

CORRUPTION AU BURUNDI: PROBLÈME D'ACTION COLLECTIVE ET DÉFI MAJEUR POUR LA GOUVERNANCE

par Gervais Rufyikiri

Abstract

This study contributes to the understanding of the extent of corruption and its consequences for the political and economic governance in Burundi. Corruption in Burundi was very extensive and systemic over the last decade. It generated political tensions between the state and citizens and undermined economic development efforts. Grand corruption involving the ruling party and senior political and administrative officials has led to the politicization of the public services and to anti-corruption institutions malfunctioning. It has thwarted good governance reforms including the fight against corruption. Corruption is the main factor of instability in Burundi and must be addressed, not as a “*principal/agent*” problem, but rather as a collective action problem. Some possible actions are proposed in the conclusion.

1. INTRODUCTION

Le monde est très préoccupé par les effets néfastes de la corruption, surtout lorsqu'elle est systémique, c'est-à-dire une corruption devenue la règle et non l'exception¹, comme c'est le cas au Burundi. La corruption est une notion généralement vague et définie différemment selon les auteurs, parfois d'une manière restrictive. Le présent article se réfère à O'Hara² qui définit la corruption systémique comme abus d'un pouvoir à des fins privées au détriment du bien commun, sous forme de pot-de-vin, fraude, extorsion, détournement de fonds, clientélisme, népotisme et autres.

Au cours de mon mandat au Burundi en tant que président du Sénat entre 2005 et 2010 et deuxième vice-président de la République entre 2010 et 2015, je faisais partie des observateurs de première main de la façon dont certains biens publics servaient souvent les intérêts personnels des cadres du parti et de hauts fonctionnaires de l'État ou alors du parti *Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces de Défense de la Démocratie (CNDD-FDD)* lui-même. Nous étions nombreux engagés pour promouvoir la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. Mais, malgré nos efforts, nous avons été impuissants à redresser la situation pour des raisons expliquées plus loin dans la section 4. Par exemple, lors d'une réunion des cadres de la province Mwaro organisée à l'occasion d'une descente que j'ai effectuée le 7 mars 2011, je me souviens d'avoir fait allusion au comportement de deux espèces de rongeurs, des rats communs (*imbeba, Rattus rattus*) et des cricétomes connus aussi sous le nom de rats géants de Gambie (*isiha, Cricetomys gambianus*), pour décrire le système de corruption au Burundi.

¹ PERSSON, A., ROTHSTEIN, B., TEORELL, J., “Why anticorruption reforms fail-systemic corruption as a collective action problem”, *Governance*, vol. 26, no. 3, July 2013, pp. 449–471.

² O'HARA, P.-A., “Political economy of systemic and micro-corruption throughout the world”, *Journal of economic issues*, vol. 48, no. 2, 2014, pp. 279-307.

La comparaison était fondée sur le fait que les rats communs volent dans les ménages des produits pour couvrir leurs besoins immédiats, comme le font les agents de l'administration publique qui demandent des pots-de-vin correspondant généralement à de petites sommes qui sont dépensées pour couvrir les besoins que le revenu mensuel ne permet pas de couvrir. Par contre, les cricétomes peuvent voler des quantités supérieures à leurs besoins et même des biens non essentiels, tels les objets métalliques, pour constituer des stocks dans leurs galeries, comme le font certaines hautes personnalités chez qui la corruption ne vise pas nécessairement la couverture des besoins fondamentaux mais plus le plaisir d'accumulation des richesses.

La corruption existe dans tous les institutions et services publics burundais. Elle affecte quotidiennement, sous des formes variées, la vie des citoyens à tous les niveaux. Les deux formes de corruption, c'est-à-dire la petite corruption ou corruption administrative et la grande corruption, s'y rencontrent. La petite corruption est généralement individuelle et correspond à des paiements non officiels de pots-de-vin pour atteindre des objectifs légaux ou illégaux. Leurs auteurs sont des agents des services publics et des autorités locales que le faible niveau de rémunération rend plus sensibles à la corruption. Je n'ai pas prévu de faire plus de commentaires sur cette forme de corruption, du fait qu'elle est la moins nuisible pour la société, quoiqu'elle soit la plus répandue, comparée à la grande corruption.

La corruption donne une mauvaise image du Burundi qui, avec un PIB par tête de 315 dollars américains en 2015, est aussi le pays le plus pauvre du monde.³ Elle y est très forte en référence par exemple aux indices de perception de la corruption selon Transparency International⁴ ou aux indices de contrôle de la corruption selon la Banque mondiale/Worldwide Governance Indicators (WGI).⁵ Et pourtant, appuyé par ses partenaires de développement, le Burundi a mis en place un cadre légal et institutionnel de lutte contre la corruption se rapprochant des standards internationaux.

Il est donc intéressant d'analyser le phénomène de corruption dans le contexte global de fonctionnement de l'État, de déceler les facteurs qui la favorisent et de tenter d'établir des liens de cause à effet entre la corruption et l'instabilité politique et économique observée pendant les dix dernières années au Burundi. Le présent article répond donc à ce besoin. Il comporte, outre l'introduction (ou section 1) et la conclusion, quatre autres sections. La section 2 propose une réflexion sur la gravité et la complexité de la corruption au Burundi, eu égard à la diversité de ses formes et des acteurs impliqués. La

³ IMF, "World Economic Outlook Database, October 2015". <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weoselgr.aspx>, visité le 20 janvier 2015.

⁴ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, "Corruption perceptions index 2015". <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>, visité le 20 janvier 2015.

⁵ THE WORLD BANK GROUP, *WGI 2015 interactive data access: Country data report*. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>, visité le 1^{er} février 2016.

section 3 porte sur l'étude typologique des caractéristiques de la corruption pour comprendre pourquoi elle s'enracine malgré l'existence de nombreuses lois et institutions de lutte contre la corruption, analysées dans la section 4. Cette section 4 démontre que le cadre légal et institutionnel pourrait (même s'il comporte certaines imperfections à amender) fournir des outils de base de lutte contre la corruption n'eut été l'effet antagoniste du système de gouvernance basé sur le néo-patrimonialisme qui protège les corrompus. Enfin, la section 5 vise à démontrer par des cas précis que la corruption est une source importante de tension politique, sociale et économique au Burundi.

Les informations données dans cet article se veulent pertinentes et se basent principalement sur des faits observés ou vécus directement, compte tenu de la position politique que j'occupais dans la gestion du pays pendant les dix dernières années, mais se basent aussi sur des données quantitatives fournies dans des rapports publiés par des instances gouvernementales, non gouvernementales et intergouvernementales. La période sous analyse est comprise entre 2005 et 2015. L'année 2005, avec l'arrivée du CNDD-FDD au pouvoir, marque la fin de la longue guerre civile commencée en 1993 et le début d'une nouvelle ère de l'histoire du Burundi, et donc de nouvelles perspectives de son développement.

2. PROBABILITÉ D'UNE CORRUPTION SYSTÉMIQUE AU BURUNDI

2.1. Une corruption difficile à quantifier

Plusieurs systèmes d'évaluation internationaux dont celui de la Banque mondiale/WGI et de Transparency International classent le Burundi parmi les pays les plus corrompus du monde et indiquent le degré élevé d'une corruption croissante depuis le début du premier mandat du CNDD-FDD au pouvoir. Selon les données de WGI, le score de contrôle de la corruption en termes de rang centile qui était de 19 % en 2005 a atteint un niveau très bas de 1.4% en 2012.⁶ Toutefois, à cause de la nature secrète de la corruption⁷, il est quasiment impossible d'établir les montants annuels empochés par les corrompus ou les déficits pour le Trésor public en raison de la corruption. La plupart des informations sur la corruption sont par ailleurs fournies sous forme de « soupçons ou rumeurs de corruption » qui pourraient devenir des « cas de

⁶ Les rangs centiles indiquent le pourcentage de pays dans le monde (plus de 200 pays et territoires) de rang inférieur à celui du pays indiqué, de sorte que des valeurs plus élevées indiquent de meilleurs scores de gouvernance. *Source*: World Bank/WGI. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>)

⁷ Au Burundi, le secret est évoqué par le terme « *gupfumbatisha* » qui signifie glisser quelque chose dans la main de quelqu'un ou donner discrètement.

