

**ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DES
COLLECTIVITÉS DÉCENTRALISÉES : UNE ÉTUDE
COMPARÉE ENTRE LE RWANDA ET LE BURUNDI**

par Guillaume Nicaise

Résumé

Cet article explore l'évaluation des performances des collectivités locales dans le cadre de la décentralisation au Burundi et au Rwanda. L'analyse montre les résultats de ces évaluations, mais aussi l'impact normatif de cet outil de la Nouvelle Gestion Publique sur la gouvernance locale, ainsi que son instrumentalisation par le Burundi et le Rwanda, révélant et exacerbant les dynamiques de pouvoir et de contrôle de l'État central sur le niveau local.

Abstract

This article explores the performance evaluation of decentralized entities within the decentralization framework in Rwanda and Burundi. The analysis shows the evaluation results, but also the normative impact of this New Public Management tool on local governance, as well as its instrumentation by Burundi and Rwanda, revealing and exacerbating power and control dynamics from the central on the local government.

To quote this article ; pour citer cet article:

Guillaume NICAISE, « *Évaluation de la performance des collectivités décentralisées : une étude comparée entre le Rwanda et le Burundi* », L'Afrique des Grands Lacs: annuaire 2014-2015, Antwerp: University Press Antwerp, 2015, pp. 393- 411.

Introduction

La mise en place d'un système de gestion des performances, en particulier d'une évaluation des collectivités locales, est aujourd'hui partie intégrante de la Nouvelle Gestion Publique.¹ Le but est de rationaliser la gouvernance et la délivrance des services publics, d'améliorer la planification pour un développement durable² ou encore de faire preuve de plus de transparence et de redevabilité de la gouvernance publique envers les citoyens.³ À travers la coopération Nord-Sud, ce mode de gestion publique, et en particulier ces évaluations des performances, est aujourd'hui transposé et appliqué dans les pays tributaires des programmes de développement, tels que le Rwanda et le Burundi.⁴ Cependant, ces outils d'évaluation sont basés sur une conception de l'État et une structure normative très différentes de la situation des pays où ils sont implantés. En considérant ces différences structurelles et cognitives, l'analyse des évaluations en question permet de mieux comprendre l'actuelle organisation administrative du Rwanda et du Burundi, mais aussi le syncrétisme caractérisant les modes de gouvernance des pays étudiés.

C'est dans ce but que j'ai suivi l'évaluation de la performance des entités décentralisées. Au Burundi, lors de l'évaluation 2014 des communes pour leur exercice budgétaire 2013, j'ai réalisé une observation participante auprès de 3 équipes d'évaluateurs, soit en tout 10 évaluations de communes, à Bujumbura Rural, Bujumbura Mairie et Gitega. Au Rwanda, j'ai suivi 2 équipes d'évaluation dans quatre districts différents (Kicukiro, Karongi, Muhanga et Nyarungenge) dans le cadre de l'évaluation 2013 des districts, pour l'exercice budgétaire 2013. L'enregistrement et la retranscription des observations ainsi que le caractère impartial de l'observateur (neutralité axiomatique, point de vue extérieur et sans intérêt lié aux pays étudiés) en garantissent la fiabilité. Ces observations participantes sont représentatives des exercices d'évaluation dans la mesure où elles ont été réalisées du début à la fin du processus d'évaluation, in situ, autant en zone urbaine qu'en zone rurale et auprès de différentes équipes d'évaluation ; elles ne peuvent cependant être exhaustives, il s'agit d'une étude qualitative.

De nombreux entretiens auprès des évaluateurs, des fonctionnaires communaux et de la société civile m'ont permis d'étayer mes recherches. L'analyse documentaire est basée sur la documentation officielle fournie par les gouvernements du Burundi et du Rwanda, sachant que j'ai eu accès à l'ensemble des documents liés au sujet de ma recherche.

Le présent article se propose de rendre compte de mon travail de recherche et d'offrir une analyse comparée des résultats entre le Rwanda et le Burundi. La première partie est une contextualisation de la recherche, mettant en exergue les aspects les plus significatifs du

¹ DZIMBIRI, L. B., *Experiences in New Public Management in Africa : The Case of Performance Management Systems in Botswana*, Africa Development, Vol. XXXIII, N° 4, 2008, pp. 43–58.

² INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION, *Comment évaluer votre ville? Une nouvelle norme ISO facilite la comparaison*, 14 mai 2014, http://www.iso.org/iso/fr/home/news_index/news_archive/news.htm?Refid=Ref1848, site visité le 13 mars 2014.

³ INSTITUTE OF POLICY ANALYSIS AND RESEARCH RWANDA (IPAR), *Imihigo evaluation FY 2013/2014 final report*, Kigali, septembre 2014.

⁴ En 2014, le budget de fonctionnement du Rwanda reste dépendant à hauteur de 40% de l'aide extérieure, et le Burundi à hauteur de 43,47%. BANQUE MONDIALE, *Rwanda*, <http://www.banquemondiale.org/fr/country/rwanda/overview>, site visité le 13 mars 2014.

OBSERVATOIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE, *Rapport d'Observation de la Gouvernance au cours du mois de décembre 2013*, février 2014.

processus de décentralisation dans les deux pays. Dans la deuxième partie, je présente l'évaluation des performances proprement dites. J'analyse la méthodologie utilisée par le Rwanda et le Burundi pour leurs évaluations, ainsi que le résultat et l'intérêt de ces évaluations. Dans la troisième partie, je montre en quoi l'étude est représentative des modes de gouvernance en vigueur au Rwanda et au Burundi, notamment les rapports de force entre le centre et la périphérie.

1. La décentralisation et son implantation au Burundi et au Rwanda

1.1 Conception de la décentralisation

En 2001, sur base des Accords de paix d'Arusha et de la nouvelle constitution établies pour mettre fin à la guerre civile, le Burundi s'est lancé dans un processus de décentralisation politique et administratif. La décentralisation a été conçue comme un outil de cohésion sociale, une manière d'améliorer la délivrance des services publics au plus près des citoyens, un instrument de développement économique et de lutte contre la pauvreté.⁵ Dans le même temps, au Rwanda, le gouvernement a adopté en 2001 une politique nationale de décentralisation. Le but officiel est de réduire la pauvreté en améliorant la qualité de la gouvernance, en promouvant la mobilisation et la participation des citoyens dans la détermination de leur bien-être, tout en renforçant l'unité et l'identité nationales.⁶ Les objectifs de cette décentralisation sont donc similaires dans les deux pays quant à ses fonctions sociale, économique et administrative.

