développement.¹ Ceux-ci organisent des séances de formation pour les agronomes et parfois les assistants (la tendance actuelle est d'inviter systématiquement ceux-ci à ces réunions). A leur tour, l'agronome et les assistants font passer les messages (thèmes et techniques) aux moniteurs. Par exemple :

"Les priorités de la SRD sont les suivantes : d'abord le café, puis la lutte anti-érosive, l'éclaircie de la bananeraie, les semences sélectionnées et les produits phytosanitaires."
(un moniteur agricole)

Enfin, ceux-ci ont la responsabilité de vulgariser les messages au niveau du paysan. Chaque moniteur doit théoriquement opérer sur une colline, mais en réalité la plupart des moniteurs ont la charge effective de deux ou trois collines, même si de grandes différences existent entre les six communes enquêtées.

Le processus de définition, d'élaboration et de transmission des thèmes est, du moins jusqu'à ce jour, essentiellement descendant. En particulier, les instances dirigeantes des communes donnent l'impression de ne participer que très faiblement, voire même pas du tout, à la définition des politiques agricoles. Il y a bien sûr des fréquents retours d'information de la base vers la SRD ou les projets (nous avons par exemple rencontré des agronomes mandatés par leur administrateur communal pour exposer à la SRD l'exaspération locale envers la priorité absolue accordée au café...²), mais s'ils occasionnent quelques ajustements, nous n'avons pas relevé de cas où ils ont abouti à une remise en cause significative de ces politiques.

¹ Nous n'aborderons pas ici le problème de la coordination des actions entre les ministères impliqués au niveau agricole et qui est en règle générale résolu lorsque l'échelon communal est touché. Ainsi, par exemple, le "schéma directeur des aménagements de marais" relève du ministère de l'Aménagement pour sa définition au niveau du génie rural, de celui de l'Agriculture pour l'encadrement des SRD et les cultures.

² A titre d'exemple, ce serait sous la pression des communes que la SRD Buyenzi commencerait à réorienter sa politique agricole vers les cultures vivrières et non plus exclusivement vers la caféiculture.

Dans leur rôle d'encadrement, ces structures sont épaulées par les responsables politiques et administratifs locaux. On leur demande de jouer un rôle de sensibilisation de la population agricole aux thèmes proposés par les structures d'encadrement et de démonstration en l'incitant à multiplier les "paysans modèles". L'arrachage des vieilles bananeraies et leur plantation en ligne ainsi que l'attitude vis-à-vis du café sont explicitement considérés comme des mots d'ordre politiques. La mollesse éventuelle de tel administrateur, de tel agronome ou moniteur quant à la mise en application de ces thèmes peut être ouvertement interprétée comme un symptôme d'adhésion ou de défiance par rapport au Parti.

8.2. Vulgarisation et réceptivité paysanne

La grande question qui se pose lorsqu'on aborde le problème de la vulgarisation agricole est celle de la réceptivité ou de l'hostilité des paysans à l'encadrement :

"Le principal problème que nous rencontrons est de savoir gérer l'opinion : comment empêcher les paysans de faire n'importe quoi, comment leur faire comprendre un programme de travail?" (un administrateur communal)

Tous les entretiens avec les responsables locaux démontrent à quel point les avis sur la question sont divergents : "réceptifs" ou "très réceptifs" pour certains, "indifférents" ou "vraiment hostiles" pour d'autres... La tendance générale des appréciations penche très nettement du côté de l'hostilité et le discours spontané à tous les échelons de la hiérarchie est en général très crû envers une catégorie de la population qui, à leurs yeux, cumule les handicaps et défauts. La "paresse" servant de matrice à tous les autres :

"Avec 40 ares en moyenne par exploitation, on a fini le travail en quelques journées et le reste de l'année on ne fait rien. La plupart des paysans passent la journée à bailler." (entretien ministériel)

Si l'on exclut la caféiculture qui bénéficie depuis longtemps d'un encadrement très serré (cf. infra § 8.3.), l'impact faible ou nul de la plupart des actions de vulgarisation, tel que nous avons pu l'observer et quelquefois le quantifier, donne apparemment raison à cette relation d'opposition ouverte. Dans certaines communes, l'impuissance de l'encadrement est même explicitement reconnue :

"Ici, les moniteurs ne servent pas à grand chose, la population les ignore et il ne faut surtout pas mettre d'amendes, sinon on ne pourrait plus rien faire." (un administrateur communal)

Pourtant, de nombreux signes montrent que les paysans peuvent aussi se montrer très réceptifs. A Giteranyi par exemple, une étude du volet coopératif du Projet de Développement Agricole de Muyinga (PDAM) indique que, quelle que soit la coopérative et quelles que soient les quantités de certains intrants déposés, les ventes suivent parfaitement les dépôts. Ce qui pourrait se traduire par : "plus on dépose d'intrants dans une coopérative, plus on en vend". A Mutumba, la ferme agricole de l'ONG italienne CISV a écoulé en 1989, 480 kg d'engrais chimiques DAP durant la première saison culturale. Cette année-ci, ce sont quatre tonnes qui ont été vendues. A Gahombo, 300 kg de semences de choux ont été vendus très rapidement et des paysans interrogés se sont plaints qu'ils n'avaient pas pu en acheter faute d'être arrivés à temps. A Songa, le Centre de Formation Professionnelle de Rumeza a distribué 70 tonnes d'aliments concentrés aux éleveurs et n'a pu satisfaire toutes les demandes. A Bukinyana, les agriculteurs se plaignent qu'ils ne peuvent acheter des plants de pomme de

terre en quantité suffisante. A Mpanda, la demande en boeufs et matériel de culture attelée est beaucoup plus forte que la capacité de la SRD Imbo à la satisfaire. Ces exemples, pris dans chaque commune de notre étude, témoignent de l'intérêt que les paysans peuvent porter aux innovations techniques. On peut alors se demander pourquoi les effets de l'encadrement ne sont pas plus visibles et quels sont les freins à l'adoption des thèmes ?

Une série de facteurs peuvent être mis en évidence à différents niveaux :

i) au niveau des paysans

- *Les retombées attendues*; Le besoin d'innovation ne se fait pas toujours sentir, soit parce que le paysan juge que le thème proposé n'apporte rien ou ne peut *a priori* rien lui rapporter, soit parce que le gain escompté n'est pas suffisant par rapport au coût financier et au surcroît de travail, ou encore du fait des risques d'échecs encourus. Cela peut être illustré par le semis en ligne et les semences sélectionnées proposées par le PDAM en commune de Giteranyi pour la culture du haricot où, d'après les propos recueillis, les paysans ne suivent pas la recommandation car, affirment-ils, la terre est encore assez fertile ;

- *La concurrence des autres activités*. Quand l'agriculture n'est pas l'activité principale du chef d'exploitation, celui-ci porte beaucoup moins d'intérêt aux thèmes d'amélioration. En particulier, de nombreux témoignages concordent pour attester que les petits commerçants et, en général, les "poly-actifs" représentent une classe d'agriculteurs particulièrement peu réceptive à l'encadrement agricole. Le cas de la commune de Bukinanyana est caricatural à cet égard. Les activités de recherche de l'or exercées par nombre de jeunes exploitants freinent considérablement toute diffusion d'innovations.

D'une manière générale aussi, on constate que la faible ou non-participation des chefs de ménage (pour cause de salariat extérieur et/ou de migration) aux activités de production agricole constitue un frein particulièrement important à la transmission des messages de la vulgarisation destinés le plus souvent aux hommes. Les femmes ne participent pas ou très peu aux séances de formation organisées par les moniteurs. Elles n'osent pas, disent-elles, solliciter d'éventuels conseils auprès du moniteur qui, d'après des témoignages concordants, ne s'adresse également pas à elles, même en l'absence du chef d'exploitation. Cette situation n'a rien de surprenant quand on connaît la très faible marge de manoeuvre accordée à la femme dans le choix des grandes options agricoles (*cf. infra* § 9.3.) ;

- *Le manque de matière première (fumier) et de ressources monétaires*. L'adaptation des thèmes techniques tels qu'ils sont proposés actuellement par les projets de développement implique pratiquement toujours l'acquisition d'intrants et donc une dépense monétaire pour le producteur. Il apparaît cependant, comme les entretiens avec les paysans incitent à le penser, que le manque de ressources est plus souvent un prétexte qu'une réelle contrainte ;

- *Le "cycle de vie" de l'exploitation*. Un jeune chef d'exploitation qui démarre connaît d'importantes contraintes foncières et financières. Pour lui, le risque d'abandonner un système traditionnel à faible productivité, mais éprouvé, au profit d'un système amélioré, mais qui peut conduire à des échecs, est trop grand. A l'autre bout du cycle de vie de l'exploitation, les paysans âgés n'ont généralement plus une motivation suffisante pour améliorer leurs systèmes d'exploitation. Dès lors, c'est dans la tranche d'âge des 30-50 ans qu'on trouve les producteurs les plus susceptibles de répondre à l'encadrement.

De ces quatre facteurs prépondérants (auxquels il faut bien entendu ajouter la multiplicité des caractéristiques propres à chaque exploitation, ménage et individu) découle la grande variabilité du degré de réceptivité au message de vulgarisation.

ii) au niveau des moniteurs et des agronomes

- *Une démarche pédagogique défailante.* Beaucoup de témoignages remettent en cause la capacité de persuasion des encadreurs. Ils invoquent avant tout des mots d'ordre, agissent comme des fonctionnaires, prêchent des thèmes plus par devoir que par réelle conviction personnelle. C'est un encadrement dont le côté mécanique est bien ressenti par les paysans. Une telle pédagogie est d'autant moins convaincante qu'elle s'accompagne rarement d'expérimentations et de démonstrations dans des parcelles au niveau de la commune ou chez les particuliers. Or, l'effet de démonstration est systématiquement décrit comme primordial pour convaincre les paysans du bien-fondé d'une innovation ;

- *Un statut social dévalorisé.* Le statut de moniteur apparaît aussi comme très mal valorisé et ces personnels sont généralement considérés comme de simples exécutants, y compris par certains paysans :

"Souvent les paysans n'acceptent pas les agents tels qu'ils sont. Chaque fois qu'ils en ont la possibilité ils cherchent à les court-circuiter avec les échelons supérieurs." (un agronome communal)

De plus, ils bénéficient de salaires considérés comme dérisoires (4 000 à 6 000 FBu/mois) agrémentés de primes souvent promises, mais fréquemment non payées pour diverses raisons (sanctions ou paiement sous la forme de "bon pour" à cause de problèmes de trésorerie). Ces suppressions de primes sont perçues par les intéressés comme une véritable injustice ;

- *Des messages non relayés.* On peut souligner également le rôle négatif joué assez souvent par les chefs de colline, de secteur et de zone au niveau de la transmission des messages techniques aux paysans. Il leur est en effet demandé de se comporter en paysans modèles étant donné leur influence sur la population. Or, aux dires de l'un ou l'autre administrateur ou sur la base de divers témoignages de paysans, ce rôle est très mal assuré par la majorité de ces responsables dont les parcelles sous cultures seraient loin d'être exemplaires, et qui par ailleurs ne participeraient pas aux séances de formation ou le feraient plus par obligation que par conviction.

iii) au niveau des infrastructures agricoles communales

- *La faiblesse des équipements et infrastructures.* Dans les communes visitées, les infrastructures agricoles communales demeurent partout embryonnaires. A Bukinanyana par exemple, on ne trouve aucun bâtiment pour le stockage des intrants agricoles. Dans les autres communes, si un bâtiment existe au centre communal, il est bien souvent le seul pour l'ensemble de la commune. Cela pose des problèmes de déplacement et dissuade les paysans de venir acheter au centre communal quelques kilos de semences s'il doit parcourir à pied des dizaines de kilomètres.

- *La mauvaise circulation de l'information auprès des paysans.* Ce problème concerne surtout les arrivées et disponibilités de stocks. Dans la zone Mumirwa de la commune de Songa, il est souligné que seuls les agriculteurs situés près du centre communal peuvent acquérir les intrants agricoles déposés à la commune.

- *Des problèmes de gestion non résolus.* L'exemple le plus significatif est celui des centres de monte. Déjà très peu nombreux, le fonctionnement de ceux qui existent est rendu très précaire du fait d'une mauvaise gestion et de problèmes de conduite des animaux. Par exemple, celui de Gahombo n'a été en activité que quelques semaines l'année passée du fait de la mort du taureau améliorateur et, depuis lors, le centre de monte est paralysé.

Dans certaines communes, Songa et Mutumba par exemple, les infrastructures agricoles sont beaucoup plus complètes, mais elles ont été mises en place - et sont actuellement gérées - par des organismes étrangers (ONG italiennes). Leurs performances sont donc largement "artificielles", car alimentées financièrement de l'extérieur, et limitées dans le temps.

iv) au niveau des structures régionales d'encadrement (SRD et projets)

Un des freins les plus importants au succès de la vulgarisation qui se dégage de nos enquêtes concerne la distribution des intrants. Constamment, nous avons pu nous rendre compte que les intrants n'accompagnent pas les messages techniques, soit parce qu'aucune distribution n'est assurée, soit parce qu'ils sont livrés en quantité très insuffisante, soit encore parce qu'ils sont mis bien trop tard à la disposition des paysans. Les doléances les plus vives concernaient l'attente vaine - et restée inexplicquée au niveau des paysans - des pommes de terre que devaient fournir le projet Mumirwa en commune Bukinanyana.

Ces irrégularités d'approvisionnement occasionnent un effet d'autant plus dissuasif qu'elles entraînent une perte de confiance globale des agriculteurs à l'encontre des vulgarisateurs, des sensibilisateurs et de leurs messages. Des exemples très précis d'émergence d'hostilité à l'encadrement, suite à des promesses non tenues, ont été rencontrés dans chacune des six communes.

D'autre part, de nombreux types d'intrants, en particulier ceux liés à la lutte contre les maladies et les prédateurs des cultures, sont réclamés très expressément par les paysans et auprès des structures d'encadrement qui ne peuvent y répondre ou n'y répondent que sous la pression.

Ainsi, s'il est vrai que l'on constate auprès des paysans des cas d'hostilité, de méfiance et de refus de suivre des innovations techniques provoqués par des facteurs qui ne sont pas liés à l'encadrement lui-même, il apparaît que l'essentiel des difficultés rencontrées dans l'encadrement des productions vivrières et de l'élevage découlent de l'incapacité des cadres dirigeants et techniques, des structures d'encadrement et des responsables communaux à répondre de manière appropriée aux principales questions et demandes qui leur sont adressées.

Pour l'essentiel, le débat sur la "réceptivité" paysanne ne fait donc que souligner, d'une part l'insuffisante rentabilité de l'activité agricole par rapport à l'investissement exigé (*cf. infra* § 9.2. et 9.3.) et, de l'autre la faiblesse ou l'inefficacité de structures dont l'impact est marginal ou nul. Au point où nombreux sont ceux qui se demandent dans quelle mesure l'évolution de

l'agriculture, de ses techniques et de sa productivité ne serait pas uniquement le fait des paysans ?

8.3. "Croissance agricole inhérente" ou impact d'une politique ?

Dans les communes visitées, l'encadrement agricole se marque essentiellement par la présence de la caféiculture. Excepté dans l'une ou l'autre zone géographiquement limitée (les sommets de la crête Zaïre-Nil à Bukinanyana, par exemple), le café est omniprésent. Pour l'ensemble des six communes, entre 80 et 90% des agriculteurs pratiquent cette activité. Elle est d'ailleurs encore en pleine expansion puisque le nombre de pieds de caféier par exploitant ne cesse de croître, même dans la commune "surpeuplée" de Gahombo où, selon l'agronome communal, le nombre de pieds se serait accru de près de 20% durant l'année passée !

Ce résultat est dû au fait que les structures chargées du développement agricole accordent une priorité absolue à la caféiculture. Si cela n'est pas toujours clairement affirmé ou reconnu dans les discours, en pratique nous avons constaté que c'est bien le cas. Les déclarations des paysans de toutes les communes visitées en témoignent sans ambiguïté. Pour plusieurs d'entre eux, le moniteur agricole ne passe d'ailleurs dans leur exploitation *que* pour contrôler si la caféière est correctement entretenue :

"Le paysan se programme pour travailler chaque jour ses cultures vivrières, mais il est incapable de se programmer pour travailler sa caféière." (un agronome communal adjoint)

Les projets agricoles ne sont pas les seuls responsables de ce formidable développement du café et l'ensemble des cadres administratifs et politiques communaux participent également à sa diffusion. Ils le font essentiellement par la sensibilisation, les injonctions et la mise en place de pépinières lors des TDC. Par exemple à Gahombo, la journée du jeudi est obligatoirement consacrée au café sous l'encadrement des techniciens, de l'administration et du Parti. Quant au rôle des agriculteurs eux-mêmes, il est plus difficile à cerner. Pour beaucoup, cette culture est décourageante car les plants peuvent ne rien rapporter plusieurs années de suite. Certains estiment encore qu'elle est trop contraignante et donne lieu à transfert de la fertilité (paillage).