corruption » si la Justice s'en saisissait pour les prouver, ce qui est malheureusement rare, même si des signes ultérieurs d'enrichissement illicite semblent donner raison à la rumeur. Une augmentation substantielle des actifs (surtout des maisons/bâtiments, des hôtels et des véhicules de luxe) de certains hauts fonctionnaires burundais a été fortement critiquée par des militants anti-corruption, car, en dehors des financements bancaires, elle ne peut pas être raisonnablement justifiée par rapport aux revenus légitimes des propriétaires.⁸ En juillet 2014, l'OLUCOME (Observatoire de lutte contre la corruption et les malversations économiques) avait lancé une campagne intitulée « *D'où as-tu tiré ta richesse ?* » pour dénoncer des cas d'enrichissement illicite observés chez certains dirigeants burundais.⁹

2.2. Une corruption généralisée

La grande corruption est principalement perpétrée sous forme d'irrégularités dans la passation des marchés publics, de minoration de la valeur des marchandises et des charges fiscales, d'exonérations fiscales abusives et d'utilisation de fausses factures et faux certificats d'origine des marchandises. Elle implique que des décideurs politiques et de hauts fonctionnaires demandent/acceptent la corruption pour couvrir des irrégularités et que des personnes propriétaires d'entreprises offrent la corruption pour obtenir un traitement de faveur ou illégal en vue d'atteindre des objectifs légaux ou illégaux. Un tel patronage monétisé caractérise un système contemporain de gouvernance, le « *political marketplace* », qui a été décrit par de Waal.¹⁰ La transparence des procédures de passation des marchés publics et la concurrence loyale entre les soumissionnaires préconisées par le Code des marchés publics restent des principes réglementaires théoriques. Les processus de passation sont en pratique plus ou moins opaques, la référence à la loi étant dominée par des contacts personnels avec des personnalités influentes du pouvoir, sur base de corruption, par exemple pour gagner un marché ou sécuriser un contrat.

La phase de préparation des dossiers d'appel d'offres (DAO) est alors cruciale pour l'avenir du processus du marché public. Ceux qui sont préparés sous l'influence de la corruption sont souvent « élaborés sur mesure » pour une entreprise ciblée dans le but de gagner le marché tandis que des clauses

⁸ Des exemples de signes d'enrichissement illicite sont une résidence de luxe à Gasekebuye dans la capitale Bujumbura, un hôpital dans la commune Mpanda et un hôtel de 8 niveaux à Sororezo dans la capitale Bujumbura, tous construits au cours des 10 dernières années pour un coût total estimé à plus de 10 millions \$ US par le commissaire de police chef Alain Guillaume Bunyoni, et les complexes sportifs privés du Président Nkurunziza dans les communes Mwumba et Rumonge et celui qui est en cours de construction à Gitega.

⁹ OLUCOME, <http://www.olucome.bi/Le-domicile-du-President-de-l.html>, visité le 23 janvier 2016.

¹⁰ DE WAAL, A., *The political marketplace: analyzing political entrepreneurs and political bargaining with a business lens*, World Peace Foundation, 2014, p. 1.

exclusives sont souvent incluses pour éliminer les entreprises concurrentes. Les montants distribués dans les réseaux de corruption causent d'importants dommages à la trésorerie de l'État, sous forme de paiement excédentaire en raison d'une surfacturation ou sous forme de manque à gagner en raison d'une sous-facturation, selon que l'État est respectivement acheteur ou vendeur de biens et services. La grande corruption se présente ces dernières années de plus en plus aussi sous la forme d'actions gratuites dans des sociétés dont les bénéficiaires, sans avoir rien déboursé, touchent des dividendes. C'est cette pratique qui a permis au parti CNDD-FDD de devenir actionnaire dans plusieurs nouvelles entreprises.

3. TYPOLOGIE DE LA CORRUPTION

Je donne dans cette section quelques cas correspondant à des formes variées de corruption. Ces cas ne sont pas mentionnés de manière exhaustive, mais ils ont été plutôt choisis, parmi une multitude de cas que je connais personnellement, pour illustrer la typologie des mécanismes de corruption au Burundi.

3.1. Usage de clauses exclusives dans les dossiers d'appel d'offre (DAO)

Ce genre d'irrégularités a été constaté par exemple en juin 2014 dans le projet de réhabilitation d'un tronçon de la route RN5 Bujumbura-Nyamitanga d'un linéaire de 30,1 km. Le DAO contenait une clause nommée « *expérience au Burundi durant la période 2008-2013* » qui donnait une note de 15 points pour l'exécution de 3 projets durant cette période, ce qui favorisait la société française Sogea-Satom, la seule à remplir cette condition. Les entreprises concurrentes ont dénoncé et qualifié de discriminatoire cette clause qui a été introduite dans le DAO sous la pression de certains hauts cadres du cabinet du Président, en l'occurrence le chef de Cabinet civil de l'époque, le commissaire de police chef Alain Guillaume Bunyoni et Monsieur Jean Marie Rurimirije, chargé de mission à la Présidence¹¹, qui ont en plus exhorté le directeur général de l'Office des routes à attribuer le marché malgré la plainte des soumissionnaires lésés et la correspondance de l'Autorité de régulation des marchés publics qui instruisait la suspension du processus de passation de ce marché, et quel que soit le prix offert (57 milliards FBU de Sogea-Satom contre 35 milliards FBU offerts par la compagnie la moins chère). Finalement, j'ai obtenu le soutien du Président pour ordonner la correction du DAO et la relance de la procédure. Il s'agit d'une tentative de corruption déjouée par une

¹¹ Pour plus d'information, je renvoie le lecteur à GIRIJAMBO. Burundi: SOGEA SATOM, entreprise de droit français, impliquée dans des dossiers aux odeurs de corruption. <http://www.girijambo.info/2016/03/10/burundi-sogea-satom-entreprise-de-droit-francais-implique-dans-des-dossiers-aux-odeurs-de-corruption/>, visité le 11 mars 2016.

autorité.

3.2. Cas de surfacturation : achat de matériel défectueux et de fourniture fictive

Des équipements militaires défectueux, achetés pour 5,6 millions de dollars américains au cours de la période 2008-2010 à une société ukrainienne, Cranford Trading Inc., sans respect des règles ou procédures, ont été réceptionnés en dépit de l'avis de la commission de réception qui avait déclaré que le matériel fourni était défectueux. Dans son rapport sur ce dossier impliquant de hautes personnalités dont des ministres et de hauts gradés de l'armée, l'Inspection générale de l'État estimait que la moitié de la valeur d'achat était une surfacturation.¹²

Un autre dossier du genre concerne un marché de fourniture d'arbres fruitiers produits dans la province Kayanza en 2011 sous la supervision directe du cabinet du Président (en condition normale, une telle activité est du ressort du ministère ayant l'environnement ou l'agriculture dans ses attributions). Col. Dominique Nyamugaruka et Zénon Ndaruvukanye, respectivement commandant de la Brigade spéciale de protection des institutions (BSPI) et conseiller à la présidence de la République, étaient les principaux superviseurs du projet.¹³ Alors que les prétendus fournisseurs réclamaient un paiement d'environ 4 milliards de FBu, les enquêtes menées par la Brigade spéciale anti-corruption ont confirmé seulement 0,79 milliards de FBu.¹⁴ La différence entre les deux montants était un détournement de fonds publics planifié sous forme de surfacturation dont le montant devait être versé à des associations fictives pour servir les intérêts privés des personnes complices dans ce détournement, en l'occurrence le Président Nkurunziza et les superviseurs du projet.

¹² AFP, *Deux ministres et les chefs de l'armée accusés de corruption*, 2010. <https://sites.google.com/site/bujumburav1/a-b-news-5133>, visité le 1^{er} mars 2016.

¹³ Dans les affaires de corruption (ou magouilles économiques) dans lesquelles il est impliqué, le Président Nkurunziza confie les dossiers à des personnes (commissionnaires ou assimilés) en qui il a confiance en lieu et place des représentants des institutions officielles. Les personnes « spécialisées » dans de telles transactions louches sont notamment Jean Marie Rurimirije (actuellement chargé de mission à la Présidence) et Emmanuel Sinzohagera (actuel commissaire général en charge des finances au CNDD-FDD).