Les seules entités décentralisées jouissant d'une autonomie administrative et fiscale sont les communes au Burundi et les districts au Rwanda.⁷ Au Burundi, les communes sont au nombre de 119 depuis la réforme territoriale de novembre 2014^{8,9} dont 116 communes rurales et 3 communes urbaines à Bujumbura Mairie. Elles sont elles-mêmes divisées en entités déconcentrées, c'est-à-dire sans autonomie ni budget : les zones (dont les représentants sont nommés par la commune) et les collines (dont les 5 représentants sont élus au suffrage universel direct). La tutelle de l'État est exercée par la province, en charge notamment du soutien technique et de l'inspection des finances communales. Au Rwanda, en 2005, une réforme territoriale modifie l'appellation des communes – qui deviennent des districts – et établit leur nombre à 30, au lieu de 106 en 2001. Cette diminution s'est accompagnée d'une augmentation des ressources financières des districts. La division administrative générale est plus complexe, comprenant les provinces, les districts, les villes et municipalités, les secteurs, les cellules et les villages.

Bien que les moyens alloués diffèrent d'un pays à l'autre (cf. [1.3](#)), les responsabilités et obligations des districts et communes sont similaires. Ils offrent tous deux aux citoyens un

⁵ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté II*, janvier 2012.

⁶ REPUBLIC OF RWANDA, MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT, *National decentralization policy (Revised)*, juin 2012.

⁷ Les capitales disposent d'un statut spécial ; elles ne seront pas analysées dans cet article.

⁸ Cette réforme a été votée juste après l'évaluation des communes que j'ai suivies. Elle sera effective à partir des prochaines élections communales, en mai 2015. Elle réduit le nombre de communes urbaines de 13 à 3, en leur accordant une autonomie financière. En effet, jusqu'à novembre 2014 les communes de Bujumbura Mairie disposaient de moyens dérisoires, ce qui affectait leur capacité de gestion.

⁹ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, Loi N°1/33 du 28 novembre 2014 portant révision de la loi 1/02 du 25 janvier 2010 portant organisation de l'Administration Communale, 28 novembre 2014.

service foncier, un service d'état-civil, et la gestion des infrastructures locales. Leur autonomie en matière de planification est circonscrite par les mêmes documents : la Vision 2025 pour le Burundi et la Vision 2020 pour le Rwanda,¹⁰ ainsi que, pour les deux pays, le Plan de Lutte contre la Pauvreté 2¹¹ négocié avec le Fond monétaire international. Dans le cas burundais, les communes doivent implanter un Plan communal de développement communautaire.¹² Au Rwanda, les plans de développement au niveau local sont guidés par des « contrats de performance » (*Imihigo*), c'est-à-dire des projets annuels de développement que les districts s'engagent à mettre en place. Chaque contrat est signé entre le maire du district et le président de la République. Les districts peuvent ainsi définir leurs propres objectifs, mais des directives ministérielles imposent un choix des indicateurs à inclure dans les *Imihigo*. C'est le respect de ces contrats de performance qui est évalué lors de l'inspection annuelle des districts.

1.2 Fonctionnement politique des districts et communes

Au Burundi, la population élit directement les membres du conseil communal ; ces derniers choisissent parmi leurs pairs un président du conseil ainsi qu'un administrateur communal. L'administrateur communal fait office de représentant de la commune tout en étant directeur des services communaux, ce qui est un modèle presque unique au monde, le modèle lui ressemblant le plus étant le modèle... rwandais. Ce modèle a évidemment les défauts de ses qualités : la décentralisation des pouvoirs administratifs et politiques devrait permettre une efficacité des prises de décision du conseil communal, une transparence et redevabilité dans la gestion de la commune, mais elle entraîne aussi une désorganisation complète des services en cas d'incompétence de l'administrateur ou de mésentente avec le personnel communal. Au niveau du fonctionnement du district (Rwanda), le maire est le représentant légal ainsi que le superviseur des services. Il est nommé par le conseil du district, comme au Burundi. À la différence du Burundi, il existe également un secrétaire exécutif, en charge des questions techniques. Il ne s'agit pas d'un contre-pouvoir puisque le secrétaire exécutif agit sous le contrôle du maire du district et émane de la même majorité au sein du conseil de ce district, mais plutôt d'une aide importante pour l'administration des services, du budget et du personnel.¹³

Le fonctionnement politique des entités décentralisées au Rwanda et au Burundi est en certains points similaires : le conseil communal et le conseil du district sont prépondérants dans la gestion décentralisée puisque leurs représentants sont issus de la majorité et peuvent être destitués par celle-ci. En théorie, il est possible que le parti au pouvoir au niveau national diffère

¹⁰ Les Visions 2020 et 2025 ont été mises en place respectivement en 2000 et 2010 par les gouvernements du Rwanda et Burundi, pour une transformation socio-économique et identitaire du pays vers une économie de marché,

<http://www.bi.undp.org/content/dam/burundi/docs/publications/UNDP-bi-vision-burundi-2025-complete-FR.pdf>, site visité le 15 mars 2015, <http://www.ambarwanda.be/pdf/Vision-2020-fr.pdf>, site visité le 15 mars 2015.

¹¹ INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Burundi: Poverty Reduction Strategy Paper II*, août 2012, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12224.pdf>, site visité le 15 mars 2015; *Rwanda: Poverty Reduction Strategy Paper II*, décembre 2013,

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13360.pdf>, site visité le 15 mars 2015.

¹² Le Plan communal de développement communautaire (PCDC) est une méthodologie dite de participation citoyenne destinée à mieux planifier la mise en œuvre de la politique de développement du Burundi voulue par l'État central.

¹³ REPUBLIC OF RWANDA, *Official Gazette n° Special of 24 February 2006, Law n°08/2006 of 24/02/2006 determining the organization and functioning of the district*, 24 février 2006.

de celui au niveau local, mais les dynamiques monopolistiques existantes dans ces deux pays¹⁴ empêchent une telle éventualité. Dans les deux pays, cette symbiose politico-administrative a ainsi permis au parti au pouvoir de s'immiscer dans les affaires communales et de contrôler le pays jusqu'au niveau local. Ce contrôle semble cependant plus grand au Rwanda, à travers le système *Imihigo*, ainsi que le fonctionnement du parti FPR¹⁵ et son emprise sur le système électoral. Le fonctionnement du conseil communal et du conseil du district est identique, jusque dans le nom des différentes commissions (commission genre, bonne gouvernance, etc.), ce qui témoigne de l'influence des partenaires du développement dans les deux pays.

