

WORKING PAPER / 2016.07

Corruption au Burundi: problème d'action collective et défi majeur pour la gouvernance

Gervais **Rufyikiri**



IOB

Institute of Development Policy and Management
University of Antwerp

Working Papers are published under the responsibility of the IOB Research Lines, without external review process. This paper has been vetted by Marijke Verpoorten, coordinator of the Research Line State, Economy and Society.

Comments on this Working Paper are invited. Please contact the author at grufyikiri@yahoo.fr.

Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -Beheer
Institute of Development Policy and Management
Institut de Politique et de Gestion du Développement
Instituto de Política y Gestión del Desarrollo

Postal address:	Visiting address:
Prinsstraat 13	Lange Sint-Annastraat 7
B-2000 Antwerpen	B-2000 Antwerpen
Belgium	Belgium

Tel: +32 (0)3 265 57 70
Fax: +32 (0)3 265 57 71
e-mail: iob@uantwerp.be
<http://www.uantwerp.be/iob>

WORKING PAPER / 2016.07

ISSN 2294-8643

Corruption au Burundi: problème d'action collective et défi majeur pour la gouvernance

Dr. Gervais **Rufyikiri***

Mars 2016

* Scholar in Residence, Institute of Development Policy and Management (IOB), University of Antwerp.



IOB

Institute of Development Policy and Management
University of Antwerp

TABLE DES MATIÈRES

ABSTRACT	5
RÉSUMÉ	5
1. INTRODUCTION	6
2. QUELQUES FAITS PROBANTS D'UNE CORRUPTION SYSTÉMIQUE AU BURUNDI	7
2.1. PERCEPTION DE LA CORRUPTION QUOIQU'IL SOIT DIFFICILE À QUANTIFIER	7
2.2. UNE CORRUPTION GÉNÉRALISÉE	8
3. TYPOLOGIE DE LA CORRUPTION	8
3.1. USAGE DE CLAUSES EXCLUSIVES DANS LES DAO	8
3.2. CAS DE SURFACTURATION : ACHAT DE MATÉRIEL MILITAIRE DÉFECTUEUX	9
3.3. CAS DE SOUS-FACTURATION : VENTE FRAUDULEUSE DE L'AVION PRÉSIDENTIEL	9
3.4. CAS DE BIENS ACHETÉS MAIS NON FOURNIS : ACHAT D'UN AVION PRÉSIDENTIEL	9
3.5. CAS D'ACTIONNARIAT DANS DES ENTREPRISES : CONCESSION DU PORT DE BUJUMBURA	10
3.6. IMPLICATION DES ENTREPRISES ÉTRANGÈRES	10
4. UN ARSENAL LÉGISLATIF ET INSTITUTIONNEL ANTI-CORRUPTION IMPRESSIONNANT MAIS POUR PEU DE RÉSULTATS	11
4.1. CADRE LÉGAL	11
4.2. CADRE INSTITUTIONNEL	11
4.3. UNE CULTURE POLITIQUE PARTICULARISTE COMME OBSTACLE À LA RÉFORME ANTI-CORRUPTION	12
4.4. QU'EST-CE QUI MOTIVE LA CORRUPTION AU BURUNDI ?	13
5. LA CORRUPTION AU BURUNDI: UNE SOURCE MAJEURE D'INSTABILITÉ	15
5.1. CAUSE PROFONDE DES TENSIONS POLITIQUES	15
5.2. GOUVERNANCE BASÉE SUR LE CONTRÔLE	16
5.3. LA CORRUPTION SAPE LE PROGRÈS ÉCONOMIQUE AU BURUNDI	17
6. CONCLUSION	20

ABSTRACT

This study contributes to the understanding of the extent of corruption and its consequences for political and economic governance in Burundi. Corruption in Burundi was very high and systemic over the last decade. It generated political tensions between the State and citizens and undermined economic development efforts. The grand corruption involving the ruling party and senior political and administrative officials has induced a public services politicization leading to anti-corruption institutions malfunctioning and has thwarted good governance reforms including the fight against corruption. Corruption is a 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.