¹⁴ Investigations de l'auteur. Au cours d'une réunion que j'ai tenue en janvier 2014 à ce sujet pour gérer la révolte pour non-paiement des fournisseurs de bonne foi à laquelle participaient des représentants des ministères ayant l'environnement, l'agriculture, la bonne gouvernance, la justice et les finances dans leurs attributions, du bureau de l'Ombudsman, de la Brigade spéciale anti-corruption et du Parquet près la Cour anti-corruption, les participants ont exprimé notamment les difficultés de poursuite judiciaire des coupables dans la fraude (parce qu'ils étaient protégés par le Président lui-même). Au contraire, la commissaire générale de la Brigade spéciale anti-corruption, personne clé dans cette enquête, a été démise de ses fonctions en février 2014 et mise en chômage pendant plusieurs mois. Il est donc très probable que le principal bénéficiaire de ce détournement allait être le Président Nkurunziza.

3.3. Cas de sous-facturation: vente frauduleuse de l'avion présidentiel

Une commission d'enquête parlementaire sur la vente frauduleuse de l'avion présidentiel (Falcon 50) en 2006 a montré l'implication du cabinet du Président dans cette affaire et indiqué que la société Delaware Corporation avait remporté le contrat bien qu'elle fût la soumissionnaire offrant le moins (3,15 millions de dollars américains) par rapport à Aero Toy Store qui offrait 5 millions de dollars ou par rapport à la valeur de marché de 6,85 millions de dollars établie par une contre-expertise. Les membres de la Commission ont conclu qu'il y avait eu « *une complicité entre des autorités burundaises et des intervenants étrangers pour opérer le détournement d'une partie de fonds provenant de la vente du Falcon 50* ». ¹⁵

3.4. Cas de biens achetés mais non fournis : achat d'un avion présidentiel

Une somme de près de 8 millions de dollars décaissée d'une manière fractionnée entre janvier et août 2014 a été transférée vers un compte de Air Jet Consult Ltd ouvert à International Bank of Commerce du Texas aux États-Unis pour l'achat d'un avion présidentiel. Les virements ont été faits à partir du compte AMISOM ouvert à la Banque de la République du Burundi qui est alimenté par des prélèvements sur les primes des troupes des contingents burundais en mission de l'AMISOM (mission de l'Union africaine en Somalie). ¹⁶ Répondant à la contestation des organisations de la société civile quant aux conditions d'acquisition de cet avion, le porte-parole du Président a informé l'opinion que c'était « le résultat d'un ordre officiel du gouvernement burundais », tandis que le secrétaire général et porte-parole du gouvernement avait dit quelques jours plus tôt que « cet avion était un don des amis du Burundi ». Ces déclarations contradictoires montraient le manque de transparence dans la gestion de ce dossier et donnaient plus de raisons aux soupçons d'un possible détournement de fonds publics, puisque cet avion n'est toujours pas livré. Les principaux commanditaires et bénéficiaires de ce détournement sont le Président Nkurunziza et son chef de Cabinet de l'époque (commissaire de police chef Alain Guillaume Bunyoni).

¹⁵ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur la vente de l'avion présidentiel "Falcon 50"*, Bujumbura, Assemblée Nationale, 2008, p. 88. http://www.arib.info/AN_RAPPORT_VENTE_FALCON50.pdf, visité le 17 février 2016.

¹⁶ Les lecteurs peuvent visiter les sites suivants pour d'autres informations : <http://burundinews.fr/actualites/aviondetourne2015.html>; <http://www.rpa.bi/index.php/component/k2/item/985-le-compte-de-l-amissom-saigne-a-fond>, visités le 22 mai 2016.

3.5. Cas d'actionnariat dans des entreprises : concession du port de Bujumbura

Dans le contrat initial, l'exploitation du port de Bujumbura était une concession attribuée en décembre 2012 à Global Port Services Burundi (GPSB) composé des quatre actionnaires suivants: Global Group of Companies (GGC, 56% des actions), Secomib (28%), État du Burundi (9%) et Afrolines (7%).¹⁷ Le capital social était fixé à 10,27 milliards de FBu. Mais l'ombre demeure sur les arrangements qui ont conduit au choix des trois entreprises partenaires dans cette affaire. Ce qui est certain, c'est que les entreprises Secomib et Afrolines ont été invitées discrétionnairement par GGC qui avait remporté le contrat de concession pour créer le GPSB. En plus, les actions de Secomib incluent des actions (au moins 20%) que GGC a été contraint d'offrir au parti CNDD-FDD sous le couvert d'un homme d'affaires de confiance (pour ce cas, c'est Sylvestre Niyonsaba, le représentant de Secomib).¹⁸

Par la suite, GGC n'a pas payé ses parts, préférant se retirer de la concession, argumentant que sa rentabilité n'était pas garantie. Cet argument apparaît comme un prétexte. Il est probable que l'investisseur a plutôt réalisé qu'il courait trop de risques à investir dans une affaire entachée d'irrégularités et donc très critiquée, ou qu'il a finalement découvert les réalités cachées derrière l'identité des deux autres actionnaires. Par ailleurs, Afrolines a été retirée de la concession pour défaut de paiement de ses parts, qui seraient plutôt liées à celles de GGC comme une récompense due par cette dernière au propriétaire d'Afrolines (Thomas Ndacayisaba) pour avoir joué avec succès le rôle de facilitateur dans l'affaire.

Actuellement, deux actionnaires (Secomib et État du Burundi) gèrent la société GPSB depuis qu'un nouveau pacte d'actionnaires a été signé le 11 novembre 2014, pacte permettant à Secomib de devenir l'actionnaire majoritaire avec 91% des actions. Paradoxalement, ses charges (montant à payer en termes de parts) n'ont pas augmenté proportionnellement, elles ont même plutôt diminué. En effet, par le même pacte, les deux actionnaires ont décidé de réduire (temporairement) le capital social de 10,27 milliards de FBu à 1,06 milliards FBu, alors que l'objectif principal de la concession était de mobiliser plus d'argent frais en vue de moderniser l'infrastructure et les équipements portuaires.

Non seulement cette concession a été entachée de nombreuses irrégularités qui alimentent des soupçons de corruption, mais elle constitue également un cas de détournement d'une infrastructure publique sous la protection d'une

¹⁷ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, Rapport d'audit comptable et financier de la société Global Port Services Burundi (GPSB) : exercice clos aux 31 décembre 2013 et 31 décembre 2014 (Rapport provisoire). GPSB, Volume 2, Bujumbura, 2015, pp. 21-22.

¹⁸ Communication personnelle avec l'ancien ministre des Transports, des Travaux publics et de l'Équipement à l'époque, Moïse Bucumi.

main invisible qui se cache derrière le prétendu actionnaire principal Secomib.

3.6. Implication d'entreprises étrangères

Les exemples cités ci-dessus montrent l'implication de certains investisseurs étrangers dans des actes de corruption au Burundi. Une preuve supplémentaire est la condamnation en décembre 2015 de Pierre Achach, directeur général de la société britannique d'exploitation pétrolière Surestream Petroleum Ltd, par le tribunal correctionnel de Paris, entre autres pour des faits de corruption active liée à ses activités professionnelles au Burundi, après avoir offert un billet d'avion à un ministre burundais (Moïse Bucumi) pour obtenir un renouvellement du permis d'exploration pétrolière dans la région du lac Tanganyika.¹⁹ Rentreraient aussi dans cette forme de corruption les dépenses pour assurer certains déplacements du Président par un avion loué en Afrique du Sud par le propriétaire de la concession des gisements de nickel du Burundi.²⁰ L'implication des entreprises multinationales dans les actes de corruption dans les pays en développement pour obtenir un traitement de faveur ou des avantages est un fait bien connu, comme l'a confirmé une note de l'OCDE.²¹

4. UN ARSENAL LÉGISLATIF ET INSTITUTIONNEL ANTI-CORRUPTION IMPRESSIONNANT MAIS PEU DE RÉSULTATS

4.1. Cadre légal

Le Burundi s'est doté au cours des dix dernières années de nombreuses lois réglementant la bonne gestion des affaires publiques, parmi lesquelles la loi no. 1/12 du 18 avril 2006 contre la corruption. Cette loi anti-corruption est une référence juridique fondamentale ayant « *pour objet de prévenir et de réprimer la corruption et les infractions connexes commises au sein des organes des services publics et privés et des organisations non gouvernementales* », même si elle est imparfaite. Elle est par exemple dépourvue de dispositions claires pour réglementer les investigations et poursuites lorsque des signes d'enrichissement illicite apparaissent et peuvent prouver des soupçons de corruption. En effet, l'article 58 de cette loi préconise que « *l'origine illicite de l'enrichissement soit établie par une décision judiciaire* » au lieu de se référer

¹⁹ MEDIAPART, « Fraude fiscale : deuxième condamnation dans l'affaire HSBC ». <http://www.etudes-fiscales-internationales.com/media/01/01/612959128.pdf>, visité le 22 janvier 2016. Moïse Bucumi précise que le billet était offert à l'État burundais puisqu'il voyageait pour une mission officielle avec ordre de mission (communication personnelle).