En 2005 ont eu lieu les premières élections communales au Burundi, élections qui ont permis à la coalition gagnante de remporter 108 des 129 communes du pays. Selon la Banque mondiale, « la décentralisation a également permis au parti au pouvoir de gagner un contrôle politique sur tout le pays ainsi qu'un accès aux ressources économiques du Burundi, du niveau central jusqu'au niveau local »¹⁶. Au Rwanda, une loi de 2010¹⁷ détermine que les élections du gouvernement local ne peuvent se faire sur la base d'une affiliation à un parti politique car les conseils sont censés représenter la population entière du district. Cependant, il est très surprenant que tous les maires actuels de district soient du même parti (FPR).¹⁸ Seul un candidat élu en 2011 faisait partie du SPD (Parti social-démocrate, allié au FPR) ; il a donné sa démission un an plus tard pour des raisons personnelles et la presse s'est faite l'écho de rumeurs de malversations liées à son mandat.¹⁹

Au Burundi, il est fréquent que des figures politiques nationales cumulent les mandats et se retrouvent également présentes au sein d'un conseil communal, usant de leur influence pour élire un administrateur communal faible ou incompetent afin de garder la mainmise sur la commune. Par exemple, à Bukeye le président du conseil communal est Jérémie Ngendakumana, qui est également député à l'assemblée législative du Burundi à Bujumbura²⁰, mais aussi député au sein de la Communauté Est-Africaine à Arusha²¹; l'actuelle administratrice communale était simple secrétaire et n'avait jamais exercé de fonction administrative avant son actuel mandat. Cette dynamique est moins visible au Rwanda ; bien

¹⁴ BERTELSMANN STIFTUNG, Bertelsmann Transformation Index 2014, *Rwanda country report*, http://www.bti-project.de/uploads/tx_itao_download/BTI_2014_Rwanda.pdf, site visité le 15 mars 2015, et *Burundi Country report*,

http://www.bti-project.org/uploads/tx_itao_download/BTI_2014_Burundi.pdf, site visité le 15 mars 2015.

¹⁵ Selon les statuts du Front patriotique rwandais, ce dernier est implanté à tous les niveaux administratifs (province, district, secteurs...), formant une structure parallèle à celle de l'État. Au sein de chaque assemblée générale de chaque échelon hiérarchique du Parti, on retrouve les fonctionnaires et les représentants officiels de ce niveau administratif, siégeant au parti en fonction de leur niveau hiérarchique dans l'administration publique. Comme quasiment tous les conseillers communaux siègent aux FPR, le parti a donc un contrôle direct sur l'activité des districts. De plus, les décisions les plus importantes concernant le Parti (adoption du budget, choix des candidats, adoption de la ligne politique) sont adoptées au niveau central. Au niveau local, les représentants du Parti sont surtout chargés d'implanter les choix déterminés au niveau national. Cette situation entraîne donc une forme de déconcentration plutôt que de décentralisation du système administratif.

¹⁶ BANQUE MONDIALE, *Décentralisation fiscale et gouvernance locale : gérer les compromis pour promouvoir des réformes durables*, décembre 2014.

¹⁷ RÉPUBLIQUE DU RWANDA, loi N°27/2010, 19 juin 2010.

¹⁸ Dernière vérification le 25 mars 2015.

¹⁹ NEWS OF RWANDA, *Rwanda: Gicumbi District Gets New Leadership*, 22 août 2012,

<http://www.newsofrwanda.com/ibikorwa/12397/rwanda-gicumbi-district-leadership/>, site visité le 15 mars 2015.

²⁰ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, Assemblée Nationale du Burundi, liste des députés,

<http://www.assemblee.bi/Liste-des-deputes>, site visité le 15 mars 2015.

²¹ THE EAST AFRICAN COMMUNITY, *Hon. Jeremie Ngendakumana - Burundi*,

<http://www.eala.org/interact/contact-members/447-hon-jeremie-ngendakumana-burundi.html>, site visité le 15 mars 2015.

que le FPR soit omniprésent dans la gestion locale, la « culture du résultat » y est plus effective, comme cela sera démontré dans cet article.

1.3 Situation économique des collectivités locales

De facto, les moyens dont disposent les communes burundaises sont bien inférieurs aux moyens des districts rwandais, ce qui peut impacter sur la qualité des services publics. En effet, les moyens alloués aux communes restent très faibles. Selon un rapport de la Banque mondiale, « La faiblesse du système fiscal communal, associée à la faible mobilisation des recettes fiscales locales et des transferts non existants (courants) ou faibles (capital) en provenance du budget national menace la viabilité financière des communes, qui luttent déjà pour faire face à leurs frais de fonctionnement. »²² En effet, en 2013 les dépenses réelles de fonctionnement par habitant sont de 1 015 FBU (0,5€) et les dépenses réelles d'investissement par habitant sont de 854 FBU (0,3€), soit moins de 1€ per capita et par an.²³ Dans ces conditions, le financement des PCDC dépend presque entièrement des partenaires techniques et financiers (PTF), et l'entretien et le fonctionnement des lieux de prestation de services (centres de santé, écoles primaires et secondaires, points d'eau) demeurent limités, ce qui réduit d'autant leur capacité à répondre aux besoins des citoyens et à améliorer l'accès aux services sociaux.

Au Rwanda, en 2014, le budget moyen des districts est de 11 248 905 784 FRW (14 819 117€), soit en moyenne 33 625 FRW (44€) per capita et par an, c'est-à-dire 40 fois plus qu'au Burundi.²⁴ Ces fonds servent avant tout à financer le fonctionnement des districts, puisqu'en moyenne seuls 34,3% des fonds sont octroyés au financement des projets d'investissement. En outre, les districts restent très largement dépendants des transferts de fonds. En 2014, les districts ne s'autofinanciaient qu'à hauteur de 13,4% de leurs besoins de financement. Leur capacité de mobilisation des ressources reste donc limitée et leur dépendance envers l'État central est conséquente, notamment quant à la liberté accordée aux districts dans leur plan de développement. Cette situation est similaire au Burundi ; elle est surtout générée par la structure budgétaire des communes et districts : les impôts sur les activités sont collectés par l'État central (Office burundais des recettes et *Rwanda Revenue Authority*) et seules les taxes locales sont recouvrées par les collectivités locales. Ce modèle de décentralisation risque, dans les deux cas, de limiter l'implication des représentants locaux à générer une production de richesses.

2. L'évaluation de la performance

2.1 Méthodologie d'évaluation

²² BANQUE MONDIALE, *Décentralisation fiscale et gouvernance locale : gérer les compromis pour promouvoir des réformes durables*, décembre 2014.

²³ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION DU TERRITOIRE, DÉPARTEMENT DES FINANCES COMMUNALES, *Rapport annuel de l'observatoire des finances communales, exercice 2013*, Bujumbura, décembre 2014

²⁴ Le calcul a été fait sur base des budgets prévisionnels 2014-2015 de chaque district qui ont été transmis au ministère de l'Économie et des Finances.