" Pendant nos congés, les paysans en profitent pour arracher les plants. Quand l'administrateur n'est pas là, la population essaie de se procurer à manger." (un moniteur agricole)

"La population est tout à fait hostile au café, elle arrache les vieux caféiers et refuse de les remplacer. Sans notre intervention, elle liquiderait un grand nombre de pieds y compris les plus jeunes. [...] La concurrence avec le vivrier est complexe, en fait ils veulent surtout disponibiliser une partie de leurs terres pour du vivrier dont les prix flambent. Nous avons interdit les chargements des commerçants de Kayanza dans notre commune" (un administrateur communal)

Mais pour la grande majorité d'entre eux, le café demeure une source de revenu essentielle. Et, étant donné que ce revenu arrive en une fois, il permet d'acquérir des biens de plus grande valeur (tôles, vêtements, bétail) que ceux qu'on peut obtenir par les autres sources traditionnelles de liquidités. C'est là que se situe l'intérêt principal des paysans dans le développement du café, même si celui-ci doit être nuancé, comme nous allons le voir plus loin.

L'action des politiques agricoles centrales se manifeste encore, bien que modestement, au travers de l'introduction et du développement de la riziculture. Dans la plaine de l'Imbo, en commune de Mpanda, le riz constitue la principale source de revenu et souvent une composante essentielle de l'alimentation. En commune de Mutumba, trois marais viennent d'être aménagés dans le cadre du Projet Marais de Muyinga (FAO).

Quelques autres actions de vulgarisation ont eu souvent, un impact très ponctuel mais réel sur les systèmes agricoles, on peut ainsi citer :

- la diffusion du soja par le Centre Agricole de Rabiro (initié et géré par une ONG italienne) en commune de Mutumba ;
- la diffusion d'engrais chimiques par ce même centre ;
- l'installation de haies anti-érosive sur quelques collines pilotes dans l'une ou l'autre des six communes ;
- ou encore, à une plus large échelle, la création de compostières.

Il faut cependant noter que ces deux dernières actions ne peuvent à l'heure actuelle exercer un effet visible sur la productivité des systèmes agricoles tant leur mise en oeuvre est récente et leur conduite peu efficiente.

Pour le reste, c'est-à-dire pratiquement tout ce qui concerne l'élevage et les productions vivrières, le moins que l'on puisse dire est que l'impact de l'encadrement agricole ne marque pas de manière très prononcée le paysage agricole. En témoignent amplement les quantités dérisoires d'intrants agricoles (semences sélectionnées, engrais chimiques, produits phytosanitaires, aliments concentrés pour le bétail,...) écoulées en milieu rural. Pour la commune de Giteranyi par exemple, chaque ménage agricole a acheté en moyenne au PDAM pour approximativement 10 FBU d'intrants agricoles de septembre 1988 à octobre 1990 !

Des constats similaires peuvent être faits dans d'autres domaines d'activité :

"Ce n'est pas nous qui avons changé les cultures, ce sont les migrants de Kayanza. [...] Il y a l'exemple du porc, ils ont commencé à en amener, maintenant les gens d'ici en demande." (un moniteur agricole)

"On essaie d'imposer le maïs, mais on y arrive pas, ils n'en veulent pas" (un moniteur agricole)

Et pour les autres communes, la situation globale n'est pas significativement meilleure.

"Pour les semences sélectionnées moins de 5 % des paysans y participent plus ou moins" (agronome communal)

"Au bout de trois ans d'action en faveur de la lutte anti-érosive, nous n'avons toujours pas réussi à surmonter les réticences de la population." (agronome communal)

En ce qui concerne les techniques culturales, un constat identique peut être établi. Ça et là, on aperçoit une parcelle de semis en ligne de haricot ou de maïs ou encore des bananiers installés en courbe de niveau, mais ces signes d'innovations techniques demeurent extrêmement isolés.

Dans le domaine de l'élevage, les effets de l'encadrement ne se remarquent pas plus que pour les productions végétales. Nous n'avons rencontré aucun éleveur possédant du bétail de race améliorée et le nombre de saillies que nous avons pu relever dans les centres de monte demeurent insignifiant. Aucun cas de stabulation permanente des animaux n'a été rencontré.

De ces constatations, il ressort que globalement, et exception faite du développement de la caféiculture, les évolutions observables au niveau des pratiques agricoles sont beaucoup plus liées à des facteurs indépendants des politiques agricoles centrales ("pression démographique" et circuits commerciaux, par exemple) qu'à ces politiques elles-mêmes. Il importe dès lors de s'interroger sur les freins à l'efficacité des actions d'encadrement agricole.

8.4. La vulgarisation a-t-elle quelque chose à proposer ?

Les deux thèmes dominants de la vulgarisation sont la caféiculture et la lutte anti-érosive (LAE).

Pour la caféiculture, les thèmes sont clairement définis et communs pour les six communes. Il s'agit essentiellement du paillage, du désherbage, de la taille et de l'application d'engrais chimiques (urée). Les structures d'encadrement disposent des moyens nécessaires (engrais et plants de café) pour assurer une bonne application des thèmes.

Pour la LAE, on trouve également un thème omniprésent, celui de l'installation de haies anti-érosives sur les courbes de niveau. Cette installation exige un piquetage et un repiquage des boutures de plantes fourragères (généralement *tripsacum* ou *setaria* suivant les zones). Mais contrairement à ce qui se passe pour la vulgarisation des thèmes liés à la caféiculture, les structures d'encadrement souffrent d'un manque de moyens mis à leur disposition pour assurer une diffusion continue et efficace des thèmes. La première contrainte réside dans la capacité de multiplication locale des plants, la seconde se situe au niveau de la faiblesse de l'encadrement et de la main-d'oeuvre disponibles pour les opérations de piquetage. On peut bien entendu penser que ces difficultés sont liées au fait que les actions de LAE dans le cadre des structures actuelles d'encadrement n'ont démarré que récemment (les actions les plus anciennes datent de trois ans). Mais en réalité, tant pour la caféiculture que pour la LAE, d'autres raisons doivent être invoquées. Il s'agit en effet de thèmes qui ne sont pas "proposés", mais imposés aux paysans.

Les autres thèmes que les paysans auraient toute liberté d'adopter ou non¹ concernent principalement, d'après les dires des techniciens agricoles, l'utilisation des intrants agricoles. Il s'agit notamment des semences sélectionnées de haricot, maïs, pommes de terre, choux, soja, riz ; de l'engrais chimique DAP, des produits phytosanitaires ; des aliments concentrés et des médicaments pour le bétail.

La liste des techniques agricoles enseignées aux paysans est beaucoup plus restrictive. On peut citer, pour l'ensemble des communes, le semis en ligne du haricot, du maïs ou du manioc, et le compostage. De manière beaucoup plus ponctuelle, suivant les structures d'encadrement, il est proposé aux paysans le billonnage de la patate douce, la riziculture, la sylviculture, une méthode de conduite rationnelle de la bananeraie, la culture d'oranger, la culture attelée ou encore l'élevage de porcs, de canards et de dindons. Plusieurs de ces techniques vont de pair avec l'adoption de nouvelles spéculations.

De manière générale donc, l'adoption d'un thème implique pour le paysan l'acquisition d'intrants. Cette implication pose deux problèmes :

¹ Il est cependant très difficile de dissocier vraiment, selon les lieux, ce qui, dans les différentes campagnes de sensibilisation, est "imposé" et ce qui est simplement "conseillé".

- au niveau du paysan, elle se traduit par une dépense. Or, nous l'avons constaté, le coût d'un thème technique peut (même si ce n'est pas toujours le cas) constituer un frein important à sa diffusion. Par exemple, la technique du compostage est quasi-généralisée car elle n'entraîne aucune dépense. Par contre, autre exemple, à Gahombo, quand l'urée pour la fertilisation des caféiers était donnée gratuitement, pratiquement tous les paysans allaient la chercher à la commune. Depuis qu'il faut la payer, les stocks invendus sont de plus en plus importants ;

- le deuxième problème, plus important, réside dans la distribution de ces intrants. Partout dans les communes visitées, d'importants problèmes d'approvisionnement des centres de distribution aux paysans étaient signalés (stocks très insuffisants, retards de livraison).

Dès lors, on peut en conclure que si, d'après le programme des structures d'encadrement, la panoplie des innovations techniques apparaît relativement large, en pratique, les contraintes et difficultés actuelles de la vulgarisation limitent fortement le choix des paysans. Il faut cependant faire remarquer qu'il existe une forte variabilité géographique liée non pas à l'enclavement de la commune - explication la plus fréquemment invoquée -, mais plutôt à la capacité de gestion et d'approvisionnement des centres de diffusion des intrants. A cet égard, le paysan en contact avec le Centre agricole de Rabiro à Mutumba a incomparablement plus de possibilités d'innovation que celui qui se trouve sur une colline excentrée de Bukinyana.

8.5. Le malaise professionnel des "encadreur"

Les débats nationaux mettant en avant, et souvent de manière très critique, la responsabilité de l'encadrement agricole retentissent assez fortement sur les conditions de mobilisation de ces personnels actuellement assez "désorientés".

Les différents discours des membres du gouvernement sont explicites et les insuffisances de l'agriculture burundaise définissent les axes essentiels de la politique nationale : "*Les deux priorités actuelles de l'agriculture sont l'encadrement et l'élevage*" et, sur le premier point, les orientations suivantes sont énoncées :

"L'encadrement doit être plus compétent et passer progressivement à la charge des producteurs."(entretien ministériel)

Dans les communes, les réserves formulées sur la compétence sont fréquentes, elles sont aussi très ciblées et mettent plus en cause le type de formation que le niveau lui-même de cette formation :

"Au début, quand on nous les envoie, on se demande s'ils connaissent quelque chose à l'agriculture, puis le projet vous dit qu'ils ont été sérieusement sélectionnés. Peut-être est-ce la formation qu'ils ont reçue qui reste essentiellement théorique ?" (un administrateur communal)

"On ne peut pas faire confiance aux moniteurs agricoles. On a eu l'exemple des chenilles processionnaires : ils sont comme la population, ils ont la même tendance permanente à dramatiser. " (un agronome communal)

Cette faiblesse de la formation pratique fait l'objet d'explications diverses, vraisemblablement complémentaires. Tout d'abord, les structures de formation sont inévitablement suspectées :

"Leurs formateurs sont eux-mêmes peu habitués aux problèmes concrets des collines. Ils ne quittent guère les écoles." (un administrateur communal, ancien agronome)

Insuffisances de la formation qui se traduiraient ensuite aux divers échelons par une faible maîtrise du bagage scientifique et expérimental délivré. Seule l'autorité attachée à la fonction garantirait en dernier ressort la crédibilité des compétences certifiées face aux savoirs empiriques des producteurs. C'est pourquoi, paradoxalement :

"L'autorité ne supporte pas l'expérimentation" (un administrateur communal, ancien agronome)

"Je leur ai demandé [aux agronomes communaux de la province] de faire le mélange et de préparer le pulvérisateur, ils étaient très gênés puis ils ont dit qu'il ne savait pas le faire et j'ai fait les pulvérisations moi-même. Quant, je leur ai demandé de faire le tri des insectes sur la bâche et de les compter, ils m'ont dit qu'ils n'avaient jamais fait cela. [...] Ils m'ont assuré qu'ils accompagneront eux-mêmes les moniteurs qui feront la travail." (un ingénieur agronome)

"Quant on demande aux encadreurs pourquoi ils ne font pas chez eux ce qu'ils recommandent aux autres, ils vous disent qu'ils ne sont pas d'ici [originaires de la commune], mais on se demande si en fait ce n'est pas la peur de ne pas y arriver qui les empêche." (un administrateur communal)

"Le moniteur préfère ne pas essayer sinon lui-même pourrait douter de l'intérêt du mot d'ordre." (un administrateur communal)

Ces propos illustrent bien l'opposition fondamentale entre un encadrement à dominante autoritaire (autorité qui se substitue à l'incertitude sur le message lui-même) et un encadrement à base d'adaptation/expérimentation. La faiblesse de l'impact et la position en porte-à-faux face aux paysans combinent alors leurs effets démobilisateurs :

"L'encadrement agricole, c'est simple. Ils font comme le curé après le dernier prêche, ils disent "ite missa est" et rentrent chez eux. Mais il faudrait ensuite montrer l'exemple, et d'abord chez soi : pourquoi un moniteur ne ferait-il pas de pommes de terre, d'élevage ? [...] S'ils veulent des terres, on peut leur en donner. Ce n'est pas un problème de compétence, ni même de motivation, c'est plutôt la conception de leur activité avant tout administrative." (un administrateur communal)

"Le moniteur agricole est aussi pauvre que le paysan et il ne s'applique pas lui-même le médicament contre la pauvreté qu'il est chargé de distribuer." (un administrateur communal)

"Maintenant, la commune nous explique tout, comment cultiver mon champ, comment construire ma maison, comment élever mes enfants, comme si je ne savais pas le faire. Comment peuvent-ils savoir à ma place ce dont j'ai besoin, ce que je dois faire ?" (un paysan)

"On court sans cesse d'une exploitation à une autre pour réaliser le programme de travail, est-ce qu'on a le temps d'être un paysan-modèle dans son exploitation ?" (un encadreur agricole)

"Avec 5 000 ou 6 000 FBu par mois, qu'est-ce que je peux faire ? Même les paysans de cette colline sont plus riches que moi !" (un encadreur agricole)

Ainsi se caractérisent une situation professionnelle peu valorisée, une image sociale souvent dégradée malgré les recommandations bien abstraites de l'échelon central :

"Etre vulgarisateur, c'est une vocation pas une fonction. Les paysans devraient respecter les cadres et non pas les craindre. Les agents doivent s'imposer auprès de la population par respect et non par crainte." (haut-fonctionnaire)

"Ce sont tous des paresseux. Si on veut obtenir des résultats, l'agronome doit toujours être sur leur dos. Depuis quelques temps, on prend des sanctions en retirant les primes." (un administrateur communal)

"Les agents de terrain ont un faible niveau de conscience professionnelle, un faible niveau de compétence et sont surtout des spécialistes de la malhonnêteté lors de la distribution des intrants." (un cadre de projet)

Mais l'inquiétude des cadres techniques se focalise désormais sur les débats concernant leur avenir, inquiétude que les rares déclarations gouvernementales ne suffisent pas à désamorcer. En particulier, une crainte très vive s'exprime sur les modalités de prise en charge, les changements de statut, la "rémunération aux résultats" qui pourraient être décidés dans le contexte de l'ajustement" :

"Il faudrait pouvoir dire aux moniteurs agricoles, vous gagnez 15 000 FBu par mois, je vous donne 180 000 FBu, vous achetez deux vaches et vous essayez de devenir un exemple pour les paysans de la colline. Ce serait cela la révolution sociale dans les campagnes" (entretien ministériel).

"Certainement, l'administrateur pourrait nous donner des terres si on demandait, mais je n'ai pas besoin de parcelles. J'en ai dans ma commune, chez moi. Ici les gens sont difficiles, je ne veux pas m'installer ici." (un encadreur agricole)

"Dans les SRD, ils mettent tout en l'air et les personnels ne savent pas ce qu'ils vont devenir, alors nous dans les communes vous croyez qu'on nous demande notre avis." (un encadreur agricole)

"Je pense que dans les SRD, ils s'inquiètent à tort, avec le café, on aura toujours besoin d'eux. (...) Oui, des paysans disent qu'on va les autoriser à arracher les caféiers et il paraît qu'on en aurait même discuté au ministère, mais ce n'est pas possible.(...) C'est vrai sans le café, il n'y aurait presque plus de travail ,mais on pourrait alors s'occuper d'autres cultures." (un agronome communal)

"Le café prend tout notre temps. (...) Les paysans n'aiment pas qu'on s'occupe de leurs autres cultures." (un moniteur agricole)

"Avant, l'entretien [des canaux] était fait par les salariés de la SRD, ils ne venaient jamais et le travail était mal fait. Maintenant, nous nous sommes organisés, tout est propre, mais rien n'a changé au-delà des limites de notre village." (...) "Nous on veut des encadreurs compétents, on organise les entretiens nous-mêmes, on trie nous-mêmes nos semences, [...]. On a demandé à la SRD de réduire les prélèvements sur la récolte."