²⁰ Information issue de plusieurs sources de contact.

²¹ OCDE, *Policy Paper and Principles on Anti-Corruption: setting an agenda for collective action*, p. 33. <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/governance/docs/39618679.pdf>, visité le 1er février 2016.

fidèlement aux éléments de l'enrichissement illicite définis à l'article 20 de la Convention des Nations unies contre la corruption, à savoir « *une augmentation substantielle du patrimoine d'un agent public que celui-ci ne peut raisonnablement justifier par rapport à ses revenus légitimes* ». ²² En plus, certaines catégories de cadres de l'État tels que les officiers généraux bénéficient des privilèges de juridiction au titre de l'article 28 de la loi anti-corruption et de l'article 32 de la loi no. 1/07 du 25 janvier 2005 régissant la Cour suprême, ce qui a valu à la Cour anti-corruption d'être perçue comme une juridiction pénale qui n'est destinée qu'aux petits poissons que sont les agents subalternes. ²³ Des amendements ont alors été suggérés, notamment en vue de l'harmonisation de la loi anti-corruption avec les conventions internationales, en particulier dans la lutte contre les crimes de l'enrichissement illicite. ²⁴

4.2. Cadre institutionnel

Sur base de la loi anti-corruption, des institutions spécialisées dans la lutte contre les délits de corruption et infractions connexes ont été créées en 2006, à savoir la Brigade spéciale anti-corruption, le Parquet général près la Cour anti-corruption et la Cour anti-corruption. Leur travail est complété par celui des cours et tribunaux 'ordinaires' qui sont également impliqués dans le jugement des affaires de corruption, notamment dans les cas de dossiers mixtes qui incluent la corruption et autres infractions connexes ainsi que dans les appels contre les décisions de la Cour anti-corruption qui sont déposés à la Cour suprême. Cette dernière a aussi compétence exclusive à l'égard de personnes qui bénéficient des privilèges de juridiction. En outre, deux autres institutions de contrôle fournissent des informations sous forme de rapports – malheureusement sous-valorisés – sur la gestion des services et des finances publiques : l'Inspection générale de l'État également créée en 2006 et la Cour des comptes établie deux ans plus tôt. Il faut noter cependant que la Haute Cour de justice, seule compétente pour juger les plus hautes personnalités du pays prévue par la Constitution en son article 234, n'a toujours pas été créée.

Loin d'être anodin, cet indice témoigne d'un manque d'engagement de la plus haute autorité du pays à promouvoir l'État de droit. Des échecs sont souvent constatés lorsque des modèles 'occidentaux' d'institutions sont importés dans les pays en développement sans tenir compte de l'environnement

²² NATIONS UNIES, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, New York, Nations unies, 2004.

²³ TATE, T. "A commitment to end corruption or criminalize anti-corruption activists? A case study from Burundi", *Journal of Human Rights Practice*, vol. 5, no. 3, novembre 2013, pp. 478-488.

²⁴ UNODC, *Rapport d'examen du Burundi*, Vienne, 2014. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2014_04_30_Burundi_Final_Country_Report.pdf, visité le 16 janvier 2016.

politique local²⁵ fortement influencé par une « *culture politique particulariste* » que Rothstein²⁶ a définie comme « *un système dans lequel le traitement des citoyens par le gouvernement dépend de leur statut ou position dans la société* ». Il faut noter que, comme pour la plupart des programmes de lutte contre la corruption²⁷, ce cadre institutionnel a été mis en place sur base de l'approche de la corruption comme un problème de divergence d'intérêts entre les principaux chefs (décideurs politiques, hauts fonctionnaires, autorités ou supérieurs, appelés simplement « *principals* ») et les agents de l'administration publique (« *agents* »). L'approche considère que le « *principal* » est redevable de l'accomplissement des objectifs de l'administration publique tandis que l'« *agent* » à qui le « *principal* » délègue l'exécution des tâches opérationnelles abuse d'une certaine liberté d'action pour faire prévaloir ses propres intérêts sur ceux du « *principal* ».

4.3. Une culture politique particulariste comme obstacle à la réforme anti-corruption

Sans vouloir négliger le rôle des imperfections du cadre légal et institutionnel dans les faibles performances de la lutte contre la corruption, il faut reconnaître que ce cadre fournit des outils de base qui pourraient permettre des actions d'envergure face à la corruption. Cependant, pour diverses raisons principalement liées à la faiblesse du pouvoir à bien gouverner, l'ampleur de la corruption a augmenté, des sanctions ont touché exclusivement certains auteurs de la petite corruption tandis que des cas de corruption impliquant de hauts responsables gouvernementaux sont restés non traités.²⁸ Comme l'a mentionné Carothers, « *l'État de droit n'est pas seulement la somme des tribunaux, les législateurs, la police, les procureurs et d'autres institutions officielles avec un lien direct à la loi. L'État de droit est également un système normatif qui réside dans l'esprit des citoyens d'une société* ».²⁹

Il est donc temps de tirer des leçons de la politique de lutte contre la corruption au Burundi et de constater que les efforts locaux et les moyens investis par les partenaires de développement ont produit des résultats mitigés. L'échec des réformes visant la lutte anti-corruption est un phénomène très

²⁵ CAROTHERS, T., *Promoting the role of law abroad: The problem of knowledge*, Working papers. Rule of law series, no. 34, Washington D.C, Carnegie Endowment for International Peace, 2003, p. 11.

²⁶ ROTHSTEIN, B., *The quality of government: corruption, social trust and irregularity in international perspective*, Chicago, The University of Chicago Press, 2011, p. 108.

²⁷ MARQUETTE, H. and PEIFFER, C., 2015. *Collective Action and Systemic Corruption*. Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Université de Varsovie, and 29 mars-23 avril 2015. <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/b5944a31-85b6-4547-82b3-0d4a74910b07.pdf>.

²⁸ TATE, T., *op. cit.*, pp. 478–488.

²⁹ CAROTHERS, T., *op. cit.*, p. 8.

largement commenté dans la littérature et ceci est partiellement expliqué par le fait que les politiques et les institutions anti-corruption sont mises en œuvre sur base de la conceptualisation de la corruption comme problème « *principal-agent* » alors qu'elle est fondamentalement un problème d'« *action collective* »³⁰, précisément en ce qui concerne la corruption systémique. En plus du fait que l'acteur « *principal* » est très corrompu, les instances de contrôle et de sanctions font elles-mêmes partie des problèmes de corruption. Non seulement les contrôles sont rares, mais ils sont aussi complaisants.

Par exemple, comment espérer une contribution de la police burundaise dans la lutte contre la corruption lorsque cette même police est réputée la plus corrompue de toutes les institutions du pays ?³¹ L'approche de la lutte contre la corruption au Burundi n'a pas tenu compte d'une composante déterminante de la corruption systémique, la « *culture politique particulariste* ». Dès lors, se pose le problème de la quasi-impossibilité de contrôler la corruption au sommet de l'État, avec toute la difficulté du « *contrôle du contrôleur* ». ³² La preuve en est l'impunité généralisée pour certaines catégories de citoyens, en particulier pour les hauts responsables politiques et administratifs et les hauts gradés des forces de défense et de sécurité.