2.1.1 Conception théorique des méthodologies d'évaluation

Au Burundi, l'évaluation des communes consiste en une réunion entre l'équipe communale et une équipe d'évaluateurs venus d'autres provinces. Cette dernière suit une grille d'évaluation déterminée par le ministère du Développement communal (MDC) et composée de 22 critères sur la gouvernance de la commune et de 3 critères sur le développement local. Pour les communes de Bujumbura Mairie (qui n'avaient pas d'indépendance financière durant l'exercice 2013), il s'agit de 17 critères sur la gouvernance communale et de 1 critère sur l'inclusion sociale et le genre. Les critères de l'évaluation 2014 sont directement basés sur le manuel des procédures administratives et financières, un manuel développé par le programme « Gutwara Neza » de l'Union européenne. Le but de l'évaluation des communes est donc de mesurer la gouvernance réelle des communes face à une gouvernance idéale telle que conceptualisée par les bailleurs de fonds, selon les préceptes de bonne gouvernance basés sur un modèle de gouvernance wébérien.²⁵ L'influence des bailleurs de fonds sur la gestion publique est donc conséquente : non seulement cette évaluation émane de la Nouvelle Gestion Publique (NGP), mais elle sanctionne des critères de gouvernance qui proviennent également de la NGP.

Au Rwanda, l'inspection est réalisée par des hauts fonctionnaires issus de différents ministères et institutions (ministère des Affaires locales, *Rwanda Governance Board*, etc.). L'évaluation de chaque district a lieu durant 2 jours : le premier jour pour évaluer les documents relatifs aux *Imihigo* et le deuxième jour pour confronter ces résultats avec ce qui a été fait sur le terrain. Alors qu'au Burundi peu d'indicateurs portent sur la délivrance des services publics, au Rwanda c'est le contraire : un tiers des *Imihigo* doit porter sur le développement social et un tiers sur le développement économique. Le tiers restant est regroupé sous l'intitulé « bonne gouvernance », il porte sur la concrétisation des aspects organisationnels et administratifs selon les normes de bonne gouvernance souhaitées par les bailleurs de fond : redevabilité, transparence et participation citoyenne. En suivant cette orientation normative, le Rwanda cherche à instaurer une « culture du résultat », un autre concept importé de la NGP.²⁶

Au Burundi, après les inspections, une réunion de restitution des résultats est organisée au niveau de la province, afin de résoudre les litiges apparus durant l'évaluation. La société civile, les bailleurs de fonds, les administrations communales et les représentants de la province sont conviés à la réunion. Cette réunion n'existe pas au Rwanda, où les points litigieux sont résolus à huit clos. Enfin, dans les deux pays une réunion de proclamation des résultats est organisée durant laquelle les présidents de la République présentent le classement et les réalisations des collectivités locales et gratifient les administrations locales ayant obtenus de bons résultats.

2.1.2 Mise en œuvre des méthodologies d'évaluation

La réunion est peu codifiée au Burundi, souvent les évaluateurs et les évalués s'installent où ils peuvent. Seul un mot de présentation du maire de la commune et un mot d'introduction du chef d'équipe des évaluateurs sanctionnent l'ouverture de l'évaluation. À l'inverse, au Rwanda la

²⁵ SPANOU, C., *Abandonner ou renforcer l'État wébérien?*, Revue française d'administration publique 2003/1 (n°105-106), http://www.cairn.info/zen.php?ID_ARTICLE=RFAP_105_0109, site visité le 15 mars 2015.

²⁶ CHAPPOZ, Y., DUPPION, P.-C., *Le New Public Management*, Gestion et management public 2012/2 (Vol.1/n°2), http://www.cairn.info/zen.php?ID_ARTICLE=GMP_002_0001, site visité le 15 mars 2015.

session d'évaluation est très ritualisée ; en particulier les inspecteurs ont toujours une place réservée et s'installent devant l'assemblée, tel un jury dans un tribunal.²⁷ S'ensuivent de longues vidéos de présentation des districts et des discours de démonstration du bien-fondé des évaluations, ainsi que d'autres cérémonials (cf 3.2). Dans les deux pays, les évaluations proprement dites sont très rapides : 5 minutes par critère évalué au Burundi contre 8 minutes par *Imihigo* au Rwanda. Dans les deux cas, ce laps de temps ne permet pas d'aller en profondeur dans l'analyse. Par exemple, au Burundi, le calcul de l'équilibre budgétaire requière une analyse poussée des documents comptables qui ne peut être réalisée par les évaluateurs (par manque de temps ou de compétence).

Au Rwanda, les critères d'évaluation sont toujours quantitatifs, en accord avec les objectifs des contrats de performance, eux aussi quantitatifs. Par exemple, à Kicukiro un des *Imihigo* de l'exercice 2013 avait pour objectif « la formation de 500 femmes au métier de base (coiffure, soins de beauté) ». ²⁸ Les évaluateurs ont vérifié uniquement les feuilles de présence des étudiantes, mais n'ont pas pu attester que ces femmes avaient réellement appris le métier ou trouvé un poste de travail. De même au Burundi, la formulation des critères s'avère parfois hasardeuse. Par exemple, un des critères analyse la « fonctionnalité des comités locaux de lutte contre la corruption et les malversations économiques » alors que les sources de vérification sont l'existence d'un rapport d'activités ou bien un procès-verbal de réunion. Le but n'est donc pas de mesurer l'impact des comités locaux, mais seulement leur existence. De même, le critère « existence d'une stratégie de mobilisation des ressources » sanctionne l'existence physique d'un document, mais absolument pas son contenu.

Lors de l'évaluation des performances 2013 au district Karongi,²⁹ un évaluateur a souhaité connaître l'impact de l'*Imihigo* sur la population. Le chef des évaluateurs l'a interrompu et lui a clairement fait comprendre que sa demande était hors de propos. En effet, les *Imihigo* sont l'émanation de l'État central et les remettre en question ou les critiquer serait considéré comme une attaque contre les plans de développement étatiques (Vision 2020, Plan de réduction de la pauvreté, etc.), ce qui est impossible au Rwanda. Par exemple, l'État souhaite mettre en place une politique de « villagisation » afin de regrouper les habitants des collines. Le district de Karongi adopte ainsi un objectif *Imihigo* intitulé « déplacement de 26 517 ménages dans l'umudugudu (village) ». Seul le nombre de personnes déplacées a été considéré durant l'évaluation, mais aucunement l'impact des expropriations et des déplacements de population. Ceci dit, certains *Imihigo* sont réellement ambitieux et les maires de districts ainsi que les fonctionnaires se donnent du mal pour réussir leurs contrats de performance.