On peut payer nous-mêmes le moniteur. (...) On n'a pas de réponse." (un responsable de comité villageois dans les périmètres rizicoles, Mpanda)

- *"Je suis très content de travailler dans un village dynamique, (...) Oui, ils ont les moyens de me payer... Je n'ai pas d'avis, c'est la SRD qui décide..."* (le moniteur en poste)

Il n'est pas jusqu'aux réflexions "techniques" ou "méthodologiques", qui ne peuvent apparaître comme des mises en cause fondamentales, de véritables affronts. Ainsi, l'analyse fréquente - et largement fondée - sur le caractère trop marqué d'une vulgarisation "faite par les hommes et pour les hommes" touche au plus profond les fondements de l'identité professionnelle d'un groupe traditionnellement masculin qui se perçoit comme directement agressé alors qu'il s'agit effectivement d'un problème social général. La seule mise en parallèle avec des personnels (ou assistants) de sexe féminin déclenche des remarques défensives, désabusées ou amères :

"On a du mal à travailler avec les femmes, mais des monitrices n'auraient pas suffisamment d'autorité pour se faire écouter par les hommes ou faire appliquer les ordres. Car ce sont des femmes qui détruisent les plants sur les bourrelets anti-érosifs." (propos recueillis auprès de moniteurs agricoles)

"Si Monsieur l'Administrateur pense que nous faisons mal notre travail, pourquoi ne nous a-t-il jamais expliqué comment il faudrait faire pour que la vulgarisation marche avec les exploitantes ?" (propos recueillis auprès de moniteurs agricoles)

"Si on pense que nous ne sommes pas capables, il n'y a qu'à demander aux femmes de l'UFB de s'en occuper." (propos recueillis auprès de moniteurs agricoles)

"Ce n'est pas de notre faute si les femmes ne suivent pas les formations agricoles, c'est qu'elles ne veulent pas faire ce métier." (propos recueillis auprès de moniteurs agricoles)

Beaucoup plus encore que les conditions peu motivantes de l'intéressement financier, la faible efficacité de l'appareil d'encadrement agricole se nourrit de la perception diffuse de cette image dégradée. Faute de résultats tangibles et motivants attestant une compétence indiscutable dont le groupe et ses membres pourraient se gratifier, d'actions concertées et suivies qui justifieraient son "utilité sociale", aux yeux des autorités et des populations bénéficiaires, l'encadrement technique se préoccupe avant tout d'établir les responsabilités, d'anticiper les reproches d'impuissance, d'assimiler les règles du jeu social et administratif qui minimisent vis-à-vis des supérieurs et des populations les difficultés et "risques du métier", voire, comme le soupçon semble sous-jacent, de se "laisser politiser".

Ces divers constats permettent à notre avis de situer plus clairement la hiérarchie des contraintes, de mieux comprendre certains "blocages" et de relativiser des problèmes qui sont en fait souvent invoqués comme des alibis. Il semble ainsi largement erroné de prétendre, comme on le fait si souvent, que les agronomes et moniteurs agricoles ne comprennent pas "les comportements des paysans" ou "les nouvelles réalités". Bien au contraire, tout laisse penser qu'ils perçoivent clairement les enjeux du débat en cours et identifient parfaitement les implications d'une pratique renouvelée plus respectueuse des administrés, voire soucieuse des priorités et aspirations paysannes.

Assez paradoxalement, dans le contexte administratif et politique évolutif qui prédomine actuellement, les personnels techniques semblent avoir plus que jamais besoin d'une vision "normalisée" pour agir, d'un cadre qui définit clairement les tâches, désigne explicitement qui est responsable de quoi et qui sera éventuellement sanctionné en cas de manquements, ce qui sera demandé en cas de réorientations de la politique agricole. Ainsi, la vulgarisation "descendante" et "autoritaire", en dissuadant toute souplesse dans les procédures et en standardisant les comportements, présente finalement bien des avantages, car elle sécurise :

"Personne ne peut prendre d'initiative, dès que la hiérarchie s'exprime, les propos sont compris comme des instructions." (agronome communal)

Même si, selon les communes, ces instructions peuvent s'avérer bien différentes. Par exemple, dans telle commune, les moniteurs font activement arracher les cultures sous caféier et en particulier les colocases que les paysans privilégient, car ils se vendent bien et se substituent au haricot dont la baisse de rendement est forte, alors que dans une autre, la culture des pommes de terre sous caféier est considérée par l'administrateur communal comme un compromis tout à fait satisfaisant si la promotion du café est sauvegardée. De même, il y a une différence d'interprétation notable entre le renouvellement radical des vieilles bananeraies et la simple suppression des variétés les plus envahissantes...

Dans ce contexte, un énorme travail de "sensibilisation" reste à faire pour prendre l'exacte mesure des particularités des contextes régionaux et communaux, introduire le minimum de souplesse qu'impose la diversité des exploitations.

"En fait notre question principale est de savoir sur quelles exploitations la vulgarisation peut compter, on ne peut pas s'occuper uniquement de celles qui ont le plus de difficultés." (un haut-fonctionnaire)

Au lieu du choix par défaut qui consiste à sélectionner les exploitations adaptables au message de la vulgarisation, pourquoi ne pas démultiplier les messages ?

CHAPITRE 9 : LE RENFORCEMENT DES CONTRAINTES AGRICOLES ET LES STRATÉGIES PAYSANNES

Il ne peut être question ici d'engager une analyse fine des exploitations agricoles et des comportements paysans, plusieurs ouvrages et travaux à caractère académique auxquels il est possible de se référer, ont tenté de le faire. On citera en particulier, en se limitant aux travaux les plus récents, les études du département de Socio-économie rurale de la Faculté des Sciences Agronomiques (*cf.* § 13. Bibliographie). D'autre part, les caractéristiques et attitudes des producteurs sont omniprésentes, même en creux, dans tous les chapitres et analyses de cette étude. Nous nous limiterons donc aux quelques éléments déterminants qui se sont dégagés, ou se sont vus confirmés, au cours de ces enquêtes.

9.1. L'évolution et la perception des contraintes foncières

L'importance sociale des agriculteurs repose avant tout sur leur nombre. Le poids économique de cette catégorie est déterminé par le contrôle de la terre et les spéculations marchandes pratiquées comme le riz, le café, le haricot et la banane. Les périmètres aménagés et les zones encadrées par les projets agricoles, deviennent alors des enjeux fonciers en raison des multiples interventions des structures d'encadrement (intrants) et les revenus générés par les différentes spéculations agricoles.

Les possibilités d'accéder à des revenus monétaires significatifs sont définies par la taille des exploitations et la présence d'autres opportunités de revenus extra-agricoles comme les alluvions aurifères et l'artisanat (briqueteries, menuiseries, poteries).

9.1.1. Les effets sociaux de la "pression foncière"

La pression foncière et la logique de division du patrimoine foncier continuent à progresser "mécaniquement", bien qu'à un rythme variable selon les communes. Partout, cette perception structure les discours paysans, mais les enjeux sont différents dans chacune d'entre elle. Dans trois communes (Bukinanyana, Mutumba et Songa), les densités restent "faibles", de l'ordre de 140 hab./km², et des marges non négligeables demeurent sur des espaces jusqu'ici non-mis en valeur (comme à Bukinanyana) ou du fait de la taille encore élevée d'une partie des exploitations (plusieurs hectares comme à Mutumba). Deux situations opposées méritent d'être relevées, d'un côté à Songa, on finit par reconnaître qu'*il n'y a pas de problème foncier, mais un problème de fertilité*", de l'autre à Giteranyi, la population autochtone a l'impression d'avoir véritablement été envahie et se retrouve en quelques années dans un "monde plein" et confrontée désormais à des difficultés inédites pour installer ses propres enfants.

La réduction des disponibilités foncières se traduit, dans les propos, d'abord au travers de la tendance apparemment indiscutable à l'appauvrissement de catégories de plus en plus importantes de la population rurale (exploitations marginalisées, jeunes "désinsérés", familles anomiques, etc.) et de la difficulté croissante de lotir un nombre grandissant de producteurs potentiels. Pour cette population "excédentaire", jeunes ou adultes, l'émigration et la location des parcelles à l'ouverture des saisons culturelles constituent les principales alternatives. Dans le cas des ménages pauvres, les ponctions sur les salaires des enfants résidents en ville (militaires, fonctionnaires, ouvriers,...) ou dans les régions riches financent la vieillesse des parents et les dépenses domestiques (frais de scolarité, habillement, soins de santé divers, travail agricole...). L'envoi de liquidités (1 000 à 3 000 FBu par an) et l'apport des vivriers

confortent sensiblement le budget des ménages pauvres, particulièrement dans la période de soudure. Malgré cela, les fortes pénuries qui prévalent à cette époque et l'irrégularité des revenus agricoles poussent les agriculteurs à offrir leurs récoltes à un prix dérisoire. A son tour, la libéralisation des prix, couplée à l'enclavement de certaines communes, handicape les approvisionnements et surenchérit le coût des produits de première nécessité (manufacturés ou vivriers importés des autres régions du pays). Cette situation est amplifiée par l'absence de groupements associatifs ou de coopératives capables d'organiser les producteurs et les consommateurs.

Des difficultés économiques, on passe ainsi très rapidement aux problèmes sociaux. Ils suscitent d'autant plus d'inquiétude que les mécanismes traditionnels (et relativement originaux) de solidarité collective et de "décapitalisation" volontaire des aînés au profit des plus jeunes ne suffisent plus à leur faire passer le cap souvent difficile de l'installation. En fait, ce qui semble le plus marquant dans les discours paysans n'est pas tant le caractère inédit de la "misère", mais sa proximité. Un peu comme si de plus en plus d'exploitants agricoles étaient à la merci d'un événement fortuit qui ferait basculer définitivement un équilibre fragile. Une maladie, un accident, une mésentente familiale, une attaque sur les cultures ou un aléa climatique prononcé et le cycle de la "paupérisation" s'enclenche de manière souvent inexorable : vente sur pied de la récolte café ou des régimes de banane, usure, vente de la matière organique pour le paillage des exploitations "riches". Les famines rwandaises des deux années passées semblent avoir fortement impressionné les esprits dans les trois communes de notre échantillon situées au nord du pays, même si la région de Kayanza n'a pas connu que des retombées défavorables au travers de l'accroissement des ventes vers les préfectures de Butare et Gikongoro. La sensibilité est à ce point forte qu'une des communes a interdit, lors de la période de soudure, aux commerçants collecteurs l'exportation de son haricot pour éviter une flambée des prix dénoncée par les populations.

Dans un autre domaine très souvent, en particulier à Bukinanyana, à Giteranyi, à Songa, la situation difficile ou dramatique des femmes, chefs de ménage de fait ou de droit, est soulignée. La plupart du temps, c'est le mari qui est mis en cause : départ durable ou ponctuel, polygamie, non-participation aux dépenses du ménage alors que l'épouse se retrouve en charge de nombreux enfants et de l'exploitation. Mais le comportement de certaines femmes fait lui aussi l'objet de jugements sévères de la part de leur entourage dans la mesure où il s'alignerait sur celui des maris (boisson, sorties, etc.) et ne leur permettrait plus d'assurer les tâches minimales de prise en charge des enfants. On retrouve là des symptômes caractéristiques de communes où la mobilité des populations est grande : ménages éclatés et femmes abandonnées ou transplantées (Gahombo, Mpanda, Giteranyi, Songa), époux peu présents de Bukinanyana. Par comparaison, c'est finalement la stabilité des unités familiales de Mutumba qui fait contraste !

Il ne faudrait pas croire cependant que la seule logique démographique régit l'évolution des contraintes foncières et leurs conséquences sociales.

9.1.2. L'assèchement présumé du marché foncier

Dans ce contexte de tension sur la terre, l'analyse spontanée des paysans et de la plupart des cadres repose sur un scénario pessimiste qui voudrait que dans un avenir plus ou moins proche, tout le monde finira par rejoindre les mal-lotés d'aujourd'hui. D'où cet *a priori* qui voudrait que les transactions et échanges fonciers se réduisent au fur et à mesure que les

densités augmentent. A notre avis, et en l'absence de références précises, rien ne permet de confirmer ou d'infirmer ce propos général sur un marché foncier toujours extrêmement dynamique.

La méconnaissance du "marché" foncier

Toutes les communes visitées connaissent un marché foncier relativement actif (à l'exception de Songa). Celui-ci se présente sous la forme de ventes, locations et autres transactions spécifiques proches de l'usure, notamment sur les champs de café et de bananier.

Seulement, ce marché est lui-même très imperméable pour qui veut l'appréhender. Beaucoup de transactions ne sont pas déclarées, ou ne font pas l'objet d'actes notariaux ou ne sont pas cadastrées.

La connaissance de la valeur marchande de la terre pose également de sérieuses difficultés car les prix déclarés, ceux qui sont inscrits sur les actes officiels, sont probablement systématiquement inférieurs à la réalité. En effet, tant l'acheteur que le vendeur doivent payer une taxe communale de 5 % sur le prix de la terre échangée.

Même si une meilleure connaissance des prix s'avérait possible, il faudrait encore être très prudent car ces prix ne s'établissent pas toujours en respect de la "loi de l'offre et de la demande". D'autres facteurs interviennent, et en particulier la situation du vendeur qui fréquemment, devant l'obligation d'une dépense à laquelle il ne peut faire face, sera disposé à céder une parcelle de terre à "n'importe quel prix".

D'une manière générale, les quelques informations que nous avons pu recueillir sur le prix de la terre démontrent son extrême variabilité dans le temps et dans l'espace. Toutefois, les valeurs dont nous disposons incitent à conclure que l'inflation du prix de la terre n'est pas significativement supérieure à celle des prix des produits agricoles.

Les types d'échange foncier que nous avons constatés sont fort nombreux et permettent de parler d'une véritable fragmentation du marché :

i) tout d'abord, et contrairement à de nombreuses argumentations, il n'existe pas semble-t-il de tendance *avérée et massive* à la "capitalisation foncière" sauf en commune Mpanda où la concurrence entre les investisseurs connus (appartenant tous au commerce et à la haute fonction publique, ou aux deux à la fois) est rude pour s'approprier les terres vacantes et biens d'État. Il s'agit alors de propriétés de quelques dizaines d'hectares destinées généralement à l'élevage ou mises en réserve pour l'avenir.

Bien qu'à un moindre niveau, et sur la base d'une autre clientèle de demandeurs, la commune Giteranyi connaît aussi des investissements fonciers notables mettant en jeu des parcelles de plusieurs hectares appropriées par des migrants de Kayanza. Des phénomènes identiques sont relevés à Bukinyanya sur les terres en bordure de la Kibira. D'une manière générale, dans les communes "ouvertes", les migrants, plus ou moins démunis ou aisés, exercent une pression permanente sur toutes les terres disponibles, pour s'installer bien entendu, pour agrandir leur assise ensuite et/ou installer des membres apparentés. On nous signale alors l'existence de deux marchés parallèles entre natifs d'un côté, entre natifs et migrants de l'autre, l'un dont les prix sont régulés par la demande externe, l'autre concernant les transactions entre autochtones. Une partie du marché foncier échappe donc à la population autochtone : en commune Giteranyi, c'est toute une zone de la commune d'où sont désormais pratiquement exclus les natifs. Mais à moyen terme, seule la commune de Bukinyanya

semble vraiment concernée par des flux d'installation d'importance, dans toutes les autres le marché tend à se restreindre aux populations originaires et aux néo-résidents.

Souvent les parcelles de grandes superficies des "gros" acquéreurs extérieurs demeurent faiblement exploitées. En commune Mpanda, il peut s'agir d'achats purement spéculatifs ou d'installation différée. En communes de Gahombo et Bukinanyana par exemple, les fonctionnaires ou les commerçants qui font l'acquisition de terres ne les occupent pas non plus réellement. Bien souvent, ils n'y mettent que des boisements ;

ii) les transferts les plus importants, mais dont la source est désormais pratiquement tarie, portent sur les distributions de parcelles prélevées sur le patrimoine communal. L'accès à ces terres représentait à l'échelon local, le principal moyen d'acquérir des propriétés souvent fort vastes eu égard aux normes prévalant à l'intérieur du pays (des cas exceptionnels allant jusqu'à 15 hectares ont été cités). Certaines de ces concessions font toujours l'objet de contestations avec les autorités communales actuellement en poste (*cf. infra* § 11.1.1.).

Les communes ne disposent plus aujourd'hui de marges leur permettant de jouer sur des superficies significatives. Elles ont cependant toujours la possibilité d'affecter telles ou telles parcelles de leur ressort. Ainsi dans les communes Mutumba et Gahombo, l'attribution de parcelles aménagées en marais suscite bien des débats ;

iii) au sein de la population résidente, les échanges portent sur une multitude de petites et moyennes parcelles (de quelques centaines de m² à quelques milliers) et très rarement sur des exploitations entières. L'acquisition de nouvelles terres correspond, dans un premier temps au moins, à la volonté de disposer d'une superficie suffisante pour garantir au ménage un degré d'auto-provisionnement vivrier acceptable. En effet, il est de plus en plus rare qu'un jeune chef d'exploitation hérite à son installation d'une superficie suffisante pour faire vivre deux adultes, et plus tard des enfants. Dans un deuxième temps, si la première étape est réalisée, la recherche de nouvelles parcelles se justifie par le souci de garantir à la descendance un héritage foncier suffisant de manière à ce que celle-ci puisse encore vivre, au moins partiellement, de l'agriculture. Il y a bien sûr une raison économique à la base de ce souci (que pourrait faire un fils de paysan s'il ne dispose d'aucune terre ?), mais il faut y voir également une motivation d'ordre social : dans le jeu des traditions et de la cohésion de la communauté, il est important pour un chef d'exploitation que ses fils et filles ne quittent pas le métier d'agriculteur. Ainsi, de très nombreux exploitants tentent, selon leurs disponibilités financières, d'élargir leur patrimoine afin d'assurer leur propre avenir et, autant que faire se peut, celui de leur descendance.