Finalement, se sont développés de véritables réseaux de corruption qui opèrent à travers des structures parallèles de prise de décision, officieuses mais avec des pouvoirs supra-institutionnels qui se sont consolidés autour du fameux « *mythe des Généraux*³³ ». Ceux-ci forment un cercle de prise de décision prééminent par rapport aux structures officielles composées de civils et gravement nuisible à la performance des réformes de bonne gouvernance en général et des institutions de lutte contre la corruption en particulier. En plus d'être directement impliqués dans des dossiers scandaleux de corruption, ils interfèrent dans le fonctionnement des institutions (contre-ordres, injonctions, intimidations, menaces), d'un côté pour faire passer des décisions en violation des procédures légales, par exemple dans les cas de passation de marchés, et d'un autre côté pour bloquer le traitement de beaucoup de dossiers d'infraction ou les faire classer sans suite par la justice.

De telles interférences dans le fonctionnement des institutions sont favorisées par un système de gestion du pouvoir teinté de dictature militaire et de monopartisme. Le CNDD-FDD s'est progressivement positionné *de facto* comme un parti unique dont la préoccupation majeure est l'expansion infinie de son espace politique, quel qu'en soit le prix. Il en résulte une des grandes

³⁰ Pour comprendre le problème *principal-agent* et le problème d'action collective, il faut lire l'article de PERSSON, A., ROTHSTEIN, B., TEORELL, J., *op. cit.*, pp. 449–471.

³¹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL –KENYA, *The East African Bribery Index 2014*, Nairobi, 2014, p. 2.

³² VENTELOU, B., « La corruption dans un modèle de croissance : partis, réputation et choc », *Économie Publique*, no. 10-2002/1, 2003, p. 180.

³³ Les généraux dont il est question sont exclusivement ceux issus du maquis, les anciens FDD.

fautes du pouvoir CNDD-FDD : l'impunité dont bénéficient ses membres, y compris pour les crimes économiques, en application du dicton selon lequel « *le linge sale se lave en famille* ».

C'est cette solidarité négative qui a fait par exemple que l'ancienne administratrice de la commune Ngozi, Caraziwe Clotilde, qui avait illégalement autorisé en février 2011 la déforestation d'un boisement de plus de 20 ha en passant outre la loi forestière, n'a pas été sanctionnée proportionnellement à l'infraction, alors que le Deuxième Vice-Président de la République (auteur de cet article) qui s'était rendu sur les lieux pour constater l'ampleur des dégâts avait exigé l'application de la loi pour mener des enquêtes et sanctionner les coupables.³⁴ C'est là tout le problème des champions de la réforme qui échouent souvent ou sont contraints de renoncer à leur combat, parce qu'ils manquent de bases solides et des soutiens nécessaires à leur lutte contre les réseaux établis qui perpétuent le *statu quo*.³⁵

4.4. Qu'est-ce qui motive et perpétue la corruption au Burundi ?

D'une manière générale, la tentation de corruption est favorisée par le faible risque d'être appréhendé et sanctionné par manque de mise en vigueur des instruments de lutte contre la corruption, tandis que les motivations peuvent différer selon les cas. Analysons de près le cas des corrompus de la catégorie de la grande corruption. Il faut distinguer une grande corruption motivée par des buts politiques d'une grande corruption pratiquée à des fins personnelles.

La grande corruption motivée politiquement est celle pratiquée par exemple par le parti CNDD-FDD pour (i) financer les différentes activités liées à son fonctionnement, étant donné que les cotisations de ses membres sont faibles par rapport aux besoins courants (salaires, fournitures de bureau, déplacements, fêtes, etc.), (ii) couvrir les besoins d'investissement liés à l'ambition d'occuper davantage l'espace politique (cas de la construction des bureaux du parti aux niveaux national, provincial et local) et (iii) entretenir des relations clientélistes avec ses membres, contenir les dissidences et corrompre certains opposants en vue de l'affaiblissement des partis de l'opposition. Cette activité clientéliste donne lieu à une relative stabilisation politique du fait qu'une partie de la corruption est redistribuée sous forme d'assistances sociales diverses à des fins de fidélisation et que, en échange de cette prébende, la population consent à maintenir l'assise politique du parti, selon un processus observé par Ventelou.³⁶

La grande corruption à des fins personnelles répond à l'envie de vivre

³⁴ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Mauvaise gestion de la chose publique : deux autorités suspendues*, 2011. <http://www.presidence.gov.bi/spip.php?article1227>, visité le 16 janvier 2016.

³⁵ OCDE, *op. cit.*, p. 37.

³⁶ VENTELOU, B., *op. cit.*, p. 181.

dans un luxe que le revenu régulier ne peut pas couvrir et au plaisir d'accumuler des richesses. C'est ce qui motive certains Burundais à profiter de leurs postes de responsabilité pour s'accorder des avantages illicites. Particulièrement pour des anciens combattants FDD, la corruption est un moyen de compenser le temps passé dans le maquis, un raccourci pour rattraper le retard pris dans l'enrichissement personnel.

Les déclarations de bonnes intentions concernant la lutte contre la corruption font partie des discours officiels et présentent cette lutte comme une priorité de l'action gouvernementale, ne serait-ce que pour harmoniser son langage avec celui de la communauté internationale afin d'attirer la sympathie des donateurs, mais sans un réel engagement pour le changement. Le Président Pierre Nkurunziza avait fait bonne impression quand il avait parlé de « tolérance zéro pour tous les coupables d'actes de corruption » dans son discours d'investiture à un second mandat présidentiel le 26 août 2010³⁷, des propos accueillis par de grands applaudissements du public. Il est toujours tentant de croire que le décideur politique est conscient des méfaits de la corruption et que s'en prendre aux personnes corrompues conduira à la collecte de plus de revenus et drainera plus d'aides étrangères, plus d'investisseurs locaux et étrangers. Mais en fait, le plus souvent, le même décideur craint de rompre les équilibres de forces qui stabilisent le système CNDD-FDD. En effet, faute d'avoir une vision de développement qui puisse satisfaire les attentes de la population et donner une bonne réputation au parti CNDD-FDD, sa survie dépend en grande partie de la solidarité entre ses membres, y compris même en cas d'erreur.

En lieu et place, une gouvernance basée sur le néo-patrimonialisme s'est développée, induisant une solidarité négative et un laxisme des dirigeants du CNDD-FDD, faisant que la corruption est tolérée ou banalisée. Il en résulte un non-respect de la loi et une impunité généralisée de hauts fonctionnaires de l'État corrompus, pour autant qu'ils soient actifs au sein du CNDD-FDD. Les biens de l'État sont alors gérés comme un patrimoine du parti au pouvoir ou comme des propriétés privées par des dirigeants anciens maquisards non préparés à la gestion moderne des affaires publiques. Ce comportement est à la fois un facteur de stabilité à court terme aussi longtemps que le CNDD-FDD se maintient au pouvoir comme parti unique *de facto*, et un facteur de sa propre déstabilisation à long terme, parce que, tôt ou tard, les citoyens mécontents – ils sont nombreux, par simple honnêteté ou parce qu'ils ne bénéficient pas des réseaux de corruption – finiront par sanctionner le parti par la voie du vote ou par d'autres mécanismes de remise en cause du système autoritaire auquel ils sont actuellement soumis.

Le néo-patrimonialisme, comme forme courante de gouvernance contem-

³⁷ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, <http://www.presidence.bi/spip.php?article694>, visité le 22 janvier 2016.

poraine dans beaucoup de pays à travers le monde et en Afrique sub-saharienne en particulier, a fait objet de nombreuses études.³⁸ Il est admis que tout système de gouvernance basé sur le néo-patrimonialisme est mouvementé et donc précaire.³⁹ Même si la corruption peut être faible dans un régime patrimonial développemental⁴⁰, un véritable multipartisme (et non celui de façade comme c'est le cas aujourd'hui) au Burundi peut constituer une réponse à ce problème de corruption systémique.