Il n'y a pas de pièces justificatives préétablies par type d'*Imihigo*, ce sont les évaluateurs qui choisissent quelles pièces justificatives ils désirent contrôler. Le manque de pièces justificatives et la mauvaise qualité des rapports sont les difficultés principales évoquées par les évaluateurs.³⁰ Comme au Burundi, certains rapports sont parfois mal détaillés ou incomplets, mal rédigés (voire écrits à la main juste avant l'évaluation), falsifiés ou même manquants. La formulation de certains objectifs d'*Imihigo* peut également être problématique pour leur évaluation. En effet, si certains *Imihigo* sont facilement identifiables (la construction d'un centre de santé ou d'une route), d'autres sont difficilement vérifiables (par exemple : « 25 hectares couverts par 27 775 bambous »), ou encore trop imprécis (par exemple : « aménagement des espaces verts »).

²⁷ La disposition des chaises est plus que symbolique, elle témoigne d'un rapport d'autorité et de pouvoir entre l'État central et les collectivités locales.

²⁸ Évaluation du district de Kicukiro, *Imihigo* n°15, année fiscale 2012-2013.

²⁹ Évaluation du district de Karongi, année fiscale 2012-2013.

³⁰ Entretiens réalisés auprès des évaluateurs des districts de Kicukiro et Nyarungenge, 20 septembre 2013, Kigali.

Au Rwanda, le deuxième jour d'évaluation, les équipes sillonnent le district pour vérifier la teneur des contrats présentés la veille. Le district met à disposition ces moyens pour faciliter ces analyses empiriques. Les contraintes de temps sont à nouveau un défi pour les évaluateurs, qui ne peuvent visiter l'ensemble des sites (certains ne sont pas contrôlés), ni s'attarder sur les lieux. Faute de temps, chaque site est visité en quelques minutes, il n'y a aucune prise de notes ou de mesures de la part des évaluateurs, peu de questions sont posées sur les projets présentés, la population est mise à contribution et entonne des chants pour l'accueil des évaluateurs : l'évaluation empirique ressemble plus à une visite touristique qu'à un audit en bonne et due forme. Cependant, force est de constater que, indépendamment de la manière expéditive dont est menée l'évaluation *in situ* ou des inexactitudes établies durant le premier jour d'évaluation, la plupart des engagements pris par les représentants des districts à travers les *Imihigo* correspondent à une réalité empirique.

Enfin, la réunion de restitution au Burundi permet de résoudre les litiges qui ont émergés durant l'évaluation. Durant cette réunion, des rapports de force peuvent émerger : lors de la restitution des résultats des évaluations à Gitega, l'ambiance a été particulièrement houleuse, les administrateurs communaux cherchant à tout prix à obtenir des points supplémentaires, avec le soutien et l'assentiment du gouverneur de la province. Au Rwanda, les contrats pouvant être tendancieux ou porter préjudice au district sont parfois écartés par les évaluateurs afin d'éviter le déshonneur, la polémique ou de porter atteinte au maire de district. Ainsi, beaucoup d'*Imihigo* litigieux ne connaissent pas de fin dans les discussions d'évaluation ni de visite sur le terrain, ils sont acceptés à huis clos. Cependant, il arrive aussi que certains *Imihigo* soient sanctionnés, lorsqu'il y a un réel problème administratif, des documents falsifiés, erronés ou peu clairs.

2.2 Analyse des résultats des évaluations

2.2.1 Les résultats obtenus

L'évaluation établit que les communes du Burundi ont en moyenne obtenu 73,67% des points, contre 52,63% à Bujumbura Mairie. Les critères ayant posé le plus de difficultés sont l'accroissement des recettes propres de la commune, la mise à disposition des rapports sectoriels et le respect des engagements professionnels envers l'INSS.³¹ Ces résultats sont révélateurs du manque de moyens et de compétences au niveau local dans l'organisation et la gestion financière ou administrative. Ceci est d'autant plus vrai à Bujumbura Mairie où les critères ayant obtenus de bons résultats sont dérisoires quant à leur degré d'implication (enregistrement des courriers, affichage des conditions d'accès et écritaux d'orientation). Cependant, le critère sur l'accessibilité aux services sociaux de base (éducation, eau potable, santé) a obtenu de bons résultats, ce qui montre l'effort réalisé pour la délivrance des services publics par les communes, et ce malgré la faiblesse des moyens alloués à celles-ci.

Au Rwanda, la nature des résultats présentés par les districts est très surprenante. Pour l'année fiscale 2012-2013, le score moyen est de 94%.³² Par exemple, le maire du district de Karongi a

³¹ Institut National pour la Sécurité Sociale. Toutes les communes burundaises sont endettées suite à la guerre qui a sévi au Burundi jusqu'en 2005.

³² REPUBLIC OF RWANDA, *Districts imihigo evaluation report 2012-2013*, août 2013,

annoncé avant l'évaluation que les *Imihigo* étaient réalisés à hauteur de 99,14% dans le domaine économique, à hauteur de 99,8% dans le domaine bonne gouvernance et à 98,13% dans le domaine social. L'évaluation ne permet donc pas d'apprécier la qualité de la gouvernance au niveau local, ni de connaître les difficultés dans la gestion du district.

2.2.2 Les fondements des résultats des évaluations

La déficience des résultats de certaines communes burundaises et la faible implication de certains administrateurs communaux peuvent être corrélés au manque de moyens des communes. En effet, certaines communes ont un budget qui atteint parfois 30 millions (15000€) à l'année,³³ alors que d'autres communes soutenues par un bailleur de fonds, comme à Mabayi, ont un budget pouvant atteindre un milliard (500 000€).³⁴ Comme les critères sont les mêmes pour toutes les communes, il est évident que les moyens vont influencer le résultat final, les communes ayant le plus de moyens étant toujours les premières du classement. À Bujumbura Mairie, selon les administrateurs communaux concernés, cette faiblesse des résultats s'explique par le blocage décisionnel de l'opposition aux conseils communaux (l'opposition est présente uniquement dans les communes de Bujumbura Mairie) et le manque de moyens.

Il y a également une différence de niveau entre les communes aidées par les bailleurs et les communes qui n'ont pas de soutien. Les communes soutenues par un bailleur de fonds, telles que Mwaro et Gitega (soutenues par GIZ)³⁵, prennent les premières places du classement. Ce soutien économique et technique a clairement une influence sur l'évaluation des communes. Par exemple, les communes appuyées par un PTF ont beaucoup plus de facilités pour montrer un accroissement des recettes, puisque les PTF investissent directement dans les finances communales. De même pour le critère de l'équilibre budgétaire : quand un PTF intervient pour le réaliser, il est plus facile de préparer un budget équilibré. À Gitega, la coopération allemande (GIZ) est même allée jusqu'à être présente lors d'une évaluation pour soutenir sa commune et s'assurer d'obtenir de bons résultats³⁶. En effet, l'évaluation permet aux bailleurs de fonds de capitaliser leurs activités, en utilisant les communes comme des faire-valoir de leur programme d'aide.