Les vendeurs peuvent être des exploitants âgés sans contrainte ou des ménages dans le besoin. Les éléments moteurs de ces transactions sont d'abord les salariés résidant dans la commune (c'est-à-dire en majorité des personnels de "*Leta*") et, d'une manière générale, tous les ménages qui disposent de revenus extra-agricoles sur place (commerçants, par exemple) ou provenant de l'extérieur (membres expatriés de la famille) ainsi que les paysans aisés (c'est-à-dire essentiellement ceux qui disposent de grandes caféières). Le contrôle familial traditionnel sur les transactions est décrit comme en déclin au profit d'une plus grande liberté individuelle de l'exploitant. Cela se marque par une intensification des échanges en dehors du droit foncier traditionnel, suivant des conditions proches des lois du marché, qui traduit la nécessité de recourir à d'autres formes d'acquisition de la terre que celles de l'héritage et des dons. Mais la famille élargie et le voisinage immédiat continuent apparemment à jouer un grand rôle pour que

les parcelles vendues restent parmi les proches afin de ne pas favoriser l'implantation d'intrus sur la colline. Ainsi, lorsque la vente a lieu pour des raisons de nécessité économique qui peuvent s'avérer conjoncturelles, la perte du bien n'est pas absolument irréversible ;

iv) à côté de ces ventes, difficiles à chiffrer Compte-tenu de l'absence ou des défaillances de leur enregistrement, on constate un mouvement très important de location lui aussi inquantifiable. Traditionnelles dans la mesure où elles permettent d'accéder à différents écosystèmes, les locations se substituent ou pallient l'absence d'offre sur le marché des ventes. Les mêmes logiques que celles décrites précédemment se manifestent. On signalera encore que les parcelles en location servent aux migrants de situation d'attente et de poste d'observation pour d'éventuelles acquisitions durables. La location des terres traduit alors au niveau local la solidarité entre les anciens migrants et les nouveaux arrivants, souvent issus de la même zone de départ.

9.2. Les stratégies d'innovation "limitées"

Face à l'accroissement des contraintes foncières, et selon des typologies qui seront précisées ultérieurement, les paysans "intensifient" bien entendu l'exploitation de toutes les parcelles disponibles, réduisent ou suppriment les jachères, et mettent aussi en oeuvre des stratégies d'innovation *limitées* (mais existe-t-il des stratégies à long terme ?) sur lesquelles peu d'investigations systématiques ont été réalisées. Si tout le monde s'accorde à reconnaître dans les activités extra-agricoles ou les migrations des issues de plus en plus fréquentées pour affronter la diminution inexorable des superficies, on ne s'attache guère à déceler les micro-adaptations qui s'imposent aux exploitants en fonction de la tradition et de l'expérience et qui finalement permettent d'expliquer la "croissance inhérente" de la production examinée ci-dessus (cf. § 8.3.). Or ce sont justement ces ajustements permanents qui permettent l'exploitation des micro-différences entre parcelles ou variétés et assurent la relative robustesse des systèmes de production.

A titre d'exemple, on constate à l'échelon d'exploitations individuelles de véritable "stratégie café" du fait des maladies sur le haricot. L'exploitant favorise alors la caféiculture comme équivalent monétaire pour l'achat du vivrier et opère un transfert total de la matière organique sur le café et la bananeraie, même si ce transfert ne règle pas fondamentalement le problème de la sécurité alimentaire. Les revenus du café sont eux-mêmes soumis à de fortes variations, sans compter avec la montée des maladies, du fait aussi de la baisse de fertilité. On assiste aussi, par exemple, à des calculs extrêmement complexes, et incompréhensibles pour les profanes, lors du choix des variétés traditionnelles de haricot en fonction des dates, du temps, des emplacements sur la parcelle et bien d'autres critères. Rien ne permet de penser que les raisons de ces choix sont toutes "raisonnables", mais l'absence d'observation systématique des pratiques culturelles paysannes ne permet pas *a priori* de les disqualifier.

Les ambiguïtés de la "stratégie café" en commune de Gahombo

En commune de Gahombo, zone traditionnelle de la caféiculture, la plus grande concurrence au niveau de l'occupation des terres s'exerce entre la culture du café et les cultures vivrières. Si les chiffres fournis par l'encadrement agricole sont exacts, la caféiculture serait encore actuellement en forte expansion : le nombre de plants installés

fournis par la SRD Buyenzi pour l'année agricole 1989-1990 atteindrait 314 000 pieds, ce qui équivaut, sur un total initial de 1 999 805 pieds, à une hausse annuelle de 15 % !

Pourtant, les agriculteurs de Gahombo, dans leur ensemble, ne semblent plus vouloir poursuivre la fuite en avant. Plus encore, ils sont prêts à faire marche arrière à tel point que les encadreurs n'osent plus préconiser l'arrachage des vieux plants par crainte d'arrachages beaucoup plus importants. Autre signe, celui de la baisse continue des ventes d'engrais (urée), particulièrement sensible depuis que cet engrais n'est plus vendu à crédit. Et une partie de cet engrais est détourné au profit d'autres cultures, le tabac en particulier.

Les agriculteurs interviewés résumant l'alternative par "il vaut mieux avoir à manger que d'avoir plus d'argent". Ils traduisent probablement par là la baisse de l'utilité marginale du café exprimée par exemple en kilogrammes de haricot qu'on peut acquérir par are supplémentaire de café ou par heure de travail supplémentaire. Même le responsable du Parti reconnaît que le café est peu rentable pour les paysans, surtout par rapport à la main-d'oeuvre qu'il exige ("beaucoup d'efforts pour des faibles revenus").

Les agriculteurs se plaignent également d'un problème de paillage de plus en plus aigu. Traditionnellement, le paillage est fourni par les feuilles de bananiers, or la pression de la population sur les terres entraîne une régression du nombre de bananiers par exploitation et une diminution de sa productivité. Le paillage deviendrait donc dans de nombreuses exploitations de plus en plus problématique et si les amendes consécutives à un mauvais paillage (500 FBu) sont rarement appliquées, les paysans continuent à les redouter.

La caféiculture a connu un essor particulier dans cette commune sous l'effet d'un encadrement très serré de la SRD Buyenzi appuyé par les autorités communales administratives et politiques. Actuellement cet essor connaît un fort ralentissement du fait que les paysans en général jugent que cette spéculation occupe aujourd'hui trop de place dans leurs assolements. Par ailleurs, la SRD, consciente que les paysans attendent avant tout une vulgarisation orientée vers les cultures vivrières, ne fait plus du café son unique thème d'encadrement. Pourtant si la progression de la caféiculture est ralentie, il n'en demeure pas moins que le nombre de pieds croît encore d'année en année. Cela peut s'expliquer d'une part par l'inertie de cette culture : les paysans ne se séparent pas facilement d'une source de revenu "sûr", aussi faiblement rémunérateur soit-il, d'autant que ce revenu permet de réaliser des dépenses plus importantes puisqu'il est acquis en une fois. Et l'arrachage des plants est officiellement interdit, sauf autorisation écrite du ministre de l'Agriculture !

De l'autre, et l'importance du phénomène est bien plus décisive, ce sont *certaines catégories d'exploitants* qui continuent à s'intéresser fortement à cette spéculation : il s'agit principalement de paysans disposant de grandes superficies, de commerçants et de fonctionnaires.

De la même manière que les paysans sont invités à concourir pour être reconnus comme "paysans modèles", c'est-à-dire comme bon élève de la vulgarisation imposée, ne pourrait-on envisager aussi un concours où les producteurs seraient invités à faire part et illustrer leurs propres "innovations". Une telle démarche aurait au moins l'avantage de n'exclure personne, y compris les plus modestes parmi les *banyarucari* (les "petits") et permettrait de valoriser parmi les "acteurs du développement", ceux qui sont impérativement obligés d'innover. Par ailleurs, en l'état actuel d'efficacité et de rayonnement de l'appareil de vulgarisation, se "mettre à l'école" des savoirs empiriques aiderait à réduire la distance sociale entre des partenaires nécessairement solidaires de

l'intensification. Distance actuellement exacerbée par les tournées officielles sur les quelques parcelles de démonstration magnifiquement ordonnées de paysans privilégiés que la vulgarisation officielle fait arpenter à tous les visiteurs, sous l'oeil souvent ironique des voisins.

9.3. Le non-investissement productif

Dans ce chapitre, nous voudrions dresser un tableau d'ensemble des raisons - justifiées ou non - qui dissuadent l'investissement productif agricole et expliquent finalement pour l'essentiel l'absence d'innovations notables et massives dans l'agriculture. Elles se sont imposées avec force au contact du terrain et forment finalement un tout assez cohérent.

L'argumentation commune dans ce domaine est classique et met en cause le traditionalisme présumé de la paysannerie burundaise. A l'aide de références technocratiques ("transformer les paysans en entrepreneurs") ou de réserves sur les valeurs culturelles, la capacité et volonté d'investir sont pratiquement déniées en bloc aux actuels producteurs.

Le fatalisme incarné dans la formule entendue effectivement des dizaines de fois "*Si Dieu le veut*", (un Dieu "la chance" en fait, plus proche de "*Lona*" que d'une force spirituelle), le refus assez systématique des paysans, y compris les jeunes, de formuler et de parler de leurs projets confirme apparemment cette opinion.

Plusieurs faits incitent cependant à douter de son caractère décisif : il suffit en effet de s'adresser à ceux qui se sont engagés dans des voies d'émancipation, tels le commerce ou les migrations, et d'apprécier l'énergie que les jeunes dépensent, dès qu'ils en ont la possibilité et les moyens, pour échapper à leur "destin". Des contre-arguments pourraient aussi être avancés au niveau culturel. Ainsi dans son existence, un individu doit avoir essayé de faire quelque chose pour "s'en sortir" et de fréquents exemples montrent le respect voire l'admiration (ambiguë certes) qu'inspirent les anciens migrants qui ont voyagé en Ouganda ou en Tanzanie, ceux qui ont réussi dans la capitale ou dans le commerce, etc. Le "déficit d'ambition" qui s'exprime dans les propos relève en fait plutôt d'une tradition culturelle qui veut que l'on s'abstienne d'exposer ses projets tant qu'ils ne sont pas en cours de réalisation et ainsi de "provoquer le sort" en les dévoilant prématurément.

De même, si les paysans installés limitent toujours, dans leurs déclarations, leur ambition à la simple "reproduction" (ne pas être malade, avoir des enfants bien élevés, échapper aux aléas climatiques...) et à l'énumération des limites et blocages qui pèsent sur toute initiative, chacun sait parfaitement ce qu'il pourrait faire s'il avait des intrants, des débouchés, mais aussi de l'eau, de l'électricité, etc.

Plus largement, ce sont les valeurs traditionnelles qui régulent l'ordre paysan et fixent les destins individuels qui sont en jeu. L'absence de perspectives mobilisatrices convaincantes à transmettre aux jeunes générations rurales promises aux difficultés "naturelles" accrues de la pression foncière, de la baisse de la fertilité, des besoins quotidiens insatisfaits dans le domaine de la santé, de l'habitat,... est un facteur essentiel du désarroi paysan et de l'apparente démobilité qui l'accompagne.

Le statut des productrices

Une attention insuffisante est presque toujours apportée à la dimension spécifiquement féminine des "problèmes" agricoles et à son incidence sur le "non-investissement". A bien des égards, le fonctionnement de la cellule familiale reproduit le système hiérarchique ambiant et n'accorde qu'une place réduite à l'expression du membre féminin. Dans les faits cependant, les prérogatives réelles des femmes dépassent celles qui leur sont formellement reconnues. Polygamie, migration, travail salarié extérieur, la fréquence de ces situations oblige à une analyse plus fine des contextes familiaux : relative autonomie budgétaire des deux membres du ménage (qui va de la non-participation du mari aux charges familiales à la pratique des "micro-détournements" féminins pour subvenir à certains besoins du ménage), priorités agricoles souvent divergentes entre les conjoints, etc. On ne peut cependant redoubler au niveau du couple, l'opposition traditionnelle entre vivrier et autosuffisance d'un côté, cultures de rente et revenus monétaires de l'autre : il existe aussi des femmes "riches" et tout à fait "intéressées" par certaines filières éminemment rentables (haricot et sorgho, par exemple).

Dans deux domaines, les productrices semblent disposer d'une assez grande latitude ou représenter un poids décisif. Il s'agit de l'utilisation de leur propre temps et force de travail au sein de l'exploitation et de la forte pression qu'elles exercent en faveur des dépenses de santé et d'amélioration de l'habitat. Dans le premier cas, ce sont elles qui décident de la plus ou moins grande intensification agricole, dans l'autre de l'affectation des ressources dégagées.

A l'opposé, elles ne semblent jouer qu'un rôle mineur lorsqu'il s'agit de modifier les techniques agricoles (comme nous l'avons vu précédemment, elles ne sont guère touchées par la vulgarisation et n'interviennent que très peu sur les achats d'intrants). Il en va de même pour tout ce qui concerne l'accumulation". L'exclusion traditionnelle de la femme lors de la transmission du patrimoine n'est certainement pas étrangère à cet état de fait et les quelques débats en cours sur l'égalité des droits entre héritiers masculin et féminin ne laissent pas augurer de changements proches sur ce sujet.

Il importerait cependant que d'une manière générale les droits du membre le plus stable du ménage soient mieux reconnus, voire renforcés.

Les autres raisons sont plus "simples" et générales bien que d'inégale importance et ont pour l'essentiel déjà été abordées précédemment, on citera ainsi :

a) la gestion à "court terme" et l'alignement sur le moindre risque, de plus en plus forts lorsque les marges de manoeuvre de l'exploitant sont les plus faibles ;

b) la prépondérance des aînés et le rôle de l'âge (la capacité d'initiative diminue avec l'âge et semble faire de l'existence un long apprentissage de la soumission). On peut ainsi distinguer dans la vie des exploitants des périodes plus favorables que d'autres à l'investissement ;

c) les mauvais rapports avec l'encadrement et la vulgarisation, voire dans certains cas les abus :

"Celui qui paye les gens à l'usine [de dépulpage] a pratiquement tous les pouvoirs." (un paysan de Gahombo)

"Les premiers à faire des achats de récolte sur pied sont les personnels de l'usine." (un cadre de la SRD)

d) l'indifférence marquée des "gros" exploitants et des poly-actifs :

"Nous avons beaucoup de problèmes avec les gros possesseurs de terre, ils font de la banane, n'utilisent que des salariés et ne sont pas intéressés par nos programmes de vulgarisation." (un agronome communal) ;

e) la multiplication des formes de tenure précaire qui introduit l'incertitude permanente du lendemain et ne favorise pas une gestion saine du potentiel de fertilité ;

f) les difficultés ou l'impossibilité du recours au crédit, le caractère dissuasif des procédures :

"Le problème du crédit, c'est l'aval, il faut une caution morale et elle vient presque toujours du chef de colline, du chef de zone, du conseiller. En fait, ce sont toujours eux qui décident."

et des pratiques usuraires :

"Les fonctionnaires empruntent à la banque et reprêtent aux paysans des périmètres irrigués au moment de la soudure." (un membre de comité de village, Mpanda)

"Au ministère de XXX, certains fonctionnaires se regroupent pour collecter des sommes importantes qu'ils prêtent aux paysans des périmètres, on dit que quelques-uns peuvent s'acheter une voiture avec l'argent gagné au bout de deux mois." (un haut-fonctionnaire) etc.

D'autres facteurs sont tout à fait localisés. Ainsi le besoin d'innovation ne se fait pas encore sentir vivement à Giteranyi où continue à prévaloir un modèle d'exploitation "minière" des terres fraîchement défrichées. Les rotations se font "haricot sur haricot" et il faudra attendre que les premiers signes d'un appauvrissement durable du sol se manifestent pour obliger les producteurs à ne pas tuer "la poule aux oeufs d'or" qui les enrichit. Mais cet argument ne permet en aucun cas de fonder mécaniquement le raisonnement "démographique" classique qui soutient que les innovations et investissements s'imposent d'eux-mêmes lorsque les paysans se retrouvent "le dos au mur" : alors les plus démunis n'ont généralement guère les moyens de réagir.