RÉSUMÉ

L'objectif de la présente étude est de contribuer à la compréhension de l'ampleur de la corruption et de ses conséquences sur la gestion politique et économique au Burundi. Il ressort de notre analyse que la corruption au Burundi pendant ces dix dernières années *était très forte et systémique*. Elle a été la cause profonde des différentes tensions politiques entre l'Etat et les citoyens, tout comme elle a sapé les efforts de développement économique. La grande corruption impliquant le parti au pouvoir et les hautes personnalités politiques et administratives au sommet de l'Etat a profité de la politisation des services publics qui a conduit à la faiblesse et au disfonctionnement des institutions notamment de lutte contre la corruption mettant ainsi en échec la politique de réformes visant la bonne gouvernance en général et la lutte contre la corruption en particulier. Il convient donc de considérer la corruption comme facteur majeur de l'instabilité au Burundi et de l'aborder, non pas comme un problème « *principal/agent* », mais plutôt comme un problème d'action collective. Quelques pistes d'actions sont proposées dans la 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 une exception¹, comme c'est le cas au Burundi. La corruption est une notion généralement vague 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 contre le bien commun sur la base des actions de pots-de-vin, fraude, extorsion, détournement de fonds, clientélisme, népotisme, et d'autres.

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 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. La comparaison était fondée sur le fait que les rats communs volent dans des 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 des 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, comme 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 toutes 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. Les auteurs sont des agents des services publics et des autorités locales dont les niveaux faibles de rémunération les rendent plus susceptibles à la corruption. Je n'ai pas prévu de commenter plus sur cette forme de corruption, du fait qu'elle est la moins nuisible pour la société, quoique elle est la plus répandue, comparée à la grande corruption.

La corruption donne une mauvaise image au Burundi, qui, avec un PIB par tête de 315 dollars américains en 2015, est en plus le pays le plus pauvre du monde³. 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.

[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.

[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

Il est donc intéressant de comprendre le phénomène de corruption dans le contexte global de fonctionnement de l'Etat, 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. Beaucoup de cas de grande corruption sont discutés dans la section 2 pour éclairer l'opinion sur sa gravité et sa complexité eu égard à la diversité de ses formes et des acteurs impliqués. La section 3 porte sur l'analyse des motivations de la corruption pour comprendre pourquoi elle s'enracine malgré l'existence de beaucoup de lois et d'institutions de lutte contre la corruption. En fin, la section 4 se rapporte à une argumentation par des cas que la corruption est une source importante des tensions politique, sociale et économique au Burundi. Les informations données dans cet article sont très 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 années⁶, mais 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 symbolise la fin de la longue guerre civile de 1993 avec l'arrivée du *Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces de Défense de la Démocratie* (CNDD-FDD) au pouvoir et marque le début d'une nouvelle ère de l'histoire du Burundi et donc de nouvelles perspectives du développement.

2. QUELQUES FAITS PROBANTS D'UNE CORRUPTION SYSTÉMIQUE AU BURUNDI

2.1. Perception de la corruption quoique 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 de la 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 (Figure 1). Toutefois, à cause de la nature secrète de la corruption⁷, il est quasiment impossible d'établir des rapports sur 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 corruption » si la justice s'en saisissait pour les prouver, ce qui est malheureusement rare, même si des signes ultérieurs d'enrichissement illicite donnent souvent raison à la rumeur. Une augmentation substantielle des actifs (surtout des maisons/bâtiments, des hôtels et des véhicules de luxes) 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. En juillet 2014, l'OLUCOME (Observatoire de lutte contre la corruption et les malversations économiques) avait lancé une campagne « D'où as-tu tiré ta richesse » pour dénoncer des cas d'enrichissement illicite observés chez certains dirigeants burundais⁸.

[6] Président du Sénat entre 2005 et 2010 et Deuxième Vice-Président de la République entre 2010 et 2015.

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

[8] OLUCOME, <http://www.olucome.bi/Le-domicile-du-President-de-L.html>, visité le 23 janvier 2016.