Au Rwanda, le caractère obséquieux de ces résultats dénote un besoin ou une obligation de satisfaire aux exigences du pouvoir central et de montrer son soutien aux programmes de l'État. En effet, il y a une obligation normative de s'inscrire dans l'effort d'idéalisation de l'État, tant de la part des évaluateurs que des évalués. Néanmoins, lors de l'évaluation 2013, même le président Kagame avait fustigé le manque de scientificité des résultats, demandant aux

http://nyanza.gov.rw/fileadmin/templates/rapports/Imihigo_Evaluation_2012-2013_Final_Report.pdf, site visité le 15 mars 2015.

³³ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Rapport annuel de l'observatoire des finances communales exercice 2013*, Bujumbura, décembre 2014.

³⁴ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Budget primitif de la commune de Mabayi*, ministère de l'Intérieur, province de Cibitoke, 28 septembre 2014.

³⁵ DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT, <http://www.giz.de/en/html/index.html>, site visité le 15 mars 2015.

Il s'agit de l'organisme de coopération allemande.

³⁶ Évaluation de la commune de Makebuko, 30 septembre 2014.

évaluateurs de présenter des scores un peu plus réalistes.³⁷ En effet, cette précision dans les résultats cache parfois une méthodologie de calcul quelque peu aléatoire, voire douteuse. Par exemple, pour connaître la productivité agricole de tout un secteur, le district de Karongi choisit un paysan modèle, calcule sa production par rapport à la grandeur de son champ, puis extrapole sa productivité à l'ensemble des terres agricoles du district. En choisissant bien le paysan modèle ou en gonflant un peu ses résultats, il est certain que le taux de productivité sera bon pour toute l'année pour tout le district, indépendamment de la réalité. Selon un des chefs des évaluateurs,³⁸ il arrive que le district inclue dans les *Imihigo* des activités mises en place par des acteurs privés pour montrer son dynamisme alors que son rôle dans le projet est secondaire, voire inexistant.

2.3 Instrumentalisation et impact des évaluations

2.3.1 Proclamation des résultats

La proclamation des résultats est relativement peu suivie au Burundi. Le président de la République et les hautes autorités du pays, les gouverneurs, les PTF, etc. étaient présents, mais seule une partie des administrateurs communaux avaient fait le déplacement ; ni les équipes d'évaluation ni la population ni la société civile n'ont été invitées. Les médias (RPA, Bonesha, Lena FM, RTNB, Iwacu) ont couvert l'événement mais de manière succincte : il n'y a pas eu d'analyse des résultats ; seules la période, la tenue des évaluations et une partie des résultats ont fait l'objet d'une communication. Le président de la République a suggéré un affichage des résultats dans chaque commune, mais cet affichage a été réalisé en français (alors que la plupart des Burundais parlent seulement kirundi) ou n'a pas été réalisé du tout. La population n'a donc pas été suffisamment informée des résultats. En outre, seuls cinq des treize administrateurs communaux de Bujumbura Mairie étaient présents à la proclamation des résultats, ce qui démontre une moindre implication des administrateurs communaux de la capitale et une distance par rapport au résultat de l'évaluation.

Au Rwanda, la proclamation des résultats fait au contraire l'objet d'une grande messe médiatique. Les chaînes de télévision retransmettent la cérémonie durant laquelle le président de la République acclame les meilleurs districts de l'année. Les radios et les journaux se font l'écho des résultats des districts, la population est bien informée des résultats. L'événement est important, c'est un déshonneur personnel pour les maires de district arrivés derniers dans le classement et un honneur pour ceux arrivés dans les premiers. Ainsi, l'évaluation des *Imihigo* permet de mettre en exergue le principe de redevabilité des élus envers les citoyens, mais aussi le contrôle qu'exerce le président de la République sur l'action de l'État et des districts.

2.3.2 L'influence des évaluations sur la gestion des communes et districts

³⁷ NSHIMYUMUKIZA, J., *Uturere twose twesheje imihigo hejuru ya 90%, Perezida Kagame ntabyumva*, Izuba Rirashe, 13/09/2013, <http://www.izuba-rirashe.com/m-2631-uturere-twose-twesheje-imihigo-hejuru-ya-90-perezida-kagame-ntabyumva.html>, site visité le 13 mars 2014.

³⁸ Propos tenus par le chef des évaluateurs lors de l'évaluation 2013 du district de Kicukiro, 20 septembre 2013.

Au Burundi, la plupart des évaluateurs parlent d'une amélioration conséquente des performances des communes arrivées dernières au classement. L'analyse des résultats confirme cette impression : 18 des 20 dernières communes de l'évaluation 2013 ont connu une amélioration significative en 2014. L'analyse montre également une fluctuation du haut du classement : sur les 20 premières, seules 4 ont réussi à ne pas descendre dans le classement. Cependant, il est difficile d'imaginer une corrélation directe entre les résultats obtenus au classement et la gestion des communes, puisque l'analyse précédente a montré le caractère superficiel de l'évaluation dans son mode opératoire et la fiabilité des informations sur lesquelles elle se base. De plus, il est difficile de comparer les résultats des différentes évaluations car les critères utilisés varient d'une année à l'autre. Ainsi, entre 2013 et 2014, des critères sur les finances communales et sur le genre ont été ajoutés.

Au Rwanda, en analysant les différents classements annuels des districts, on constate qu'il y a une mobilité constante d'une année à l'autre. L'écart type moyen est chaque année d'environ 10 places. Cependant, ce sont souvent les premiers districts dans le classement qui maintiennent leur position et les districts dans le bas du tableau qui ont des difficultés à regagner des places. Par exemple, le district de Nyabihu se place 28^{ème} en 2010, 21^{ème} en 2011, 29^{ème} en 2012, 22^{ème} en 2013 ; Kicukiro est 3^{ème} en 2010, 1^{er} en 2011, 2^{ème} en 2012, 1^{er} en 2013. L'*Imihigo* n'a donc pas un impact important sur la capacité des districts à améliorer leur performance, il s'agit plus d'un outil de contrôle que d'un appui conseil.