A Songa de même, la "rente" en provenance de la capitale gèle des superficies considérables sous-exploitées au détriment de jeunes qui voudraient s'installer :

"Quel est l'intérêt à travailler de tous ces militaires et pensionnés qui posent surtout des problèmes d'ordre public." (un cadre local)

"La manne de Bujumbura est-elle bénéfique ou dissuasive ? Elle dispense de toute mobilisation locale. [...] Oui, on peut dire que la commune est en déclin, comment dire autrement quant une commune n'est pas capable de retenir ses jeunes." (une personnalité locale)

Mais d'une manière générale, comme bien d'autres études des budgets des ménages l'ont déjà démontré, le problème du non-investissement agricole est plus global et renvoie à la concurrence d'autres activités. Quelles que soient les possibilités des exploitants, la seule

stratégie d'investissement notable que l'on peut relever concerne la prise en charge et l'installation des enfants : achats de terres, contribution à la dot et construction de la maison. Les sommes mobilisées par la dot sont variables selon les communes et les caractéristiques de la jeune fille (scolarisation en particulier), mais toujours importantes comparées aux ressources habituelles des ménages agricoles (toujours au-delà de 10 000 FBu), de même la priorité délibérée accordée à l'habitat joue un rôle considérable (cf. supra § 7.3.) :

"L'investissement agricole est toujours aléatoire, l'habitat, c'est la sécurité, un investissement sûr." (un moniteur agricole)

Enfin, comme nous allons le voir dans le chapitre suivant, la concurrence des activités extra-agricoles, qui apparaissent toujours plus faciles et rentables que l'agriculture, oblige à une analyse de la rentabilité comparée des investissements ou placements :

"L'intensification vivrière n'a guère d'avenir ici, quelle est la rentabilité du travail agricole ?" (une personnalité locale)

"Qui pourrait être assez fou, s'il avait de l'argent, pour le laisser à Mutumba ?" (un fonctionnaire)

Le phénomène apparaît particulièrement net sur le plan foncier où, à partir d'une certaine taille de l'exploitation (que l'on peut fixer de manière très générale à 1,5 hectare), le désir d'investir dans la terre semble considérablement freiné chez la majorité des paysans. Même parmi les exploitants qui possèdent, pour une raison ou pour une autre, de grandes superficies, nous avons pu observer (en particulier en commune de Giteranyi où les exploitations sont plus grandes) qu'une partie des terres ne sont pratiquement jamais exploitées ou sont mises en boisement, voire même abandonnées.

Le blocage des investissements dans la terre et le gel de ce facteur de production quand sa disponibilité est relativement grande peut être mis en relation avec la faible rentabilité du travail agricole par rapport, d'une part à la dépense initiale et aux charges récurrentes (coût de la main-d'oeuvre salarié : une famille de taille moyenne est limitée dans sa capacité de travail à 1,3-1,6 hectares) et, d'autre part, aux risques encourus (tels que le vol des récoltes d'autant plus grand que les parcelles sont dispersées et éloignées) et aux aléas climatiques.

Par ailleurs, il ne faut pas négliger les mécanismes sociaux correcteurs qui peuvent empêcher une trop grande accumulation. De tels mécanismes sont complexes et difficiles à appréhender, mais en milieu rural des forces d'uniformisation, de banalisation tendent à s'opposer aux forces de différenciation et d'émergence de "grandes" exploitations. A ce propos, une constatation s'impose : dans les six communes visitées où ils existent pourtant aussi des paysans "aisés", les plus grands propriétaires de terre, les personnes qui investissent de manière notable dans la terre, sont tous étrangers au milieu paysan de la zone de leurs propriétés. Il s'agit de fonctionnaires, de commerçants, de cadres des projet,...

De manière plus générale, les dépenses d'investissement en facteurs de production (ressources, intrants, bétail) sont tout à fait dérisoires par rapport aux autres dépenses effectuées pour la satisfaction des besoins primaires (vivres, médicaments, bois de chauffe, boissons,...), à l'acquisition de biens "modernes" (vélo, radio), à l'achat des pagnes, à des dépenses sociales.

Une vision particulièrement forte de l'ensemble de ces mécanismes cumulatifs qui bloquent l'investissement productif tient dans cette synthèse avancée par un administrateur communal :

"Ceux qui voudraient investir n'ont pas de quoi, les pauvres remboursent leurs dettes aux gros, les moyens achètent un peu de terre et améliore la maison ,et les gros se contente de faire le commerce de leur argent."

CHAPITRE 10 : LA DIVERSIFICATION IMPOSÉE DES ACTIVITÉS

Autour de ce thème, et des implications qui en découlent se joue vraisemblablement le visage du Burundi de demain.

Enjeu décisif donc, mais dont les modalités laissent apparaître inévitablement bien des incertitudes et contradictions dès qu'il s'agit d'opérer des choix entre des préoccupations toutes aussi contraignantes les uns que les autres. Comment faire cohabiter d'un côté l'objectif de l'autosuffisance qui implique de tout miser sur le vivrier et de l'autre, celui de la diversification des activités qui implique d'y investir d'importantes ressources détournées alors de l'effort agricole ?

On ne peut en effet à la fois prôner la promotion de l'artisanat et du commerce et empêcher les paysans - et plus particulièrement les jeunes - de s'y investir lorsqu'ils se précipitent sur toutes les opportunités de gains monétaires ou tirent les conséquences de la hiérarchie des contraintes et de la rentabilité comparée des activités (cf. tableau 12 infra). La dimension idéologique de ce dilemme traditionnel marque profondément les comportements et les valeurs morales. Elle reste omniprésente aussi bien dans les discours et écrits des autorités religieuses et politiques que dans les jugements de valeur de la plupart des paysans sur les collines. En particulier, la réputation traditionnelle du commerce et de ceux qui s'y livrent reste toujours peu flatteuse, le départ des chefs de ménage en partance ou absents assez sévèrement jugé par leur entourage :

"On propose aux jeunes d'acquérir un métier, mais ils refusent, ils ne pensent qu'au commerce car c'est apparemment facile. Il n'y a pas de formation avant, pas de travail manuel, pas d'horaire, pas besoin d'autant de capital pour démarrer. Nous on les décourage. C'est le travail du Parti de les sensibiliser." (un administrateur communal)

"Les déscolarisés ne veulent plus toucher à la houe. Ils vendent des arachides, des avocats et deviennent des petits bandits. Ils ne veulent plus associer le petit commerce à l'agriculture et sont obligés de voler pour arriver." (un administrateur communal)

"Ceux qui partent, c'est parce qu'ils ont de mauvais parents." (une responsable UFB)

Et c'est avec quelque courage que certains affrontent l'opinion commune des collines sur des sujets qui continuent à heurter les aînés en proposant de *"garder des attitudes positives vis-à-vis des migrations de population"* :

"Mais c'est une bonne chose, moi je dis aux jeunes, aller voir ailleurs si vous pouvez mieux vivre. Et si c'est le cas, restez y !" (un curé de paroisse)

Et on imagine aisément comment seraient reçues auprès de la "masse politique" les velléités de la "révolution sociale" qui s'imposerait désormais aux yeux de tel responsable politique :

"Il faut urbaniser le monde rural, empêcher le développement des poly-actifs, il faut leur faire abandonner leurs terres. La seule question, c'est comment dégorger l'agriculture de sa main-d'oeuvre excédentaire." (entretien ministériel)

En effet, sauf dans les communes de Bukinanyana (orpaillage) et Mpanda (du fait de la présence ou proximité d'employeurs nombreux), les activités agro-pastorales et quelques

activités dérivées occupent actuellement la quasi totalité des populations des communes étudiées. Nous distinguerons deux catégories d'activités parallèles.

10.1. La poly-activité de survie

Autour de l'activité agricole se greffent des métiers traditionnels qui complètent les revenus des ménages comme l'apiculture, la forge, la vannerie, la poterie ainsi que la pêche. La poterie et la vannerie sont principalement exercées par les femmes et leur permettent de s'assurer une relative autonomie financière. En raison de l'exiguïté des exploitations agricoles, le salariat agricole dans les projets de développement ou dans les exploitations paysannes contribue temporairement à occuper les adultes dans la période de soudure. Les migrations saisonnières de travailleurs agricoles à l'ouverture des saisons culturales (octobre-décembre, février-mars) expriment dans certaines communes la dernière alternative pour la survie du ménage à travers l'apport en numéraire et en vivrier. Dans les communes de Gahombo et de Songa, où des situations de grande misère prévalent dans de nombreuses exploitations "sans homme", le travail salarié des femmes est assez fréquent. Les niveaux de rémunération s'étalent de 80 FBu à 150 ou même 200 FBu sur les périmètres irrigués de l'Imbo où les contraintes de main-d'oeuvre sont très fortes au moment de la récolte-battage (de l'ordre de 40 personnes pour 50 ares).

Tableau 12 : Hiérarchie des métiers
selon la nature des contraintes

METIERS	CONTRAINTES
Agriculture Elevage	Atomisation des terres Accès à la terre
Apiculture	Aléas climatiques Manque d'intrants
Tissage	Accès à la matière première
Vannerie	
Poterie	Accès à la matière première
Forge	Accès à la matière première
Tuilerie	Technologie ; accès à la matière première
Briqueterie	Ecoulement Technologie ; accès à la matière première
Réparation	Ecoulement Outillage - Lieu de travail
Maçonnerie	Outillage - Encadrement
Menuiserie	Accès au crédit - Outillage - Encadrement
Commerce	Taxation - Encadrement - Accès au crédit

10.2. Les activités d'auto-promotion

10.2.1. Le commerce

Trois groupes de commerçants peuvent être identifiés selon l'âge de l'intéressé et le volume du capital investi :

i) les "commerçants installés", généralement âgés de plus de trente ans et pères de famille, possèdent ou louent des bâtiments autour de la place du marché ou le long des grands axes présents dans la commune. Les revenus sont saisonniers et périodiques selon la fréquence des marchés. De moins de 1 000 francs en période de soudure (octobre-décembre, février-avril), les recettes journalières peuvent être multipliées par dix pendant la période mai-septembre avec la campagne café ou lors de la vente du paddy ou du haricot. La gamme des produits vendus est très variée, les étalages proposent à la fois des articles d'habillement, de toilette, des produits alimentaires, des pièces de rechange, des piles,.... Les débits de boissons avec vente au détail ou en demi-gros ainsi que la restauration constituent les seules spécialisations au niveau des commerces.

ii) les "commerçants ambulants" dont l'âge est généralement inférieur à 30 ans. L'activité est exercée les jours de marché (au moins deux fois par semaine) selon la distance entre les marchés de la commune et le dynamisme des échanges dans la région. Les produits vendus sont généralement les allumettes, les articles de toilette et autres objets de consommation domestique (piles). La vente de la friperie est une spécialité dans ce groupe.

iii) les petits "vendeurs" qui proposent généralement un seul article. Les adultes vendent souvent le sel, l'huile de palme, le *ndagala*, la viande ou le pétrole, alors que les jeunes (moins de 20 ans) proposent des cigarettes ou des petits sachets d'arachides. Dans ce groupe, on note une forte présence des femmes. Quelle que soit la catégorie, le capital de départ provient des économies réalisées sur la vente des produits agricoles (café, riz, haricot, manioc). Pour les commerçants installés, il varie entre 10 000 et 25 000 FBu, de 10 000 à 15 000 FBu pour les commerçants ambulants et de moins de 5 000 FBu pour les divers vendeurs.

Les contraintes décrites par les intéressés tournent autour de l'accès au crédit, des difficultés d'approvisionnement, de la variété des taxes sans distinction de durée dans l'exercice, l'absence d'information et d'encadrement, l'enclavement et l'état des pistes.

10.2.2. L'artisanat

L'essentiel des artisans de nos communes appartient à la branche de la construction (maçons, menuisiers, charpentiers, tuiliers et briquetiers) qui présente des caractéristiques proches de l'artisanat moderne.

Lors de la pointe des travaux agricoles, les artisans indépendants retournent momentanément à l'agriculture, laquelle est abandonnée lorsque survient une commande. En période d'intense activité (c'est-à-dire les mois de mai-octobre en raison des conditions climatiques et du volume des commandes liées à la disponibilité des revenus de la campagne café), ils forment de petites associations momentanées de trois à six personnes qui durent le temps de la tâche. Mais la démarche est inverse dans les coopératives "structurées", intéressantes lorsque les affaires sont difficiles, chacun peut avoir intérêt à se mettre à son

compte si le marché est bon. Les revenus sont saisonniers, ils atteignent près de 15 000 FBu pendant la période (mai-octobre), mais sont négligeables (moins de 1 000 FBu) pendant le reste de l'année.

La plupart ont été formés sur le tas pendant deux ou trois ans. Tous montrent une forte flexibilité et une capacité de passer d'un métier à un autre. L'outillage souvent rudimentaire, est généralement acheté avec les revenus tirés de l'agriculture (café, huile de palme, boisement) ou de la vente du bétail. Selon les métiers, le coût de l'outillage varie entre 7 000 et 70 000 FBu. L'équipement de la menuiserie étant le plus coûteux.

La couture occupe une place particulière parce qu'elle exige une formation plus longue et un équipement qu'un tailleur mobilise difficilement sans un apport extérieur complémentaire (coopérative par exemple).

10.2.3. Les réparateurs (radio, montre, vélo)

Ce groupe est généralement composé de personnes âgées de plus de 35 ans. La plupart du temps indépendants, ils travaillent surtout les jours des marchés. Les revenus varient selon les saisons, avec une moyenne de 300 FBu par jour de marché. Ils peuvent atteindre 3 000 FBu durant la période mai-septembre.

Les principales difficultés rencontrées sont l'insuffisance de l'équipement, les difficultés d'approvisionnement, l'accès à la matière première (argile), le volume des taxes, l'absence d'encadrement et la précarité des lieux de travail.

10.3. Contraintes et perspectives

La distinction que nous avons introduite entre activités de survie et d'auto-promotion s'avère souvent délicate à manier et la frontière ne peut être aisément tracée entre elles. Dans les deux cas, la double activité est maintenue si ce n'est par le même individu du moins au travers d'une nouvelle division du travail au sein de la famille ou par le biais de salariés occasionnels. Dans les deux cas aussi, le financement de départ vient des recettes dégagées par l'activité agricole.

L'étude des contextes communaux conduit à un double constat paradoxal. On constate tout d'abord que lorsque le potentiel et le dynamisme agricole sont médiocres, l'activité commerciale et artisanale se contracte proportionnellement, c'est le cas des communes de Gahombo, de Songa, de Mutumba. Par contre, dans les communes "prospères", la liaison entre les deux activités n'est pas automatique. Ainsi dans la commune de Bukinanyana, les recettes de l'or suscitent une forte demande locale dans le domaine de la bière et de la viande qui sont pour l'essentiel "importées" d'autres communes, mais l'abondance des liquidités nuit au dynamisme agricole (y compris avec la consommation de bière *Primus*) et ne se traduit par aucune vitalité particulière de l'artisanat. L'habitat en particulier reste des plus médiocres. L'argent gagné ne reste pas sur la commune. A Giteranyi, à l'inverse, l'exploitation minière du haricot et la situation frontalière génèrent des revenus considérables dont la part redistribuée localement par les grossistes irrigue le commerce, l'artisanat et la réparation. A Mpanda, enfin, la circulation monétaire liée à l'agriculture, la présence de nombreux salariés ont donné naissance à un marché parmi les plus actifs du pays où les commerces et ateliers de réparation prospèrent.

Ces différentes situations communales montrent clairement qu'il n'existe pas de voies de dynamisation "autonome". Là où l'agriculture stagne ou déperit, aucune alternative sérieuse ne peut être attendue de ces activités connexes. Par contre, là où elles sont déjà bien ancrées apparaissent d'autres difficultés qui tiennent à la répartition des bénéfices dégagés.

10.4. Le contrôle des filières d'émancipation

Même prospères, ces activités demeurent le lieu de toutes les fragilités. Fragilité intrinsèque à la nature même d'une activité "indépendante", mais aussi fragilité imposée du fait des convoitises que les revenus générés suscitent y compris lorsqu'ils peuvent apparaître dérisoires.

On imagine aisément les tracasseries administratives, les pressions et abus auxquels peuvent donner lieu ces activités de la part d'une administration en quête de revenus et biens taxables. En fait, aussi bien le commerce que l'artisanat apparaissent comme des secteurs sous tutelle. Tutelle directe de la part des communes ou de ses personnels qui détiennent tous les pouvoirs, de l'imposition de l'activité à l'octroi des emplacements. Tutelle indirecte au travers des coopératives de production et de crédit qui régulent la "concurrence" en amont et en aval. A différents niveaux, nombreux sont les membres de l'administration qui, associés à des agents économiques, font commerce de leurs prérogatives en important au sein de l'appareil administratif, les modes de fonctionnement et rationalités du "secteur informel".

Pratiques banalisées au point où, selon la formule d'un haut-fonctionnaire, la question préalable à la "redynamisation et la promotion du secteur informel" se résumerait ainsi :

"Quelle place doit être réservée aux fonctionnaires dans le développement du commerce et de l'artisanat ?"

et dont la réponse semble évidente à la multitude des "poly-actifs" de l'appareil d'État... :

"On ne peut rien faire sans eux, ils donnent les autorisations, connaissent les procédures, savent trouver l'argent, ils peuvent aussi garantir les débouchés et assumer les risques." (un commerçant)

Elle mérite effectivement d'être traités avec sérieux et la commune Mpanda fournit déjà un laboratoire à l'analyse prospective, puisque ce sont des fonctionnaires (ou ex-fonctionnaires) de l'État qui y promeuvent les alternatives productivistes "privées", non sans opposition de la part de la petite paysannerie ou des grands propriétaires coutumiers "dépossédés". Ce sont eux aussi qui, à l'appui de leurs demandes de concession de terres, se disent prêts à engager les fonds nécessaires à la mise en place d'une agriculture à base d'intrants modernes et tournée vers la satisfaction des besoins urbains (viande bovine et dérivés laitiers, élevage hors-sol, etc.) en déclenchant des processus cumulatifs d'éviction des petits producteurs, tenanciers précaires, locataires et sous-locataires.