5. LA CORRUPTION AU BURUNDI : UNE SOURCE MAJEURE D'INSTABILITÉ

5.1. Cause profonde des tensions politiques

Au Burundi, la corruption a fortement contribué à la détérioration du climat de confiance entre les citoyens et l'État. Plusieurs activistes de la société civile, des journalistes et certains membres des partis politiques de l'opposition ont subi des formes variées d'intimidation, des arrestations, des convocations intempestives et même des menaces de mort suite aux dénonciations et aux critiques relatives à de nombreux cas de corruption.⁴¹

Le cas de l'assassinat en avril 2009 du vice-président de l'OLUCOME Ernest Manirumva en est un exemple. Même si des zones d'ombre subsistent quant aux auteurs de cet assassinat, il est probable qu'il a été victime de ses positions et de son engagement en faveur de la lutte contre la corruption. En effet, au moment de son assassinat, il enquêtait sur plusieurs affaires sensibles, notamment les allégations de corruption à grande échelle et d'achats illégaux d'armes dans la police.⁴² Il est important de se rappeler qu'à cette époque le ministre ayant la police dans ses attributions était le commissaire de police principal Alain Guillaume Bunyoni. Bien que plusieurs voix aient exhorté la Justice pour qu'elle investigue sur ce dossier et interroge certains

³⁸ BEEKERS, D. and VAN GOOL, B., 2012. from patronage to neopatrimonialism. Postcolonial governance in Sub-Sahara Africa and beyond. Leiden (Pays-Bas): ASC Working Paper 101 / 2012. <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/19547/WP101.pdf?sequence=4>.

³⁹ DE WAAL, A., The political marketplace: analyzing political entrepreneurs and political bargaining with a business lens. World Peace Foundation, 2014, p. 7. http://sites.tufts.edu/reinventingpeace/files/2014/10/Political-Marketplace_de-Waal.pdf, visité le 1^{er} mars 2016.

⁴⁰ BOOTH, D., GOLOOBA-MUTEBI, F., *Developmental patrimonialism? The case of Rwanda*, Working paper no. 16, Africa power and politics, Londres, 2011. <http://www.institutions-africa.org/filestream/20110321-appp-working-paper-16-developmental-patrimonialism-the-case-of-rwanda-by-david-booth-and-frederick-golooba-mutebi-march-2011>, visité le 22 février 2016.

⁴¹ TATE, T, *op. cit.*, pp. 478-488 ; JOURNALISTE EN DANGER, *La liberté de la presse en Afrique Centrale : Rapport 2006*, Kinshasa, 2006, pp. 87-97.

⁴² OMCT, *Burundi: Assassinat d'Ernest Manirumva: la justice n'est pas rendue*, <http://www.omct.org/fr/human-rights-defenders/urgent-interventions/burundi/2012/05/d21803/>, visité le 24 janvier 2016.

hauts responsables des services de sécurité et de police soupçonnés d'y être impliqués, y compris par le recours aux tests ADN, ces mêmes hauts gradés ont refusé de collaborer avec le Bureau fédéral d'enquête (FBI) des États-Unis. Refus étonnant alors même que l'aide du FBI avait été demandée par le Gouvernement, ce qui laisse à penser que certains hauts responsables très influents dans les sphères de prise de décision de l'État étaient effectivement impliqués dans cet assassinat.

C'était sans doute aussi dans le but d'éliminer des témoins gênants que trois religieuses italiennes ont été assassinées en septembre 2014 dans leur résidence à Kamenge. Alors qu'aucune enquête judiciaire digne de son nom n'a été menée, leur assassinat semble avoir été minutieusement planifié en rapport avec des informations que les Sœurs étaient susceptibles de révéler, notamment en rapport avec (i) le détournement des médicaments généreusement fournis par certains missionnaires pour le compte du Centre de Santé de la paroisse de Kamenge (les Sœurs géraient des hôpitaux au Burundi et dans l'Est de la RDC) mais qui étaient détournés au profit de l'Hôpital populaire de Kamenge (un hôpital privé de l'ancien administrateur directeur général du Service national des Renseignements, feu général Adolphe Nshimirimana), et (ii) la présence des milices Imbonerakure en entraînement paramilitaire dans l'Est de la RDC, puisque les blessés (notamment dans des combats avec d'autres groupes armés actifs dans cette région) étaient soignés dans leur hôpital de Luvungi dans la région de Kiliba Ondes.⁴³

Il convient de se rappeler que, dans le discours prononcé au stade Prince Louis Rwagasore de Bujumbura à l'occasion du premier anniversaire de la victoire du CNDD-FDD le 3 septembre 2006, le président du CNDD-FDD de l'époque avait averti que ceux qui critiquaient le gouvernement verraient leur vie menacée, victimes du fait de « dire la vérité ». ⁴⁴ Par ces paroles, il voulait imposer à tous les Burundais le « culte du secret » censé être la ligne de conduite au CNDD-FDD, dont les membres s'appellent par ailleurs les *Bagumyabanga* (Ceux qui gardent le secret). On peut aussi se référer au récent discours du porte-parole du CNDD-FDD du 8 avril 2015 déclarant que, dans les pratiques de la rébellion du CNDD-FDD, celui qui ne gardait pas le secret

⁴³ Un entraînement paramilitaire des miliciens recrutés parmi les jeunes Imbonerakure du CNDD-FDD a eu lieu entre 2013 et 2014 dans la localité de Kiliba Ondes en République démocratique du Congo (RDC). <http://www.rpa.bi/index.php/2011-08-15-07-10-58/justice/item/1304-la-verite-sur-l-assassinat-des-soeurs-italiennes-de-kamenge-se-fait-toujours-attendre-une-annee-apres-les-faits>, visité le 16 mars 2016 ; <http://burundinews.fr/actualites/veritesoeurskamenge.html>, visité le 21 mars 2016.

⁴⁴ Dans son discours, le président du CNDD-FDD a utilisé le dicton burundais concernant la rencontre d'un homme et du crâne d'une tête décapitée : « *Gahanga wishwe n'iki ?* » *Nako kati* : « *Jewe nishwe n'urw'abagabo nawe uzokwicwa n'akarimi kawe* » (« De quoi es-tu mort, crâne? ») Réponse : « Moi, je suis décédé d'une mort naturelle, mais toi, tu mourras de ta parole », pour dire aux journalistes que, s'ils ne gardaient pas le secret, ils seraient victimes du fait même d'avoir diffusé l'information qu'ils détenaient sur les abus du gouvernement.

était physiquement éliminé.⁴⁵

Même s'il m'est difficile pour l'instant d'établir des relations de cause à effet entre la crise actuelle qui date du mois d'avril 2015 et la corruption, il n'est pas exclu que la protection des richesses malhonnêtement acquises, la peur des poursuites éventuelles pour des crimes économiques et la soif d'accumulation de richesses toujours grandissante soient parmi les motivations majeures du Président Nkurunziza, encouragé par un entourage corrompu à briguer un troisième mandat en violation des textes fondamentaux du pays. C'est un sujet qui mérite une analyse approfondie pour mesurer le poids des différents facteurs qui sont à l'origine de cette instabilité politique de 2015.

Notre analyse corrobore d'autres études⁴⁶ qui concluaient que les conflits successifs que le Burundi a connus étaient enracinés dans une répartition inégale de la richesse, même s'ils avaient de fortes connotations ethniques et régionales, la corruption étant un des facteurs majeurs de l'inégalité.⁴⁷

5.2. Dévoisement de la gouvernance et du contrôle de la corruption

À l'image d'autres pays où la corruption est systémique, le contrôle de la corruption au Burundi ne peut être efficace que s'il implique tous les citoyens burundais dans leurs différentes catégories sociales, ce qui nécessite qu'il soit abordé comme un problème d'action collective. Or, le pouvoir CNDD-FDD a malheureusement opté pour un système de gouvernance utilisant ce contrôle pour le dévoyer, pour en faire un obstacle aux actions à la fois des institutions gouvernementales et d'autres acteurs non étatiques.

Le pouvoir CNDD-FDD a utilisé différentes manœuvres pour affaiblir l'opposition, notamment par la fragmentation des partis politiques. Autant l'opposition parlementaire est devenue faible et incapable de jouer son rôle de contre-pouvoir politique en participant au contrôle parlementaire de l'action gouvernementale, autant le parlement s'est réduit rapidement à une caisse de résonance, approuvant les décisions du pouvoir exécutif selon ses directives et les désirs du parti au pouvoir, celui-ci se comportant alors comme un parti unique.