Les communes burundaises qui ont obtenu au moins 60 points à l'évaluation obtiennent un bonus de performance de 5 millions de francs burundais (2 500€).³⁹ Étant donné le budget très limité des communes, celles qui n'obtiennent pas ce bonus se considèrent « punies » ; certaines ont d'ailleurs fait de leur mieux, mais n'ont pas les moyens d'obtenir un meilleur score. Selon certains évaluateurs, ce bonus de performance pousse les communes à obtenir à tout prix cet argent, ce qui entraîne des tricheries et des fraudes. Après une évaluation dans la province de Gitega, un administrateur communal a même cherché à falsifier un document, puis essayé de corrompre et de faire pression sur le chef des évaluateurs pour obtenir des points supplémentaires, mais en vain.⁴⁰ Un mauvais résultat aux évaluations n'a cependant aucune conséquence pour les élus, au contraire du Rwanda où les évaluations *Imihigo* ont un clair impact sur les carrières des maires de district et l'image même des districts. Ainsi, en 2014, trois maires de district (les maires de Gasabo, Gatsibo et Rwamagana) ont présenté leur démission suite à un classement médiocre pour les évaluations *Imihigo* pendant plusieurs années consécutives.⁴¹

Le biais exercé par les PTF est similaire dans les deux pays, puisque la dépendance envers l'aide extérieure est identique.⁴² L'interventionnisme des PTF au niveau des districts rwandais est toutefois moins visible et moins direct au Rwanda qu'au Burundi ; seuls quelques *Imihigo* dont se targuent les districts sont en fait directement liés à l'activité des bailleurs de fonds internationaux. Par exemple, à Muhanga, l'un des *Imihigo* concerne la création d'écoles maternelles, dont certaines ont été construites, financées et équipées par des fonds américains ;

³⁹ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Code de financement du Fonds national d'investissement communal*, 6 mai 2013.

⁴⁰ Propos recueillis auprès des évaluateurs dans la province de Gitega, évaluation 2014.

⁴¹ MUSONI, E., Behind resignation of district mayors, new times, 5 janvier 2015, <http://www.newtimes.co.rw/section/article/2015-01-05/184662/>, site visité le 15 mars 2015.

⁴² En 2014, le budget de fonctionnement du Rwanda reste dépendant à hauteur de 40% de l'aide extérieure, et le Burundi à hauteur de 43,47%. *Banque Mondiale, Rwanda*, <http://www.banquemondiale.org/fr/country/rwanda/overview>, site visité le 15 mars 2015.

le district n'a donc eu qu'un rôle de supervision.⁴³ L'évaluation des districts n'est cependant pas influencée par les PTF, si ce n'est le fait qu'il s'agisse d'un exercice en lien avec la Nouvelle Gestion Publique. Au Burundi, les évaluations sont un instrument ainsi qu'un moyen de contrôle de l'influence des PTF, puisque le jugement sur la gestion des communes est directement lié aux évaluations, c'est-à-dire au respect du manuel des procédures administratives créé par l'Union européenne.

3. Généralisation sur la gouvernance au Rwanda et au Burundi

3.1 Les rapports de force

Il existe parfois au Burundi une suspicion de la part des communes concernant le rôle des évaluateurs. Pour certains fonctionnaires, « les évaluateurs sont venus avec une mission, faire du mal à la commune ». Cela souligne la fracture entre le centre et la périphérie, fracture qui est perceptible dans l'attitude des acteurs et les intérêts qu'ils défendent. Par exemple, un cadre supérieur du ministère de la Bonne Gouvernance au Burundi n'hésite pas à mettre son costume et ses chaussures de ville pour se rendre au fin fond de la campagne un jour de pluie. Durant les évaluations, les évaluateurs mettent parfois en avant un niveau d'étude supérieur pour imposer un rapport d'autorité. Cette dynamique existe également au Rwanda, elle est même exacerbée par le différentiel encore plus important entre les élites de la capitale venues évaluer les districts et le faible niveau socio-économique au sein du Rwanda. Dans les deux pays, les rapports de force suivent des rapports d'autorité principalement liés au statut socio-économique, au rang hiérarchique et à l'ancienneté ; l'identité ethnique peut potentiellement générer un rapport de force, mais dont la dynamique est difficile à établir et impossible à généraliser.

Au Burundi, alors que les interactions entre les équipes d'évaluateurs et le maire de la commune sont clairement d'autorité, les interactions avec le gouverneur sont de subordination. Lorsque les équipes d'évaluation pénètrent sur le territoire d'un gouverneur provincial, indépendamment de leur mandat, ils sont obligés d'informer le gouverneur de leurs activités sur son territoire. Ce gouverneur peut même modifier leur feuille de route. Lors de la séance de restitution provinciale des évaluations à Gitega, le gouverneur a clairement défendu les communes, mettant en péril l'autorité des évaluateurs et influençant les résultats.

Au Rwanda, les rapports entre les équipes d'évaluations et les chefs de district sont plus complexes. Au regard de l'organisation du FPR, les maires de districts ont un rôle important au sein du Parti au pouvoir. Ils côtoient régulièrement (au moins une fois par trimestre) les plus hautes autorités de l'État lors des réunions du bureau politique du Parti, et donc définissent et appliquent la ligne politique du Parti. Le pouvoir politique du maire au sein du Parti est donc supérieur à celui des évaluateurs, même si leur rang au sein de l'administration confère aux inspecteurs une certaine autorité. Il peut donc être dangereux pour la carrière des évaluateurs, voire contre-productif, de sanctionner un membre influent du Parti, sachant que le Parti est omniprésent dans l'organisation de l'appareil bureaucratique de l'État. Cela influe donc sur l'objectivité de l'évaluateur. Au regard des évaluations auxquelles j'ai participé, les interventions du maire du district pour soutenir les fonctionnaires évalués sont valorisées et

⁴³ Évaluation de Muhanga, *Imihigo* n°26, 31 septembre 2013.

donnent l'orientation de la discussion ; elles sont mêmes parfois décisives dans l'adoption ou l'annulation d'un contrat litigieux.

Au sein des équipes d'évaluation, les délégués des administrations centrales sont toujours les chefs de mission. Au Rwanda, les chefs d'équipes sont des hauts fonctionnaires, dont le niveau hiérarchique est supérieur aux autres évaluateurs. Au Burundi, les équipes d'évaluateurs comprennent des fonctionnaires des administrations centrales et décentralisées ; bien que ces derniers aient une plus grande maîtrise du terrain, ils se doivent de respecter l'autorité du chef de mission, même si certaines frustrations de leur part sont parfois visibles ou exprimées. Les rapports de force sont toutefois complexes à analyser, puisque le lien hiérarchique, au même titre que l'ancienneté, la provenance géographique ou encore l'affiliation au parti peuvent influencer les interactions entre évaluateurs. Par exemple, au Burundi un jeune fonctionnaire peut être chef d'équipe, malgré son manque d'expérience et d'ancienneté, grâce à son dévouement pour le CNDD-FDD.