Il faudrait encore relever la tutelle multiforme des "grossistes" de Kayanza et de Bujumbura, qui par le biais de l'approvisionnement ou de l'écoulement des produits, de l'accès à la matière et aux outils "sélectionnent" les relais locaux prêts à travailler aux conditions qui leur sont les plus favorables. La situation de la filière haricot, telle que nous avons pu l'analyser à Giteranyi, jette une lumière forte sur des mécanismes particulièrement rigoureux. Sous l'emprise des "grossistes", le secteur "non structuré" perd ses caractéristiques enchantées. L'alternative "libérale" où s'exprimeraient les vertus de créativité, de saine

émulation et de concurrence entre les compétences et savoir-faire prend le visage d'un réseau intégré et méthodiquement structuré qui, de Bujumbura et souvent à partir de marchés publics, draine des tonnages impressionnants et entretient une chaîne d'intermédiaires jusqu'au niveau des "collines". A cet échelon, des collecteurs rémunérés "au pourcentage" contrôlent par l'aval la production et les producteurs dont la relative aisance a le prix de la dépendance. Là encore la rémunération des "capitaux" est assez similaire à d'autres secteurs d'un "marché national" largement artificialisé par les logiques étatiques.

Dans les communes "riches", et plus particulièrement à Mpanda, le "secteur informel" s'apparente explicitement à un secteur hébergeant toutes sortes d'activités éclatées qui, par le biais de sous-traitance complexes, trouvent mieux à s'exprimer hors des contraintes "formelles", commerces ou ateliers déclarés, coopératives ou groupements divers.

Ces quelques constats invitent à une réflexion plus globale sur le cadre offert à l'exercice effectif du droit d'entreprendre, de la concurrence et de la compétition. Des contraintes pressantes doivent être levées pour promouvoir partout les échanges et la satisfaction des besoins des populations : formation technique ouverte des apprentis artisans et commerçants, accès libre aux outillages et matières premières, régularité et garantie des approvisionnements. Pour une large part, ces améliorations passent inévitablement par la mise en place d'un encadrement technique dont on aurait tort assurément de dissuader les capacités d'initiative. Mais il doit s'agir alors d'un véritable cadre d'appui à des initiatives dont la promotion et le développement sont lourdement handicapés par le poids des tutelles parasites qui actuellement pèsent indûment sur elles : paiement de droit d'accès à la formation et aux métiers que les "protecteurs" de la filière imposent aux nouveaux postulants, chantages et prélèvements divers, usure, dépendance personnelle, etc.

10.5. Production, circulation et appropriation des richesses

Si la propriété foncière et son évolution apparaissent toujours comme l'élément essentiel qui *fonde* les différences économiques et sociales au sein de la paysannerie (superficies en cultures commercialisables - café, banane, haricot -, possibilité d'élevage, etc.), sa dynamique est largement *régulée* de l'extérieur par une série de facteurs qui définissent, de manière combinée, de véritables seuils de différenciation et de capacité d'initiative (possibilité ou non d'accéder à des revenus monétaires conséquents - voire à du crédit -, diversification des activités et sources de revenus, appuis et relais administratifs et urbains).

Au départ, d'une manière générale, c'est l'importance des revenus tirés de l'agriculture qui commande aussi bien la "reproduction à l'identique" que la mobilité professionnelle et sociale. Dans les ménages "pauvres", ces revenus servent à asseoir l'autonomie des jeunes agriculteurs matérialisée par l'acquisition d'une propriété et l'amélioration de l'habitat. Dans les ménages aisés, les économies tirées de la commercialisation des produits de l'agriculture financent le stock de départ du "paysan-commerçant", servent à payer ou à compléter l'outillage du "paysan-artisan".

C'est ensuite par l'intermédiaire du capital investi (terre, argent) et des relais dans la hiérarchie administrative que s'exerce le passage dans l'une ou l'autre filière d'émancipation. La mauvaise circulation de l'information, l'absence, l'inefficacité ou le mauvais fonctionnement des structures et services d'encadrement (assemblées professionnelles, par exemple) permettent alors à l'État et à ceux qui agissent en son nom à travers les différents corps (police, douane,

impôts, administration communale) de contrôler par le biais de différents prélèvements les chances de promotion individuelle de chaque membre du groupe. L'administration communale et les autres corps cherchent dans la plupart des cas à assurer le maximum de recouvrement autorisé par la gamme des textes plutôt qu'à générer des richesses nouvelles. Ce faisant le capital mobilisé n'est pas rentabilisé ou est simplement thésaurisé.

Le contrôle des circuits de commercialisation et l'imposition des transactions marchandes dans les communes frontalières et dans les régions exportatrices de productions vivrières donnent aux commerçants et au personnel communal à différents degrés, des opportunités d'assurer le développement de leur commune et partant leur promotion individuelle. Pour ceux qui disposent du pouvoir politique au niveau de la colline, le statut administratif leur assure divers avantages et notamment l'accumulation foncière. En définitive, c'est par la scolarisation et la place occupée dans l'administration communale ou autres services opérant dans la commune et des alliances nouées avec le capital que chaque individu assure sa propre promotion et celle des siens.

CHAPITRE 11 : LÉGALITÉ ET PRATIQUES JURIDIQUES

Ce chapitre repose sur une double réflexion qui part du constat de l'insuffisance du "règne de la loi" et se prolonge dans l'analyse des conditions de sa production et de son application. Elle permet ainsi de poser plus globalement la question du statut et de la place du "droit" vis-à-vis du développement rural.

11.1. Le constat des insuffisances

Dans toutes les communes visitées, le cadre légal est généralement identique. Mis à part le vécu juridique qui peut être en certains domaines spécifiques, il n'y a pas *a priori*, dans les domaines qui nous occupent, de réglementation propre à chaque commune.

De façon générale, nous avons remarqué une large ignorance des lois par la plupart des personnes rencontrées : artisans et agriculteurs, petits commerçants, mais aussi agents administratifs et techniques communaux, et autres personnels concernés,... Même si cela n'a été vérifié de façon précise que pour les codes foncier et forestier, il apparaît que ce soit aussi vrai pour d'autres textes notamment la loi communale, le code de la famille, la loi fiscale. Or les responsables communaux, les encadreurs techniques, pour ne citer que ceux-là, sont régulièrement confrontés à des situations concrètes où la connaissance et l'interprétation des textes légaux déterminent leur comportement et celui des populations.

Par ailleurs, il se pose un problème d'accès aux textes existants, à la difficulté de connaître les nouveaux. Enfin, lorsque les textes sont disponibles, ils sont d'un usage malaisé, voire tout simplement impossible pour certains, car rédigés et diffusés dans une langue et une forme inaccessibles ou peu accessibles, et contenant une partie de dispositions qui n'intéressent pas directement le milieu rural.

11.1.1. La domanialité des terres et le rôle des communes dans la gestion du patrimoine foncier

Dans toutes les communes, nous avons constaté que des dispositions légales sur la cession des terres domaniales n'avaient jamais été observées avant la loi de septembre 1986, et même dans une certaine mesure après. La gestion des réserves foncières a été, partout où elles existaient, abandonnée aux petits chefs locaux (chef de zone, chefs de secteur) qui l'ont assurée de façon anarchique. A certains endroits, il y a eu installation et appropriation de fait portant sur des terres du domaine de l'État.

Cela a comme conséquence que, dans toutes les communes visitées à l'exception de Gahombo, se développe une interrogation sur la "domanialité" de certaines terres eu égard à l'interprétation des lois, la pression démographique (au travers par exemple de l'attribution théoriquement prioritaire des terres vacantes aux indigents) et les besoins du développement local.

La controverse pourrait être clarifiée par une interprétation correcte des lois existantes à valoir pour l'ensemble des communes. Celle-ci leur permettrait d'adopter une démarche identique, de récupérer éventuellement certaines terres et de mieux les gérer. L'épuisement des réserves foncières va poser des problèmes, dans un avenir immédiat, à l'exécution des programmes d'intérêt général. Le constat enregistré devrait, en urgence, pousser à une

organisation rationnelle de la gestion des réserves foncières dans les régions où celles-ci existent encore, dans l'intérêt de la population et des programmes de développement.

11.1.2. La mise en oeuvre de la loi foncière

Cette loi est restée jusqu'à présent peu applicable du fait, apparemment de l'absence de mesures d'exécution. Des problèmes nombreux sont relevés en ce qui concerne la cession des terres domaniales, l'obligation de mise en valeur des droits fonciers, les plans d'aménagement du territoire, etc. Il a été constaté aussi que, dans la pratique, certains programmes d'aménagement et d'exploitation des marais entraînent des restrictions à l'exercice des droits des propriétaires.

11.1.3. La loi communale

Les discussions que nous avons eues avec les responsables communaux révèlent que le décret-loi du 8 avril 1989 portant réorganisation de l'administration communale comporte des limitations sérieuses à l'efficacité de l'administration locale. Il en est ainsi notamment des dispositions sur la tutelle des actes des communes (§ IV). La loi prévoit une tutelle d'approbation ou d'autorisation, de suspension, d'annulation, de reformulation ou de substitution. Jusqu'à présent, aucun texte n'aurait défini les actes concernés par les diverses formes de tutelle. Ce vide juridique aboutit à une situation de fait où tous les actes sont soumis à approbation faute de quoi ils pourraient être suspendus, annulés ou réformés. Ou alors que l'autorité de tutelle pourrait se substituer constamment à l'administration communale. Les mêmes difficultés se retrouvent au chapitre de la réglementation budgétaire. La nomenclature des taxes et le taux d'imposition, fixés par le ministre de l'Intérieur, s'avère peu adaptée à la taxation en fonction des réalités locales.

De même, les pouvoirs du conseil communal sont définis de façon confuse. Le conseil exerce un pouvoir "décisionnel" sur toutes les questions de développement et des finances communales (art. 24). Il a un pouvoir consultatif pour les autres questions notamment celles "relatives à la sécurité et à la politique générale de la commune". Que faut-il entendre par "politique générale" ? L'interprétation pourrait engendrer des divergences et des conflits d'autorité entre les différents intervenants dans l'administration communale.

Pour en faire un instrument utile du développement, la loi devrait être revue ou complétée. Il semble que ce soit le voeu de beaucoup d'administrateurs communaux. Dans les entretiens avec les paysans, la commune a été rarement perçue comme un "agent de développement".

11.1.4. Le marché rural

Dans toutes les communes visitées, à l'exception de Songa, il existe un marché relativement actif de transactions sur la terre sous forme de ventes, de locations et de conventions spéciales sur le café et le bananier, proches de l'usure. Certaines transactions actuelles, portant notamment sur les champs de café, ont un effet néfaste sur la production. La terre étant le bien le plus important du milieu rural, il y a lieu de penser que la nécessité de ces transactions se fera toujours sentir et, dans les régions proches des grands centres de consommation, la tendance au développement d'une production intensive se traduira par une demande accrue de terres de la part des petits exploitants. Face à cette situation, certaines

communes ont déjà instauré une pratique qui a créé un cadre juridique de fait prescrivant une forme écrite, des témoins, un accord de la famille, un enregistrement à la commune, destiné à la protection des intérêts des familles et la sécurité des actes passés.

Le législateur devrait emboîter le pas à ces communes pour définir un cadre légal à ces transactions qui prendrait en compte leur spécificité rurale, protégerait le paysan et sa famille et assurerait la sécurité du commerce juridique. Mais un tel cadre légal ne peut pas suffire à lui seul si d'autres mesures ne sont pas prises, concernant notamment l'organisation d'un système de crédit adapté aux réalités rurales pour répondre aux besoins des paysans et combattre les pratiques usuraires.

11.1.5. Les conflits fonciers

Dans toutes les communes, les conflits fonciers sont traditionnellement une des caractéristiques particulières du vécu de la société rurale (*cf.* tableau 13 *infra*). Les litiges ont généralement pour objet la délimitation de terrains voisins, le partage successoral, la remise en cause pure et simple du droit de propriété sur la terre.

Même si dans certaines communes, la population est moins procédurière que dans d'autres, il apparaît que de l'arbitrage de notables jusqu'à l'aboutissement des recours contre les décisions judiciaires, les conflits fonciers occupent beaucoup de temps et d'énergie, sans oublier leur coût au niveau des relations et de la paix sociales.

Des solutions concrètes sont mises en oeuvre ici où là. On citera par exemple, au sujet de la délimitation des terrains, l'expérience digne d'intérêt que l'administrateur de Giteranyi nous a affirmé réaliser dans la zone Ruzo. Il a été proposé aux paysans de planter des arbres agro-forestiers le long des limites de leurs propriétés à un mètre de la ligne qui le sépare du voisin de telle sorte qu'entre les arbres il y ait un chemin de 2 mètres de largeur. Même si elle n'est qu'à ses débuts, l'expérience de Ruzo constitue, à notre avis, une approche de solution pratique à un problème posé à tout le pays.

Plus précisément, si la faisabilité technique d'un cadastre rural paraît d'emblée inaccessible, l'organisation d'un système d'enregistrement de mutations de droits fonciers entre vifs et à cause de mort semble possible. Il s'inspire de la pratique déjà mise en oeuvre dans certaines communes au sujet de convention de vente.

Tableau 13 : Synthèse des principaux conflits enregistrés

COMMUNES	Conflits pendants devant le tribunal de résidence		
	Litiges totaux	Litiges fonciers	Autres conflits dominants
SONGA	34	31	-
GAHOMBO	86	42	remboursement de prêts

BUKINANY ANA	35	23	conflit de famille
MUTUMBA	14	7	divers
GITERANYI	-	-	conflit de famille
MPANDA	45	23	conflit de famille
* Les données n'ont pas pu être relevées.			

11.2. Le statut et la pratique du droit

Ces divers constats obligent, comme on peut l'imaginer à dépasser les habituels jugements de valeur. Les différentes pratiques mises en oeuvre par les citoyens pour échapper aux contraintes de la loi ou les contourner relèvent de comportements banalisés qui traduisent au niveau de chaque collectivité locale le vécu quotidien des textes et décrets "nationaux".

On ne peut donc manquer de relever dans un premier temps que la formule traditionnelle qui fonde l'état de droit : *"nul n'est censé ignorer la loi"*, est elle-même largement méconnue. Cette ignorance constitue l'arrière-plan de toutes les défaillances constatées. Les contraintes objectives d'accès aux textes sont bien réelles, mais ils ne dispensent pas de réfléchir sur le fait que, d'une manière générale, la connaissance des lois et l'accès aux informations sont en eux-mêmes des enjeux sociaux. Les dispositions légales et réglementaires précisent l'exercice des droits et devoirs, définissent le champ d'application du "pouvoir" et les prérogatives de ceux qui l'exerce, c'est-à-dire au premier chef ceux du corps des juristes dans la société. Traditionnellement, les institutions ayant en charge de produire et de dire la loi s'inscrivent dans la durée, la continuité et la mesure. A l'évidence, les évolutions y sont donc plus lentes à traduire que dans le reste de l'appareil administratif et technique, quant il ne s'agit pas explicitement de les freiner.

Mais l'absence de référence à des dispositions légales, l'existence de dispositions inadaptées, inappliquées, peu propices au développement peuvent aussi être analysés à partir d'une logique du type "coût-bénéfice". Coût individuel et collectif, par exemple au sujet des conflits fonciers en termes de temps précieux consacré par l'administration locale, les juridictions et les divers échelons d'arbitrage, de tensions sociales, de blocage d'initiatives productives, d'argent perdu par les plaignants à travers les procédures. Mais aussi, bénéfiques à retirer pour ceux que la non-connaissance et l'inapplication des textes confortent :

"Le problème essentiel des coopératives est celui des détournements, ou plutôt de l'impossibilité de faire aboutir les procédures engagées contre les responsables de ces détournements" (un administrateur communal)

Ainsi, lors de la mise en application de lois, textes et règlements, les défauts du dispositif légal (telle que l'absence fréquente de décret d'application) font que ses modalités d'application reposent intégralement sur les différents échelons des autorités administratives (et donc aussi politiques) ayant la charge d'administrer les collectivités locales et les populations :

"Quand y aura-t-il des lois précises pour la perception des taxes" (un commerçant)

Bien entendu, les situations de vide juridique provisoire ne se traduisent pas par l'absence de tout cadre légal :

"L'absence de textes d'application du Code forestier n'a pas empêché que nous fassions les gendarmes." (entretien ministériel)

mais on peut se demander alors sur quelles bases s'applique la loi, alors même que personne dans les communes n'avait pu consulter les nouveaux textes de loi ?

En fait, la capacité locale d'interprétation des textes et lois par chaque exécutant est alors pratiquement absolue pour peu que les troubles de l'ordre public soient désamorçés ou contenus aux yeux de la hiérarchie, que les populations soient satisfaites par les décisions prises ou que la tolérance des populations soit grande. Les autorités communales semblent donc régler leur propre interprétation des lois et règlements en fonction des consignes ou mots d'ordre qu'elles ont effectivement reçus ou imaginent être les plus conformes aux attentes des échelons supérieurs.

"L'attitude des paysans fait que l'encadrement travaille toujours avec le carnet d'amendes. On doit condamner, faire respecter la loi, mettre en prison pour faire respecter les consignes, les préoccupations du ministère." (entretien ministériel)

Sauf en cas d'arbitraire manifeste commis par des autorités "faibles" (ou sans soutien affirmé de la part de leurs supérieurs), les voies de recours des administrés sont largement inexistantes ou sans effet et donc peu pratiquées¹, sauf pour ceux qui disposent personnellement (ou par le biais de la famille élargie) d'un poids politique ou relationnel similaire à celui qui a pris la décision contestée.