2.2. Une corruption généralisée

La grande corruption est principalement perpétrée sous forme d'irrégularités dans la passation des marchés publics, minoration de la valeur des marchandises et des charges fiscales, exonérations fiscales abusives et utilisation de fausses factures et faux certificats d'origine des marchandises. Elle implique des décideurs politiques et des hauts fonctionnaires qui demandent/acceptent la corruption pour couvrir des irrégularités et les personnes propriétaires d'entreprises qui offrent la corruption pour obtenir un traitement de faveur ou illégal sur des objectifs légaux ou illégaux à atteindre. Un tel patronage monétarisé caractérise un système contemporain de gouvernance, le « political marketplace », qui a été décrit par de Waal.⁹ La transparence des procédures de passation des marchés publics et la concurrence loyale entre les soumissionnaires préconisées par le Code des marchés publics restent en tant que 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 la 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 pour gagner le marché tandis que des clauses exclusives sont souvent incluses pour éliminer les entreprises concurrentes. Les montants distribués dans les réseaux de corruption correspondent sans équivoque à des dommages à la trésorerie de l'État sous la forme de paiement en trop en raison d'une surfacturation ou sous forme de manque à gagner en raison de la sous-facturation en fonction 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 dans lesquelles le bénéficiaire, sans avoir rien dépensé, reçoit des dividendes. C'est cette pratique qui a permis au parti CNDD-FDD d'être un actionnaire dans plusieurs nouvelles entreprises.

3. TYPOLOGIE DE LA CORRUPTION

Nous donnons dans cette section quelques cas correspondant à des formes variées de corruption. Les cas mentionnés ne le sont pas de manière exhaustive, mais ils ont été plutôt choisis aléatoirement 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 DAO

Ce genre d'irrégularités avait 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 « *expérience au Burundi durant la période 2008-2013* » qui donnait une note de 15 points pour 3 projets exécutés dans la période ce qui constituait une faveur pour 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 Présidence¹⁰, 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

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

[10] 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.

correspondance de l'Autorité de régulation des marchés publiques 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, l'autorité hiérarchique a dû s'impliquer pour ordonner la correction du DAO et la relance de la procédure.

3.2. Cas de surfacturation : achat de matériel militaire défectueux

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 des hautes personnalités dont des ministres et des hauts gradés de l'armée, l'Inspection Générale de l'État estimait que la moitié de la valeur d'achat était une surfacturation.¹¹

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). 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.¹² La différence entre les deux montants était un détournement de fonds publics planifié sous forme de surfacturation qui devait être versée au nom des associations fictives.

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 et indiqué que la société Delaware Corporation avait remporté le contrat malgré qu'il était le soumissionnaire le moins disant (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 a 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 »¹³.

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

Une somme de près de huit millions de dollars décaissée d'une manière fractionnée entre mars et août 2014 a été transférée à un compte aux États-Unis pour l'achat d'un avion présidentiel. Répondant à la controverse des organisations de la société civile sur les 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 par le Cabinet du Président, puisque cet avion n'est toujours pas livré.

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

[12] Investigation de l'auteur.

[13] 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.

3-5. Cas d'actionariat dans des entreprises : concession du port de Bujumbura

Dans le contrat initial, l'exploitation du port de Bujumbura était une concession décernée en décembre 2012 à Global Port Services Burundi (GPSB) composé de quatre actionnaires suivants: Global Group of Companies (GGC, 56% des actions), Secomib (28%), Etat du Burundi (9%) et Afrolines (7%).¹⁴ 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 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 incluraient des actions (au moins 20% des actions) que GGC était contraint d'offrir au parti CNDD-FDD et qui devaient être cachées sous un nom d'un homme d'affaires de confiance¹⁵.

Par la suite, GGC n'a pas payé ses parts, préférant être retirée de la concession, argumentant que la rentabilité de la concession n'était pas garantie. Cet argument apparaît comme un prétexte. Peut-être que l'investisseur avait plutôt réalisé qu'il courait trop de risques à investir dans une affaire entachée d'irrégularités et donc très critiquée ou qu'il avait finalement découvert les réalités cachées derrière l'identité des deux autres actionnaires et puis préférant se retirer de l'affaire. Afrolines a été aussi 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 pour avoir joué avec succès le rôle de facilitateur dans l'affaire.

Actuellement, deux actionnaires (Secomib et Etat du Burundi) gèrent la société GPSB depuis qu'un nouveau pacte d'actionnaires ait été signé le 11 novembre 2014 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, mais plutôt elles ont 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 main invisible qui se cache derrière le prétendu actionnaire principal Secomib.

3.6. Implication des entreprises étrangères

Les exemples cités ci-dessus montrent l'implication de certains investisseurs étrangers dans des actes de corruption au Burundi. 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 pour obtenir un renouvellement du permis d'exploration pétrolière dans la région du Lac Tanganyika¹⁶ est une preuve supplémentaire. Rentreraient aussi dans cette forme

[14] 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.