3.2 *Le rapport à l'image*

Au Burundi, les séances d'évaluations ne sont pas très instrumentalisées par le parti au pouvoir, même si des jeux de pouvoir internes, propres au système de gouvernance du Burundi, peuvent être sous-jacents. Lors des évaluations, aucune référence n'est faite au CNDD FDD ou au Président, l'évaluation se veut objective en dehors de toute influence politique. Il y a donc une autonomie des fonctionnaires, qui n'agissent pas sous la contrainte ou une pression politique, mais parce qu'ils ont été responsabilisés et parce qu'ils ont, au moins en partie, intégré les normes de bonne gouvernance et les préceptes de la Nouvelle Gestion Publique. En outre, les discours politiques lors de la proclamation des résultats ont également été objectifs, soulignant les réussites mais aussi les limites de la gouvernance des communes, dans un souci de rendre compte. Il s'agit donc d'un processus de légitimation des politiques publiques basé avant tout sur le pouvoir légal-rationnel,⁴⁴ sans usage de la force ou d'asservissement.

Au Rwanda, les évaluations commencent par des chants scandés par toute l'assistance, à la gloire du Président et du Rwanda. En outre, des « cris de guerre » sont entonnés à l'unisson par tous les fonctionnaires, afin de les motiver à bien travailler. Par exemple, à Muhanga, le cri de guerre de l'équipe est « Dukore Byinshi byiza kandi vuba » (Faisons beaucoup de bonnes actions et vite). À défaut de chants, au district de Muhanga, l'ensemble de l'assistance, y compris les évaluateurs, se sont mis à prier pour que l'évaluation se passe bien et que le district obtienne une bonne note. Chaque fois qu'un *Imihigo* est approuvé par les évaluateurs, l'assemblée applaudit, ce qui symbolise le respect des directives provenant de l'État central. L'autorité du régime est donc omniprésente. Il y a un besoin constant de se justifier par rapport à la politique nationale. L'évaluation est un « contexte ritualisé », où chacun joue son rôle pour reproduire à tout instant la bonne image qu'il a du régime et de la gouvernance.⁴⁵

Dans les deux pays, l'évaluation est en soi très procédurale, tout comme le vocabulaire utilisé par les évaluateurs et les évalués. Il s'agit d'un vocabulaire technique, dont les mots clés émanent de la Nouvelle Gestion Publique (développement, bonne gouvernance, performance, etc.) et que l'on retrouve sans surprise dans tous les documents d'orientation politique, ce qui

⁴⁴ WEBER, M., *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959.

⁴⁵ HIBOU, B., *Anatomie politique de la domination : une économie politique comparée des régimes autoritaires*, La Découverte, 2011 ; version Kindle, emplacement 1543.

montre encore une fois l'influence de la coopération Nord-Sud. Au Rwanda, l'utilisation de ce vocabulaire technique est plus récurrente. Les fonctionnaires parlent d'ailleurs avec ironie du « gutechnika », c'est-à-dire l'art d'utiliser à outrance des mots savants en lien avec la gouvernance afin de dissimuler une situation. Ce phénomène n'est cependant pas nouveau, puisque, comme le dit un vieil adage rwandais, « les maisons sont rondes comme les discours », c'est-à-dire qu'un bon orateur doit être capable de « tourner autour du pot ».

Conclusions

Cette analyse comparative montre une influence notoire de la Nouvelle Gestion Publique à travers la coopération Nord-Sud dans des pays tributaires de l'aide internationale. Cette dynamique est visible aussi bien dans le vocabulaire utilisé par les fonctionnaires, les procédures administratives, les projets développés dans les *Imihigo* ou encore les similarités dans la conception et la mise en œuvre de la gouvernance étatique entre le Burundi et le Rwanda. Cependant, l'impact des PTF reste tributaire de la volonté étatique tout en étant tempéré par la culture et l'environnement politique des pays où les PTF sont implantés.

Au Burundi, la décentralisation reste limitée par un manque de moyens alloués aux collectivités locales et les dynamiques politiques clientélistes. Au Rwanda, plus de moyens sont alloués aux collectivités locales, mais tout en gardant une mainmise sur les communes à travers l'omniprésence du FPR et la faible autonomie budgétaire des districts.

L'étude montre donc que le Burundi et le Rwanda restent des États centralisés, et ce malgré l'existence de programmes de développement pour une réforme et une décentralisation étatiques depuis les années 50 jusqu'à aujourd'hui.^{46 47} L'analyse de l'implantation de ces outils de la Nouvelle Gestion Publique illustre d'ailleurs fort bien l'instrumentation des programmes de développement. En effet, ces évaluations des performances sont conceptualisées comme des moyens d'accroître la redevabilité de l'État envers les citoyens. Cependant, l'analyse révèle qu'au Burundi et au Rwanda les évaluations sont en soi superficielles et qu'elles sont surtout utilisées pour accroître les liens de subordination entre l'État central et le niveau local. Dans le cas rwandais, les *Imihigo* sont la pierre angulaire de la politique nationale et son application au niveau local ; leur contrôle renforce la responsabilisation mais aussi la redevabilité des représentants des districts envers l'État central. Dans le cas burundais, l'évaluation des communes permet d'effectuer un suivi et un contrôle direct de la gestion des collectivités par l'État central, même si l'impact reste plus limité qu'au Rwanda.

La présente analyse révèle également des différences importantes entre la gouvernance politique et administrative du Burundi et du Rwanda, notamment en termes de moyens alloués aux entités décentralisées, de contrôle exercé sur celles-ci et donc d'autonomie, mais aussi dans la reproduction des rapports d'autorité. Ainsi, le Burundi fonde la légitimation des politiques publiques essentiellement sur des aspects légal-rationnels, alors que le gouvernement rwandais se base sur des pratiques sociales et des processus de « normalisation disciplinaire »,⁴⁸ ainsi

⁴⁶ LANGROD, G., « Vie administrative à l'étranger: solutions administratives et politiques africaines: La République du Burundi », *La Revue administrative*, 32e année, n° 189 (mai-juin 1979), pp. 314-316.

⁴⁷ Cette centralisation de l'État qui existe depuis l'époque monarchique a été accrue durant la période coloniale. CHRETIEN, J.-P., *Invention de l'Afrique des Grands Lacs (L')*. Une histoire du XXe siècle, Karthala, Paris, 2010.

⁴⁸ FOUCAULT, M., *Leçon du 25 janvier 1978 au Collège de France, Sécurité, territoire, population*.

qu'une idéologisation des politiques publiques.⁴⁹ C'est pourquoi on peut parler d'une forme de syncrétisme établie entre la conception wébérienne présente dans les programmes de développement et leur intégration et application par les fonctionnaires dans les pays en voie de développement. La culture propre à chaque corps social génère donc des alternatives à ces tentatives d'uniformisation et de standardisation du monde.

⁴⁹ GRAMSCI, A., *Cahiers de prison, I-V*, Gallimard, Paris, 1996.