C'est le cas par exemple en commune Songa où de nombreux résidents peuvent mobiliser des appuis externes bien supérieurs à ceux dont disposent les autorités locales. A l'inverse, d'autres administrateurs peuvent refuser à la population l'accès de certains marais (de ce fait "non cultivés" en pleine contradiction avec les dispositions légales et les recommandations de la SRD, attribuer des parcelles selon des procédures personnalisées, tolérer qu'un encadreur fasse lever la population à quatre heures du matin pour accomplir les travaux communautaires afin de lui permettre de vaquer très tôt à ses propres occupations ou encore interdire (à la demande de "la population") que des commerçants extérieurs à la commune interviennent sur les marchés afin d'empêcher la hausse prévisible des prix des produits vivriers en période de soudure.

"La population a été sensibilisée, elle sait que les marais sont à l'État, qu'ils ne sont pas la propriété de ses ancêtres." (un administrateur communal)

"C'est la commune qui peut décider des marais à aménager et c'est elle qui attribue les parcelles à ceux qui en font la demande." (un administrateur communal)

Tous ces faits permettent d'insister sur la nécessaire autonomie de la sphère du droit pour désamorcer les glissements vers l'affrontement direct des individus. Le droit, grâce à la force symbolique de l'enregistrement, contribue à l'action des mécanismes qui ont pour but d'éviter l'usage de la force ou de faire l'économie d'avoir à justifier sans cesse l'état des rapports de force entre les groupes sociaux.

¹ Ainsi un paysan, racontant un conflit qu'il venait d'avoir avec un technicien d'une usine de traitement du café au sujet de la qualité du café livré, aurait été battu, sa récolte confisquée et non payée.

11.3. L'émergence d'un droit "positif"

Cette analyse permet d'insister sur deux exigences fortement ressenties. La première repose sur une initiative du législateur pour confronter à la réalité rurale les dispositions des textes fondamentaux comme la loi foncière, le code forestier, la loi communale, pour les adapter aux exigences pratiques du développement. Il faudrait, par exemple, produire les textes en kirundi et parvenir à vulgariser les lois et les présenter sous forme d'ouvrage simplifié et didactique (avec par exemple des études de cas et solutions) à l'usage des encadreurs techniques, des personnels communaux, des notables des collines et de la population. De même que serait mis en oeuvre un programme de formation de cadres et personnels communaux.

La seconde suppose un effort pour promouvoir l'image d'un "droit positif" et pallier la perception actuelle de ses seuls aspects répressifs. Ainsi la taxation des mutations foncières décourage leur enregistrement alors que celui-ci crée un cadre plus sécurisant pour la propriété de la terre. La taxation des petits commerçants, boutiquiers et artisans par l'État et la commune explique partiellement la plongée dans l'informel" d'activités artisanales lucratives, freine l'éclosion et l'épanouissement d'activités nouvelles alors que l'apport des taxes ainsi perçues est négligeable.

L'amélioration de cette image du droit positif pourrait s'inscrire notamment à travers la promotion d'un environnement institutionnel favorable au développement participatif et solidaire que pourrait impulser la révision de la loi communale.

CHAPITRE 12 : SIGLES ET LEXIQUE

1. SIGLES

AIDR, Association Internationale de Développement Rural (ex-ASBL belge)
ASBL, Association Sans But Lucratif (de droit belge)
BER, Bureau d'Éducation Rurale
CADI, Centre Agricole de Développement Intégré
CDS, Centre de Développement et de Solidarité (ONG nationale)
CFP, Centre de Formation Professionnelle
CFR, Centre de Formation Rurale
COMEBU, Comptoir d'Exploitation du Burundi (société de collecte d'or)
COPED, Conseil pour l'Éducation et le Développement (paroisse Rumeza, commune Songa)
COTEBU, Compagnie Textile du Burundi
CPF, Centre de Perfectionnement et de Formation en cours d'emploi
CSE, Centre socio-éducatif
CVHA, Cultures Vivrières en Haute Altitude (projet agricole)
DGHER, Direction Générale de l'Hydraulique et des Energies Rurales (MDRA)
FAO, Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FHR, Fonds de l'Habitat Rural
FPHU, Fonds de Promotion de l'Habitat Urbain (création 1989)
JRR, Jeunesse Révolutionnaire Rwagasore
LAE, Lutte Anti-Érosive
MDRA, Ministère du Développement Rural et de l'Artisanat
ONG, Organisation Non Gouvernementale
OTB, Office du Thé du Burundi
PADC, Projet d'Appui au Développement Communal (projet de la coopération suisse)
PAEMR, Projet d'Adduction d'Eau en Milieu Rural (domicilié auprès du MDRA)
PDAM, Projet de Développement Agricole de Muyinga
PEA, Projet Eau et Assainissement (domicilié auprès du MDRA)
PSP, Poste de Santé Primaire
REGIDESO, Régie des Eaux
RTNB, Radio Télévision Nationale Burundaise
SNES, Service National des Enquêtes Statistiques, actuel ISTEBU (secrétariat d'État au Plan)
SOFIDHAR, Société de Financement de l'Habitat Rural (création 1989)
SRD, Société Régionale de Développement
TDC, Travaux de Développement Communautaire
TGB, Taxe sur le Gros Bétail
UFB, Union des Femmes du Burundi
UNICEF, Organisation des Nations-Unies pour l'Enfance et la Famille
U.PRO.NA., Unité, Progrès, Nation (Parti)
UTB, Union des Travailleurs du Burundi

2. LEXIQUE

bagashingantahe, personnalités dont la sagesse et l'intégrité sont respectés sur les collines
banyabitoke, "les gens de la bananeraie"
banyarucari, "les pauvres gens", les petits"
bakuru, les "grands", les "puissants"

leta, terme kirundi dérivé du français, désigne l'ensemble de l'appareil politique, administratif et technique

lona, terme utilisé habituellement à la place de "Loterie nationale"

ubushingantahe, idéal fondé sur les valeurs traditionnelles de la culture burundaise qui servent de référence aux meilleurs citoyens

yagamukama, centre d'alphabétisation

CHAPITRE 13 : INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- L'Afrique des Grands Lacs, numéro spécial de la *Revue Tiers-Monde*, Paris, Presses Universitaires de France, n° 106, avril-juin 1986, pp. 242-479.
- Guichaoua A., *Les paysans et l'investissement-travail au Burundi et au Rwanda*, Bureau International du Travail, Genève, 1987, 196 p.
- Guichaoua A., *Destins paysans et structures agraires en Afrique centrale*, tome 1 : *L'ordre paysan des hautes terres centrales du Burundi et du Rwanda*, Paris, Ed. L'Harmattan, 1989, 208 p.
- Sindakira A., Ndikumana J., Mahwenya P., Rapport d'enquête sur les "*Politiques agraires pour une production rurale soutenue dans les pays à surface restreinte*", Bujumbura, FAO, septembre 1990, 58 p. et annexes.
- République du Burundi, Conseil Économique et Social, *Synthèse du rapport. Études et analyses des problèmes économiques et sociaux*, Bujumbura, novembre 1990, 65 et 25 pages.
- République du Burundi, Premier Ministère et Ministère du Plan, Secrétariat d'État chargé du Plan, *Enquêtes auprès des coopératives de Muramvya*, Rapport préliminaire, SNES, Bujumbura, novembre 1988, 17 p. et annexes.
- République du Burundi, Premier Ministère et Ministère du Plan, Secrétariat d'État chargé du Plan, *Élaboration, réalisation et suivi-évaluation des projets locaux de développement*, Actes du séminaire tenu à Gisozi en mai 1988, Bujumbura, septembre 1989, 120 p.
- République du Burundi, Premier Ministère et Ministère du Plan, Secrétariat d'État chargé du Plan, *Gestion communale du développement*, Actes du séminaire tenu à Karuzi en mai 1988, Bujumbura, septembre 1989, 112 p.
- République du Burundi, Premier Ministère et Ministère du Plan, Secrétariat d'État chargé du Plan, *Intégration des activités des projets de développement*, Actes du séminaire tenu à Ruyigi en mai-juin 1988, Bujumbura, avril 1990, 131 p.
- République du Burundi, Premier Ministère et Ministère du Plan, Secrétariat d'État chargé du Plan, *Séminaire national sur la planification régionale et le développement communal*, tenu à Bujumbura les 18-20 juillet 1990, Bujumbura, octobre 1990, 89 p.
- République du Burundi, Premier Ministère et Ministère du Plan, Secrétariat d'État chargé du Plan, Direction générale du Plan, *Étude du système des ressources communales*, Rapport final, M+R International, septembre 1990.
- Université du Burundi, *Questions sur la paysannerie au Burundi*, Bujumbura, 1987, 452 p.
- Verheagen E., Degand J., D'hease L., *Dynamique de changement d'un système agraire traditionnel au Burundi*, Faculté des Sciences Agronomiques, Bujumbura, 1990, 79 p.
- World Bank, *Rwanda. The Role of the Communes in Socio-Economic Development* (ouvrage collectif), Washington, 1987, 86 p.

CHAPITRE 14 : ANNEXES

ANNEXE 1

PROGRAMME D'ÉTUDE SUR LES CONTRAINTES SOCIALES ET INSTITUTIONNELLES DU DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE BURUNDAISE APPRÉHENDÉES A L'ÉCHELON DES COMMUNES (mai 1990)

La politique en matière de décentralisation administrative est un des secteurs essentiels où le législateur a voulu imprimer des changements profonds dans l'approche et la gestion des problèmes du développement. Le décret-loi du 8 avril 1989 portant réorganisation de l'administration communale témoigne de modifications décisives dans les attributions et tâches confiées aux communes.

L'importance qui leur est accordée se justifie dans la mesure où elles constituent l'échelon où se posent et doivent se résoudre les problèmes majeurs qui conditionnent la vie des populations (production agricole, habitat, santé, etc.). C'est aussi le niveau d'intervention où s'évalue le plus nettement l'impact des principales décisions et orientations de politique nationale.

L'accroissement des prérogatives des communes à des fins de développement apparaît donc comme une exigence indiscutée, même si, à bien des égards, il suscite dans l'immédiat plus de questions qu'il n'en résout. En effet, outre les insuffisances provisoires du texte de loi lui-même qui reste fort imprécis sur de nombreuses activités et fonctions imparties aux communes, bien des domaines proposés à l'intervention communale apparaissent difficiles à maîtriser ou excèdent les moyens et compétences actuellement disponibles à cet échelon. En particulier, l'élaboration et la mise en oeuvre d'un plan triennal de développement communautaire renvoient à divers préalables (finalité, contenu, procédures) et appuis (méthodologiques, techniques et de gestion).

Dans l'immédiat, et pour contribuer à la réflexion globale en cours sur ce sujet, un certain nombre d'investigations précises permettraient d'engager une réflexion informée sur des points dont on pressent l'importance sans pouvoir en préciser avec exactitude la nature et la portée. Parmi eux figurent en premier lieu l'analyse des facteurs sociaux et institutionnels qui conditionnent le dynamisme de l'activité productive des populations rurales et le rôle des diverses structures d'encadrement (technique, administratif, etc.) chargées de promouvoir cette activité et ce dynamisme.

La réalisation de monographies communales et enquêtes ponctuelles sur certaines contraintes majeures du développement local semble la procédure la plus adéquate pour atteindre cet objectif. Ces monographies et enquêtes permettraient de recueillir le maximum d'informations quantitatives *et* qualitatives sur quelques *pratiques sociales* significatives du point de vue de la mise en oeuvre et de la participation au développement des populations de la commune (agriculteurs, artisans, commerçants, cadres techniques et administratifs). Aussi bien au niveau des communes étudiées que des populations, l'étude s'attacherait en particulier à distinguer ce qui peut être considéré sur les plans social, culturel et économique comme des traits et caractéristiques *communs* ou des éléments de *différenciation* justifiant des approches et démarches particulières.

Les résultats attendus sont susceptibles d'aider à la définition d'actions expérimentales dans le domaine de la planification communale (méthodologie d'intervention et définition d'un cadre permettant la participation effective des acteurs locaux). Ils pourraient constituer ultérieurement une base de référence pour le suivi d'un certain nombre d'indicateurs économiques et sociaux.

LES THEMES DE L'ÉTUDE

Chaque commune étudiée est censée illustrer une problématique particulière en termes de politique de développement. C'est pourquoi, les thèmes autour desquels les enquêtes seront menées ne correspondent pas à des diagnostics tous azimuts, ni a fortiori à l'énoncé de remèdes hypothétiques. Il s'agit d'identifier dans une même démarche la multiplicité des attentes des populations, personnels et cadres, la complexité des situations auxquelles les communes sont affrontées dans le domaine du développement rural *et* les moyens mis en oeuvre, ou envisagés, pour y faire face.

1) La commune comme échelon privilégié du "développement autocentré"

Résultats attendus : Identification du potentiel de compétences administratives et techniques susceptible d'être mobilisé pour la mise en oeuvre d'un "développement communal autocentré".

- la structure communale (organigramme, identification des acteurs impliqués dans son fonctionnement, de l'échelon central de la commune aux collines)
 - les personnels administratifs et techniques (effectifs, caractéristiques, tâches), les hiérarchies formelles et informelles. L'imbrication des formes d'encadrement et de contrôle des activités de production ;
 - les domaines d'intervention et la part consacrée aux actions et tâches liées au développement au sens large ;
 - les ressources et moyens mobilisés (ou mobilisables) par la commune (appuis divers de la part des échelons supérieurs, des SRD, services et ministères techniques, ressources financières, prestations des travaux communautaires, etc.) ;
 - l'insertion de la commune dans le processus de coordination de la planification du développement à l'échelon provincial et national (sous-commission provinciale de Planification, mise en place d'antennes provinciales du Plan par l'UNICEF, d'ateliers régionaux de recherche par l'ISABU, Aménagement du Territoire, etc.).
- [A titre d'exemples, deux domaines spécifiques pourraient être étudiés plus particulièrement en essayant de reconstruire la succession des décisions et actions des divers acteurs impliqués : il s'agit de l'encadrement du café et de la politique de l'habitat.]

2) La population de la commune et le "développement communautaire"

Résultats attendus : Les logiques de comportement des différents groupes et sous-groupes sociaux, les scénarios d'évolution les plus probables de ces divers groupes par secteur d'activité.

Une attention particulière sera apportée à l'analyse des comportements des jeunes ruraux (attentes, motivations, conditions d'affirmation d'ambitions" sociales ou économiques). La compréhension des mécanismes d'intégration ou de non-intégration des jeunes sur les collines (insertion productive, accès à l'autonomie financière, stabilisation dans le ménage et sur l'exploitation) est un élément déterminant pour apprécier les changements prévisibles à moyen terme.

Pour chaque commune seront dégagés les effectifs de sortants du système scolaire (profil, âge) et, à échéance de trois ans, les effectifs maintenus dans la commune. Par ailleurs, des entretiens de groupe seront organisés avec différentes tranches d'âges de jeunes (allant des sortants du système scolaire aux jeunes de 23-25 ans proches du mariage et de l'installation). Ils porteront sur les principales occupations des jeunes et leur évolution, leurs ressources, leurs projets à court terme, à moyen terme, la perception de l'environnement et des alternatives qu'il offre.

3) Les contraintes foncières

Résultats attendus : Les incidences sur le développement économique et social des contraintes et

{Manque une Partie}

Annexe 2

{Manque une partie}

Article 23 :

Le conseil communal a un mandat de trois ans, gratuit et renouvelable. Il prend fin en cas de décès, de démission volontaire ou de révocation. La révocation est prononcée par le gouverneur de province sur rapport de l'administrateur communal.

Article 24 :

Le conseil communal exerce un pouvoir délibérant et décisionnel pour toutes les questions relatives aux programmes de développement et à l'administration des finances communales.

Article 25 :

Il est doté d'un pouvoir consultatif pour toutes les autres questions, notamment celles relatives à la sécurité et à la politique générale de la commune.

Article 26 :

L'administrateur soumet au conseil communal, pour approbation un règlement d'ordre intérieur qui précise notamment les modalités de réunion et les procédures de décision du dit conseil.

Il en préside les réunions sans aucune voix prépondérante sauf en cas de partage des voix.

Section 3 : Du chef de zone.

Article 27 :

Le chef de zone est nommé par le Ministre de l'Intérieur sur proposition du gouverneur de province ou du maire parmi les citoyens responsables et politiquement mûrs remplissant les conditions d'accès à la catégorie d'exécution ou de collaboration.

Article 28 :

Dans le ressort de sa circonscription, le chef de zone est le représentant de l'administrateur communal qui lui délègue une part de ses attributions dans l'intérêt d'une bonne administration.

Il est l'animateur et le coordonnateur des activités de développement initiées par la commune ou la mairie dans la zone.

Article 29 :

L'indemnité du chef de zone est à la charge du budget communal ou municipal.