La séparation des pouvoirs exécutif et législatif prônée par la Constitution burundaise de 2005 n'aura donc été qu'un « mythe libéral », dans le sens expliqué par Feldman⁴⁸, à l'image de nombreux pays où le pouvoir majoritaire

⁴⁵ <http://www.netpress.bi/spip.php?article6729>, visité le 3 février 2016.

⁴⁶ NDIKUMANA, L., "Distributional conflict, the state and peace building in Burundi", *The Round Table*, vol. 94 no. 381, 2005, pp. 413-427; NGARUKO, F., NKURUNZIZA, J.-D., "An economic interpretation of conflict in Burundi", *Journal of African Economies*, vol. 9, no. 3, 2000, pp. 370-409.

⁴⁷ GUPTA, S., DAVOODI, H., ALONSO-TERME, R., *Does corruption affect income inequality and poverty?* IMF Working Paper, Washington, IMF, 1998, p. 7.

⁴⁸ FELDMAN, J.-P., « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme : Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques », *Revue française de droit constitutionnel*, 2010/3 (n° 83),

construit un bloc exécutif/législatif soudé, caractérisé par une configuration politique de confusion des pouvoirs au profit du parti majoritaire.⁴⁹

C'est dans ce contexte de limitation du pouvoir de contrôle du parlement burundais que l'Assemblée nationale n'a pu aller jusqu'au bout des investigations qu'elle avait initiées sur le dossier de la vente frauduleuse de l'avion présidentiel en 2006⁵⁰ parce qu'elle en a été dessaisie par le ministère de la Justice qui l'a rangé dans ses tiroirs (10 ans après le scandale, la justice est toujours incapable de traiter le dossier).

Les organisations de la société civile et les médias indépendants qui se montraient déterminés à jouer le rôle de « *corruption watchdogs* », comme le font des organisations similaires à travers le monde⁵¹, ont été méprisés, considérés comme des adversaires plutôt que des auxiliaires et ont été mis en difficulté notamment par l'intimidation, le harcèlement judiciaire et les menaces dans le but évident de museler les journalistes et les activistes engagés dans la lutte contre la corruption. Enfin, la politisation des services publics dans les nominations à des postes de décision et dans le recrutement et la mobilité des agents de la fonction publique a généré une confusion entre les postes politiques et les postes techniques.

Il en a résulté comme corollaire l'émergence d'un groupe de gens « intouchables » qui se sont placés au-dessus de la loi, une administration faible à tous les niveaux et des institutions non indépendantes. Les institutions anti-corruption ont été ainsi neutralisées et ont été rendues incapables de jouer leur rôle de « *corruption guarddogs* ». Par contre, la loi et les institutions de lutte contre la corruption ont été souvent utilisées à contre-sens, notamment lors de la poursuite et condamnation en février 2012 de Faustin Ndikumana (président de l'association Parole et Action pour le réveil des consciences et l'évolution des mentalités-PARCEM), non pas pour corruption, mais pour avoir dénoncé la corruption au ministère de la Justice.⁵²

C'est dans un tel environnement que s'est enracinée la kleptocratie (*rule by thieves*) au Burundi après que tout effort d'organisation citoyenne en faveur d'une action collective efficace a été anéanti.

5.3. La corruption sape le progrès économique au Burundi

La corruption dans son état systémique est un facteur majeur qui sape

Paris, Presses Universitaires de France, pp. 483-496. <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2010-3-page-483.htm>

⁴⁹ NABLI, B., « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, 2010/2 (n° 133), Paris, Le Seuil, pp. 125-141. <http://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2010-2-page-125.htm>

⁵⁰ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *op. cit.*

⁵¹ MUNGIU-PIPPIDI, A., "Controlling corruption through collective action", *Journal of Democracy*, vol. 24, no. 1, janvier 2013, pp. 101-115.

⁵² TATE, T., *op. cit.*, pp. 478-488.

le progrès économique au Burundi. Pieroni et d'Agostino ont récemment rapporté que les pays aux indices de corruption très élevés sont caractérisés par de faibles scores des libertés économiques⁵³, ce qui est vrai aussi pour le Burundi si l'on considère ses faibles scores par rapport à la fois aux indices de perception de la corruption publiés par Transparency International⁵⁴ et aux indices des libertés économiques publiés par Economic Freedom of the World.⁵⁵ En effet, les individus ne sont pas protégés par le gouvernement qui ne leur permet pas, par exemple, d'être libres de faire des affaires et de concourir à chances égales. Les entreprises privées sont déstabilisées par un jeu de concurrence déloyale dans les procédures des marchés publics ou par l'octroi d'avantages à certaines entreprises plus proches du pouvoir.

Par exemple, un climat de grande tension a récemment caractérisé les relations entre les compagnies de télécommunication et le gouvernement. Ces compagnies accusaient le gouvernement de ne pas les protéger après qu'une nouvelle compagnie, Viettel Burundi (connue sous sa marque commerciale Lumitel), eut été agréée avec d'énormes avantages fiscaux – notamment l'exonération du paiement d'impôts pour une période de quinze ans –, portant à six le nombre d'opérateurs en téléphonie mobile pour un petit marché.⁵⁶ De plus, la plupart de ces compagnies devaient renouveler leur licence d'exploitation à un prix de 10 millions de dollars, soit 50 fois plus cher qu'au moment de leur première acquisition quinze ans auparavant. Finalement, pour survivre, la compagnie Econet Wireless a racheté U-Com Leo et opère sous la licence de celle-ci, tandis qu'Africel a été fermée.

Plusieurs sources ont également mentionné que la corruption (avec l'instabilité politique, le faible accès au financement, les infrastructures inadéquates surtout pour le transport et l'énergie, ainsi que d'autres facteurs) est un obstacle majeur aux investissements et à la bonne conduite des affaires au Burundi.⁵⁷

⁵³ PIERONI, L., D'AGOSTINO, G., "Corruption and the effects of economic freedom", *European Journal of Political Economy*, vol. 29, no. C, 2013, pp. 54-72.

⁵⁴ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *op. cit.*

⁵⁵ GWARTNEY, J., LAWSON, R., HALL, J., *Economic Freedom of the World: 2015 Annual Report*, Vancouver, Fraser Institute, 2015. http://www.freetheworld.com/2015/economic-freedom-of-the-world-2015_a4-version.pdf, visité le 30 janvier 2016.

⁵⁶ AFRICAN BUSINESS JOURNAL, *Téléphonie mobile au Burundi : il y a de l'eau dans le gaz*. http://www.africanbusinessjournal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=1252:telephonie-mobile-au-burundi--il-y-a-de-leau-dans-le-gaz&catid=82:conjoncture&Itemid=459, visité le 21 janvier 2016.

⁵⁷ Global Impact Investing Network. 2015. The landscape for impact investing in East Africa. Chapitre Burundi. New York. https://thegiin.org/assets/documents/pub/East%20Africa%20Landscape%20Study/10Burundi_GIIN_eastafrica_DIGITAL.pdf, visité le 22 mai 2016; Groupe de la Banque africaine de développement. Environnement de l'investissement privé au Burundi. <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Burundi%20-%20Environnement%20de%20l'E2%80%99investissement%20priv%C3%A9.pdf>

La corruption a été aussi une source d'instabilité financière des entreprises publiques qui sont utilisées comme des « vaches à lait » pour alimenter les chaînes de corruption. Ce fut le cas de la Société sucrière du Moso (SOSUMO) qui, suite à une chute de sa production annuelle, était sur le point de tomber en faillite en 2010 à cause des détournements des fonds de fonctionnement/ investissement dans la production de la canne à sucre et dans sa transformation. Sa production de sucre qui avait baissé à environ 14 000 tonnes en 2010 a été relevée progressivement pour atteindre près de 26 000 tonnes en 2013, les dettes de l'entreprise ont été liquidées et les caisses renflouées, grâce à la gestion plus rigoureuse d'une nouvelle équipe de direction nommée fin 2010.⁵⁸

Un tel engagement à assainir la gestion de la société, notamment en évitant la corruption, a valu à cette équipe de direction des ennuis de la part des réseaux de corruption qui ont finalement réussi à la dissoudre, par exemple en ne renouvelant pas le mandat du directeur général, Audace Bukuru, en 2014. En fin de compte, maintenir la mainmise du gouvernement sur les entreprises publiques ne profite pas à l'État, mais facilite plutôt l'accès à leurs avoirs à des fins de corruption, ce qui pourrait justifier la réticence des cercles de prise de décision à la privatisation des entreprises publiques.