[15] Communication personnelle avec l'ancien ministre des Transports, des Travaux publics et de l'équipement à l'époque, Moïse Bucumi.

[16] MEDIAPART, « Fraude fiscale: deuxième condamnation dans l'affaire HSBC ». <http://www.etudes-fiscales-in->

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.¹⁷ 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.¹⁸

4. UN ARSENAL LÉGISLATIF ET INSTITUTIONNEL ANTI-CORRUPTION IMPRESSIONNANT MAIS POUR 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 prévoit que « l'origine illicite de l'enrichissement soit établie par une décision judiciaire » au lieu de se référer 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 ». ¹⁹ En plus, certaines catégories de cadres de l'Etat 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 spécialisée que pour les petits poissons qui sont les agents subalternes²⁰. Des amendements ont donc 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 illicite²¹.

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. Quelques données de leur bilan sont montrées à la Figure 2. 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

[ternationales.com/media/01/01/612959128.pdf](http://www.unodc.org/media/01/01/612959128.pdf), visité le 22 janvier 2016.

[17] Information issue de plusieurs sources de contact.

[18] 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.

[19] NATIONS UNIES, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, New York, Nations Unies, 2004.

[20] 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, November 2013, pp. 478–488.

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

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’Etat 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, il s’agit d’un indice fort d’un manque d’engagement de la plus haute autorité du pays à promouvoir l’Etat de droit. Des échecs sont souvent constatés lorsque des modèles ‘occidentaux’ des institutions sont importés vers les pays en développement sans tenir compte de l’environnement politique local²² fortement influencé par une « culture politique particulariste » que Rothstein²³ a définie comme « un système dans lequel le traitement des citoyens par le gouvernement dépend de leur statut ou position dans la société ».

4-3- Une culture politique particulariste comme obstacle à la réforme anti-corruption

Sans vouloir négliger la contribution des imperfections du cadre légal et institutionnel dans les faibles performances de la réforme contre la corruption, il faut reconnaître que ce cadre fournit des outils de base qui pouvaient 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 traités²⁴. Comme l’a mentionné Carothers, « l’Etat 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’Etat de droit est également un système normatif qui réside dans l’esprit des citoyens d’une société ».²⁵

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. La défaite des réformes visant la lutte contre corruption est un phénomène très largement commenté dans la littérature et qui est partiellement expliquée 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 »²⁶, précisément pour la corruption systémique. En plus 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 elles sont aussi complaisantes. 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 ?²⁷ L’approche de lutte contre la corruption au Burundi n’a pas tenu compte d’une composante déterminante d’une corruption systémique, la « culture politique particulariste ». Dès lors, il se pose le problème de la quasi-impossibilité de contrôler la corruption au sommet de l’Etat, avec toute la difficulté du

[22] 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.

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

[24] TATE, T., *op. cit.*, pp. 478–488.

[25] CAROTHERS, T., *op. cit.* p. 8.

[26] PERSSON, A., ROTHSTEIN, B., TEORELL, J., *op. cit.*, pp. 449–471.

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

« contrôle du contrôleur »²⁸. 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, il s'est développé 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 Généraux²⁹ ». Ceux-ci forment un cercle de prise de décision prééminent par rapport aux structures officielles des 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 pour le cas de passation des 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 d'une dictature militaire et celle monopartite dans lequel le CNDD-FDD s'est progressivement positionné *de facto* comme un parti unique et dont la préoccupation majeure est l'expansion de son espace politique quel que soit le prix. Il en résulte une des grandes erreurs 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'ancien Administrateur de la Commune Ngozi Caraziwe Clotilde, qui avait illégalement autorisé en février 2011 une 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 le lieu pour constater l'ampleur des dégâts avait exigé l'application de la loi pour mener des enquêtes et sanctionner les coupables³⁰. C'est là tout le problème des champions de réforme qui échouent souvent ou sont contraints de renoncer à leur bataille, parce qu'ils manquent des bases de soutien solides nécessaires pour lutter contre les réseaux établis qui perpétuent le *statu quo*.³¹

4.4. Qu'est-ce qui motive 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 aspects politiques d'une grande corruption pratiquée à des fins personnelles. La grande corruption motivée par des aspects politiques 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, les déplacements, les fêtes, etc.), (ii) couvrir les besoins d'investissement liés aux ambitions 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

[28] Ventelou, B., « La corruption dans un modèle de croissance : partis, réputation et choc », *Economie Publique*, no. 10-2002/1, 2003, p. 180.