Section 4 : Du chef de secteur ou de quartier

Article 30 :

Le chef de secteur ou de quartier est choisi parmi les habitants dévoués, progressistes et moralement intègres.

Article 31 :

Il est nommé par le gouverneur de province ou le maire sur proposition de l'administrateur communal.

Article 32 :

Dans le ressort de sa circonscription, le chef de secteur ou de quartier représente le chef de zone et il est l'animateur du développement.

Article 33 :

L'indemnité du chef de secteur ou de quartier est à la charge du budget communal ou municipal.

Chapitre III : Des organes de la mairie.

Section 1ère : Du Maire

Article 34 :

Le maire est mandataire politique choisi parmi les citoyens signalés pour leur compétence, leur dévouement, leur intégrité morale et leur patriotisme.

Il est nommé par le Président de la République sur proposition du Ministère de l'Intérieur.

Article 35 :

Le maire a le rang et les avantages de gouverneur de province et ses émoluments sont à la charge du budget municipal.

Article 36 :

Sous l'autorité hiérarchique directe du Ministre de l'Intérieur, il exerce les attributions dévolues à l'administrateur communal, conformément aux dispositions des articles 14 à 20 du présent décret-loi.

Section 2 : Du conseil Municipal.

Article 37 :

Le conseil municipal est composé de quinze membres désignés par le Ministre de l'Intérieur sur proposition du maire. Ils sont choisis parmi la population urbaine et dans toutes les catégories professionnelles.

Le conseil municipal exerce les attributions du conseil communal dans la commune rurale ou urbaine, conformément aux dispositions des articles 24 et 25 du présent décret-loi.

Article 38 :

La durée et la nature du mandat ainsi que l'organisation et le fonctionnement du conseil municipal sont régis, mutatis mutandis, par les dispositions des articles 23 et 26 du présent décret-loi.

Article 39 :

A l'instar du conseil communal, les membres du conseil municipal ne peuvent se faire représenter en raison du caractère "intuitu personae" de leur désignation.

Chapitre IV : De la tutelle des actes des communes et des mairies.

Article 40 :

La tutelle des actes des autorités communales et municipales est exercée respectivement par le gouverneur de province et le Ministre de l'Intérieur.

Toutefois, la tutelle des actes des autorités des communes urbaines relevant d'une mairie est exercée par le maire.

Article 41 :

Elle s'exerce par voie d'approbation ou d'autorisation, de suspension, d'annulation, de réformation ou de substitution.

Article 42 :

Le Ministre de l'Intérieur fixe par voie d'ordonnance les actes des autorités communales ou municipales qui requièrent l'aval préalable de l'autorité de tutelle pour leur exécution.

Article 43 :

L'autorité de tutelle doit annuler tous les règlements et décisions des autorités communales ou municipales qui excèdent leurs attributions et qui sont contraires aux lois ou à l'intérêt général.

Chapitre V : Du budget communal ou municipal

Article 44 :

Le budget communal ou municipal comprend deux chapitres : le budget ordinaire ou de fonctionnement et le budget extraordinaire et d'investissement.

A chaque chapitre du budget, le montant des recettes doit couvrir celui des dépenses.

Article 45 :

Les recettes communales ou municipales sont notamment constituées par les taxes communales et les revenus fiscaux, les emprunts, les dons et legs, les revenus et produits d'aliénation du patrimoine et du portefeuille, les subventions de l'État ou d'organisme visant le développement économique et social.

Article 46 :

Les recettes et les dépenses sont portées annuellement et spécifiées au budget communal ou municipal.

Article 47 :

Les barèmes des taux d'imposition et de taxation sont fixés par ordonnance conjointe du Ministre de l'Intérieur et du Ministre ayant les Finances dans ses attributions.

Article 48 :

L'administrateur ou le maire fixe les redevances pour les services rendus par la commune ou la mairie à l'avantage personnel et exclusif des contribuables. Ces redevances doivent correspondre au coût réel ou raisonnablement estimé des services qu'elles rétribuent.

Article 49 :

L'État peut céder à la commune ou à la mairie certaines de ses recettes dans les limites et conditions déterminées par la loi.

Article 50 :

Le Ministre de l'Intérieur et le Ministre ayant les Finances dans ses attributions fixent par ordonnances conjointes la nomenclature des comptes communaux et municipaux conformément au Plan Comptable National.

Article 51 :

Tout ce qui concerne l'administration des finances communales ou municipales non expressément repris aux articles 47 et 53 du présent décret-loi sera précisé par le règlement général de la comptabilité communale pris par décret.

Chapitre VI : De l'administration des communes et des mairies.

Article 52 :

La commune ou la mairie peut, en fonction de ses moyens financiers, se doter d'autant de services que de besoin.

Articles 53 :

Des fonctionnaires de l'État peuvent être détachés auprès des communes ou des mairies conformément au Statut de la Fonction Publique.

Article 54 :

Les statuts des personnels communaux ou municipaux sont fixés par décret.

Article 55 :

L'administrateur ou le maire exerce un pouvoir hiérarchique direct sur la police de sécurité publique affectée dans la commune ou la mairie.

Article 56 :

Les statuts de la police de sécurité publique sont fixés par décret.

Chapitre VII : Domaine communal ou municipal.

Article 57 :

Le domaine communal ou municipal se compose des biens meubles et immeubles régulièrement acquis et/ou attribués.

Article 58 :

La commune ou la mairie peut disposer du domaine privé dans les limites prévues par le Code Foncier.

Article 59 :

Le domaine public communal ou municipal est inaliénable.

Article 60 :

La commune ou la mairie est responsable de l'entretien des routes communales ou municipales sises dans ses limites, y compris la signalisation réglementaire et les ouvrages d'art.

Article 61 :

Les nouvelles voies construites à charge de la commune ou de la mairie font partie du domaine public communal ou municipal.

Article 62 :

Les voies privées ouvertes à la circulation publique sont soumises à la réglementation générale de police et de voirie. L'administrateur communal ou le maire peut assimiler ces voies aux routes communales ou municipales.

Article 63 :

Le Ministre ayant les Routes dans ses attributions peut, après avis des autorités communales ou municipales et des autorités de tutelle, déclarer route nationale ou provinciale une route faisant partie de la voirie communale ou municipale ou inversement.

Article 64 :

L'administrateur communal ou la maire peut, après avis technique du Ministre ayant les routes dans ses attributions, désaffecter une route communale ou municipale. Ce dernier fixe la procédure de désaffectation.

Chapitre VIII : Dispositions finales.

Article 65 :

Toutes dispositions antérieures et contraires au présent décret-loi sont abrogées, notamment :

- le décret-loi n° 1/26 du 30 juillet 1977 portant Réforme de l'Organisation Communale ;
- le décret-loi n° 1/10 du 24 juillet 1987 portant Réorganisation de l'Administration de Base.

Article 66 :

Le Ministre de l'Intérieur est chargé de l'exécution du présent décret-loi qui entre en vigueur le jour de sa signature.

ANNEXE 3

Budgets communaux

1. Commune Bukinanyana

(Total recettes et dépenses arrêté au 31/8/1990, montant 1989 : 8 182 138 FBu et 6 711 319 FBu, soit env. 170 FBu/hab. de recettes)

Total recettes : 5 170 882 FBu	(montant des recettes par habitant : 105 FBu)	
	Montant ¹ (FBu)	Structure en pourcentage
- taxe marché ²	2 402 860	46,5
- taxe sur bière locale	683 810	13,2
- taxe cabaret sur bière locale	524 000	10,1
- vente carte d'assurance-maladie	155 300	3,0
- recettes imprévues	270 597	5,2
- recettes dispensaires	214 115	4,1
- taxe boutique	205 000	4,0
Total dépenses : 5 108 265 FBu		
- rémunération personnel	2 700 199	52,9
- loisirs, sport et culture	570 298	11,2
- fournitures bureau	216 308	4,2
- achat valeurs communales	250 930	4,9
- déplacement administrateur et comptable communaux	178 690	3,5

2. Commune Gahombo (exercice 1989)

Total recettes : 6 750 170	(montant des recettes par habitant : 229 FBu)	
- taxe marché	450 000	6,7
- taxe sur bière locale	1 700 000	25,2
- produits de reboisement	2 237 500	33,1
Total dépenses : 5 990 554 FBu		
- rémunération personnel	2 169 225	36
- construction et équipement de 4 salles de classes	1 478 542	24,7
- achat matériel de bureau	200 000	3,3

¹ Ne sont repris que les postes ayant quelque importance. Les montants et pourcentages ne correspondent donc pas aux totaux mentionnés.

² Les montants de ces diverses taxes sont fixés par l'État. Ils sont actuellement les suivants pour les principales d'entre elles: taxe bière locale (10 F./bouteille), taxe cabaret bière locale (3 000 F./an), taxe sur boutique et magasin (de 3 500 à 5 500 F./an), impôt gros bétail (300 F./par tête), vente carte médicale (500 F./an), taxe de chargement (variable selon les produits et matériaux, certaines communes ont fixé un montant forfaitaire de 500 F.), taxe échoppes et parcelles sur marché (100 F./jour ou 2 000 F./an), taxe ateliers de réparation (1000 à 3 500 F./an). Les amendes de police s'élèvent de 500 à 10 000 F.

- remboursement dettes	254 695	4,2
------------------------	---------	-----

3. Commune Giteranyi (exercice 1989)

Total recettes : 17 382 169 FBu	(montant des recettes par habitant : 246 FBu)	
- taxe marché	2 523 535	14,5
- taxe sur bière locale	2 316 525	13,3
- taxe sur cabarets bière locale	1 008 000	5,8
- taxe sur propriétés et bornage	1 855 815	10,7
- taxe chargement haricot et sorgho	5 346 800	30,8
Total dépenses : 8 988 102 FBu		
- rémunération personnel	3 813 287	42,4
- sport et loisirs	1 347 986	15,9
- frais de mission et déplacement	1 620 791	18,8
- achat matériel de bureau	619 349	6,8

4. Commune Mpanda

(Total recettes et dépenses arrêté au 31/9/1990)

Total recettes : 11 872 389 FBu	(montant des recettes par habitant : 350 FBu)	
- taxe marché	6 188 200	52,1
- taxe sur bière locale	1 787 090	15,8
- taxe sur stationnement véhicules	498 500	4,2
- retrait CADEBU	1 025 023	8,6
- recettes centres de santé	47 060	0,4
Total dépenses : 11 408 469 FBu		
- rémunération personnel	1 944 773	17
- sport et activités culturelles	741 562	6,5
- versement CADEBU	3 254 000	28,5
- rémunération et équipement PSP	1 153 357	10
- remboursement benne intercommunale	440 000	3,8
- construction et équipement 3 classes	629 250	5,5
- construction bâtiments agents PSP	355 000	3,1
- achat maison	516 000	4,5

5. Commune Mutumba

(Total recettes et dépenses arrêté au 31/9/1990, montant 1989 : 5 980 163 FBu et 5 907 127 FBu, soit env. 240 FBu/hab. de recettes)

Total recettes : 5 583 568 FBu	(montant des recettes par habitant : 218 FBu)	
- taxes rémunératoires		60
- taxes fiscales		20
- vente carte d'assurance-maladie		10
- taxes administratives		5
- amendes transactionnelles		5
Total dépenses : 4 413 944 FBu		
- fonctionnement (rémunération du personnel)		55

- constructions diverses	40
- contribution aux projets provinciaux	5

6. Commune Songa

(Total recettes et dépenses arrêté en octobre 1990, montant 1989 : 7 866 148 FBu et 7 633 573 FBu, soit env. 230 FBu/hab. de recettes)

Total recettes : 5 038 690 FBu (montant des recettes par habitant : 144 FBu)

- taxe marché	996 550	19,8
- taxe sur bière locale	870 055	17,3
- taxe sur gros bétail (TGB)	677 550	13,4
- taxe cabarets bière locale	292 500	5,8
- vente carte nationale d'identité	432 670	8,6
- recettes tribunal	249 240	4,9
- vente petit bétail sur pied	138 710	2,7

Total dépenses : 4 824 063 FBu

- rémunération personnel	2 579 103	53,5
- INSS, MFP, ES	244 250	5,1
- achat matériel bureau	350 830	7,2
- aide aux écoles primaires	528 348	10,9
- imprévus	225 444	4,6
- achat valeurs communales	132 910	2,7

ANNEXE 4

Projets et ONG dans les communes étudiées

1. Commune de BUKINANYANA

* Projet BUHORO (OTB) : diffusion de la théiculture (a commencé ses actions sur quelques collines de la commune).

* Projet MUYINGA (a commencé ses actions dans la commune depuis 1989, dispose d'un agronome communal, de 6 assistants, 17 moniteurs - soit plus ou moins 540 ménages par moniteur -, d'un vétérinaire communal).

* Fermette LVIA, ONG italienne (1 vétérinaire).

2. Commune de GAHOMBO

* SRD BUYENZI (assure l'encadrement de la caféiculture, encadre depuis 1980, la lutte anti-érosive, vulgarise le compostage, la gestion des bananeraies et la diffusion d'intrants. Personnels dans la commune : 1 agronome communal, 2 assistants, 9 moniteurs, 1 technicien du Génie Rural pour l'aménagement des marais).

* Projet Caprin de Ngozi (1 infirmier vétérinaire)

* Département des Productions Animales (1 infirmier vétérinaire)

3. Commune de GITERANYI

* Projet de Développement Agricole de MUYINGA (encadre depuis octobre 1988 toutes les activités agricoles et fait fonctionner un CADI, dispose d'un agronome, de 3 assistants, 14 moniteurs - soit un moniteur pour plus de 1.000 habitants -, 1 technicien du Génie Rural, 1 infirmier vétérinaire, 1 technicien forestier).

4. Commune de MPANDA

* SRD Imbo (encadre toutes les activités agricoles dans le périmètre Est-Mpanda et particulièrement la riziculture, prend en charge un volet social avec l'apprentissage de techniques culinaires aux femmes).

* Projet MUMIRWA (couvre toutes les activités agricoles dans la zone Mimirwa).

5. Commune de MUTUMBA

* Projet CISV (ONG italienne) démarré en 1986, il assure la promotion, la gestion ou le suivi des opérations suivantes : construction d'un centre agricole, production des semences sélectionnées de haricot, sorgho, maïs et soja, multiplication de boutures de cultures fourragères, diffusion de produits phytosanitaires (acquis auprès de la SRD Kirimiro). Au niveau de l'élevage, sur chaque colline pilote, un agriculteur progressiste a reçu un taureau de race sélectionnée et s'est engagé à réaliser des saillies gratuitement pour les autres paysans. L'encadrement du projet est assuré par 1 agronome, 1 vétérinaire, 1 technicien de l'habitat qui travaillent en collaboration avec l'agronome communal et les moniteurs.

* SRD Kirimiro (mène des actions dans la commune depuis 1988, dispose de 7 moniteurs - soit environ 700 ménages par moniteur - en phase d'installation).

* Projet Marais FAO de MUYINGA (a démarré en 1986 - en 1988 à Mutumba -, il dispose d'une technicienne du Génie Rural et s'occupe de l'aménagement de 4 marais).

6. Commune de SONGA

* Centre de Formation Rurale (soutenu par une ONG italienne bénéficiant de l'appui du diocèse de Bururi et du ministère du Développement Rural). Créé en 1974 et restructuré en 1984, il s'est occupé jusqu'en 1986 de la formation de jeunes exploitants pendant 2 ans, s'est recentré sur la promotion et le suivi de groupements et coopérative de production (élevage) pour les jeunes exploitants qui reçoivent des terres domaniales. Actuellement, 117 exploitants sont associés en 7 coopératives ou groupement. Services assurés :

- diffusion de porcelets ;
- centre de monte pour bovins (1 taureau Sahiwal) et caprins (2 boucs croisés). A effectué 88 saillies bovines gratuites en 17 mois ;
- vente d'aliments concentrés pour le bétail ;
- vente de semences sélectionnées de haricot, maïs, pomme de terre, petit pois et blé, choux ;
- champs de démonstration et de multiplication des semences ;
- diffusion gratuite de boutures de *pennisetum* et *tripsacum*.

Le Centre est censé devenir autonome financièrement à partir de l'année 1991 grâce entre autres à un moulin et à la vente de lait et oeufs.

L'encadrement est assuré par des "intermédiaires", c'est-à-dire des paysans qui ont bénéficié des 2 ans de formation et qui suivent ensuite les séminaires organisés par le Centre (un par mois). Chacun des 7 groupements dispose d'un "intermédiaire" qui assure le lien entre le centre et les paysans.

* Projet MUMIRWA (a commencé ses activités en 1987, depuis 1989, il est chargé de l'encadrement de toutes les productions agricoles sur 4 collines représentant quelque 12 500 habitants en 1990. L'encadrement est assuré par 1 agronome et 5 moniteurs agricoles soit l'équivalent d'environ 550 ménages agricoles par moniteur).

* Projet BUTUTSI SUD (a repris la succession du Projet Bututsi en 1989, assure l'encadrement agricole sur les collines non couvertes par la projet Mumirwa, il dispose actuellement d'un moniteur agricole et de 5 assistants. 16 moniteurs sont en cours de recrutement et porteront le taux d'encadrement à 360 ménages par moniteur).