Une autre conséquence de la corruption est l'inefficacité de la politique de mobilisation des revenus. Même si la mise en œuvre de l'Office burundais des Recettes en 2010 constituait une réforme importante visant la maximisation de la collecte des revenus, il est malheureusement constaté que les revenus internes rapportés au PIB continuent à baisser, représentant 13.7% du PIB en 2013 comparé à 14.9% en 2011.⁵⁹ Les capacités du gouvernement à élargir l'assiette fiscale dans un pays où l'économie informelle occupe encore une place importante, à rationaliser la gestion des exonérations fiscales, à maîtriser les circuits de fraude et à assurer la transparence du secteur minier⁶⁰ sont dès lors mises en question.

Concernant la mobilisation des ressources extérieures, à notre connaissance aucune décision de suspension ou d'annulation de l'aide en général ou de l'appui budgétaire n'a été prise par les partenaires de développement en relation avec l'état de la corruption. Les partenaires de développement se sont montrés tolérants probablement parce que les grands dossiers de corruption

⁵⁸ BURUNDIMEGA-INFO. *Burundi: Audace Bukuru, l'homme qui sauva la Sosumo*. <http://burundi-megainfo.blogspot.be/2013/03/burundiaudace-bukuru-lhomme-qui-sauva.html>, visité le 2 mars 2016.

⁵⁹ IDA, *Burundi; eighth economic reform support grant (IDA/R2014-0358)*, World Bank, 2014. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCcontentServer/WDSP/IB/2014/12/16/000477144_20141216094540/Rendered/PDF/916140PGD0P150010Box385388B00OUO090.pdf

⁶⁰ Un trafic illicite de minerais concerne aussi bien des minerais du sous-sol burundais que des minerais de la RDC qui transitent frauduleusement par le Burundi avec l'implication de certains hauts gradés des corps de défense et de sécurité burundais. Visiter à ce sujet le site :<https://www.globalwitness.org/fr/campaigns/democratic-republic-congo/putting-principles-practice/>

sont restés au stade de « soupçons », faute d'action judiciaire pour établir les faits ou, plus platement, par crainte de découvrir la vérité sur des cas de corruption liée aux grands contrats impliquant aussi des entreprises étrangères. Leurs préoccupations étaient simplement exprimées à l'occasion des réunions formelles ou informelles de dialogue politique.

La corruption est également la cause principale des faibles scores CPIA (Évaluation de la politique et des institutions nationales). Par conséquent, elle affecte négativement le volume des aides extérieures accordées au Burundi par les bailleurs de fonds, surtout lorsque le système CPIA est utilisé pour le calcul de la répartition des allocations entre les pays, comme le font l'Association internationale de développement (IDA) et la Banque africaine de développement (BAD).

6. CONCLUSION

Certains rapports sur des cas de corruption sont cités comme références dans la présente étude. Les dénonciations et les moqueries très fréquentes concernant des cas de grande corruption par des instances gouvernementales, non gouvernementales et intergouvernementales montrent que la corruption a toujours été au cœur des préoccupations du Burundi contemporain et de ses partenaires internationaux. Non seulement cette étude confirme les cas, mais aussi elle montre que ces cas et beaucoup d'autres non cités ici demeurent impunis, du moins selon la loi. L'existence des rapports, rumeurs, moqueries et commentaires divers dans les médias résulte d'un travail appréciable et constitue en soi une tentative de la société d'enrayer la corruption.

La présente étude montre que la corruption est une source importante d'instabilité politique et économique au Burundi. La politique de contrôle et de mainmise sur les ressources économiques a finalement été choisie par les dirigeants du CNDD-FDD, non pas pour la promotion du développement, mais pour satisfaire des ambitions personnelles et pour la survie du système CNDD-FDD. Une minorité de gens s'enrichit et vit dans le luxe au détriment de la majorité de la population qui souffre énormément de la grande pauvreté, dans un pays classé le plus pauvre du monde. L'une des conséquences d'une telle stratégie de gouvernance est le recours du gouvernement à la brutalité et à la violence pour réprimer les critiques alors que le pouvoir ne peut être soumis à un contrôle social fort et que le parti au pouvoir ne peut être sanctionné par les citoyens grâce au système de vote lors d'élections véritablement démocratiques, ce qui aurait obligé les dirigeants à être honnêtes et propres.

Il est temps de constater que, même si la corruption existait avant l'arrivée du CNDD-FDD au pouvoir en 2005, elle n'avait pas l'ampleur qu'elle a prise au cours de la dernière décennie, au point de devenir systémique. La réforme visant la lutte contre la corruption a échoué, malgré l'existence de beaucoup d'institutions qui y sont théoriquement destinées. La mobilisation des citoyens

burundais en faveur d'une action collective demeure un grand défi pour la politique de lutte contre la corruption au Burundi.

Beaucoup d'investissements sont nécessaires pour professionnaliser les institutions afin de bâtir un système de gouvernance capable de soumettre tous les citoyens à la loi. Les institutions publiques doivent impérativement être plus fortes que les individus, quels que soient les rangs sociaux et les fonctions qu'ils occupent. Le cadre légal doit aussi être amendé ou complété pour étendre les missions des institutions de lutte contre la corruption, pour s'aligner sur les conventions internationales en matière de lutte contre la corruption et des infractions connexes, surtout en matière de lutte contre l'enrichissement illicite, et pour mieux protéger les informateurs, les magistrats et les enquêteurs.

Le financement public des partis politiques, en complément des ressources propres à chaque parti, notamment les cotisations des membres, pour couvrir l'essentiel des frais de fonctionnement, semble être une partie de la solution au problème que constitue la tentation du parti au pouvoir à se lancer dans la corruption. Cela permettrait à l'État d'exercer un contrôle sur les finances des partis politiques.

À cet effet, la mise en application des dispositions de la loi no. 1/16 du 10 septembre 2011 relatives au financement public (article 18) et au contrôle des provenances et de l'utilisation des ressources financières des partis politiques (article 20, 40 à 46)⁶¹ serait la bienvenue.

Étant donnée l'implication des entreprises étrangères dans les pratiques de corruption, les pays desquels ces entreprises multinationales sont originaires, en l'occurrence les pays occidentaux, doivent assumer aussi leur entière responsabilité dans l'enlisement du Burundi (dont ils sont pour la plupart des donateurs) dans la grande corruption. En plus de la pression qu'ils exercent sous forme de conditionnalités, ils doivent prendre une part active dans la lutte contre la corruption en attaquant le front de l'offre. Le jugement de l'affaire Achach peut servir de bon exemple à cet égard.

Cet article aborde le phénomène de la corruption comme une forte source d'instabilité. L'aborder dans le sens inverse, c'est-à-dire celui d'une corruption se développant à la faveur de l'instabilité politique, profitant des opportunités qu'elle lui ouvre, fournirait aussi des informations intéressantes et pourrait faire objet d'une autre étude.

Par ailleurs, la rédaction de cet article n'a pas été une tâche facile dans la mesure où les preuves font souvent défaut, bien que les cas soient de notoriété publique. Cette synthèse et ces informations sont donc portées à la connaissance des différents acteurs (locaux et internationaux) du développement du Burundi comme point de départ pour des investigations plus approfondies par

⁶¹ RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi no. 1/16 du 10 septembre 2011 portant révision de la loi no. 1/006 du 26 juin 2003 portant organisation et fonctionnement des partis politiques.*

des instances (locales ou étrangères) spécialisées en la matière.

Si nos propositions apparaissent comme un idéal aujourd'hui, c'est un pari à gagner car l'avenir du Burundi et des Burundais en dépend.

Anvers, juin 2016