[29] Les Généraux dont il est question sont exclusivement ceux issus du maquis, les anciens FDD.

[30] 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.

[31] OCDE, *op. cit.*, p. 37.

clientélistes avec ses membres, reconvertir les dissidences et corrompre certains opposants en vue de l'affaiblissement des partis de l'opposition. Une telle perspective clientéliste donne lieu à une stabilisation politique temporaire du fait qu'une partie de la corruption est redistribuée sous forme d'assistances sociales diverses pour des fins de fidélisation et qu'en échange de cette prébende, la population consent à maintenir l'assise politique du parti, comme l'a aussi rapporté Ventelou³².

La grande corruption pour des fins individuelles répond à l'envie de vivre dans le luxe que le revenu régulier ne peut pas couvrir et au plaisir d'accumuler des richesses qui motiveraient 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 se récompenser par rapport au temps passé dans le maquis, un raccourci pour rattraper les retards dans l'enrichissement personnel.

Des déclarations de bonne intention sur l'engagement de lutte contre la corruption font partie des discours officiels et présentent la lutte contre la corruption comme une priorité de l'action gouvernementale, apparemment pour harmoniser le 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 donné de bonnes impressions quand il a parlé de « *tolérance zéro à tous les coupables d'actes de corruption* » dans son discours lors de son investiture pour un second mandat présidentiel le 26 août 2010³³, des propos bien accueillis par de grands applaudissements du public. Tout porte à croire que le décideur politique serait conscient des méfaits de la corruption et que s'en prendre aux personnes corrompues conduirait à la collecte de plus de revenus et drainerait plus d'aides étrangères et plus d'investisseurs locaux et étrangers. Mais en même temps, il craindrait les risques de briser 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 les membres y compris en cas d'erreur.

Il en découle alors du néo-patrimonialisme, une solidarité négative et un laxisme des dirigeants du CNDD-FDD qui font que la corruption est tolérée ou banalisée, ce qui conduit au non-respect de la loi et à une impunité généralisée de hauts fonctionnaires de l'Etat corrompus, pour autant qu'ils sont actifs au parti CNDD-FDD. Les biens de l'Etat sont alors gérés comme un patrimoine du parti au pouvoir ou des propriétés privées par des dirigeants anciens maquisards non préparés pour la gestion moderne des affaires publiques. Ce comportement est à la fois un facteur de stabilité pour le court terme aussi longtemps que le CNDD-FDD se maintiendra au pouvoir comme parti unique *de facto*, et un facteur de sa propre déstabilisation pour le long terme, parce que tôt ou tard, les citoyens mécontents—ils sont nombreux, honnêtes 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. Il est en effet admis que tout système de gouvernance basée sur le néo-patrimonialisme est turbulent et donc instable.³⁴ Même si la corruption peut être faible dans un régime patrimonial développemental³⁵, un véritable multipartisme

[32] Ventelou, B., *op. cit.*, p. 181.

[33] REPUBLIQUE DU BURUNDI, <http://www.presidence.bi/spip.php?article694>, visité le 22 janvier 2016.

[34] 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.

[35] BOOTH, D., GOLOOBA-MUTEBI, F., *Developmental patrimonialism? The case of Rwanda*, Workin paper no. 16,

(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 corruption³⁶. 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'ombres subsistent sur les auteurs de cet assassinat, il est probable qu'il a été victime de ses positions et son engagement dans 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 des achats illégaux d'armes dans la police³⁷. 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. Malgré que plusieurs opinions avaient exhorté la justice d'investiguer sur certains hauts responsables des services de sécurité et de la police soupçonnés dans le dossier, y compris par le recours aux tests ADN, ces mêmes hauts gradés ont refusé de collaborer avec le Bureau Fédéral d'Enquête (FBI) des Etats Unis qui apportait son aide dans cette enquête, alors que sa mission était demandée par le Gouvernement, ce qui laisse penser que certains hauts responsables très influents dans les sphères de prise de décision de l'Etat étaient effectivement impliqués dans cet assassinat.

C'était aussi dans l'objectif d'éliminer des témoins gênants que trois Sœurs 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 dont les Sœurs étaient susceptibles de révéler sur un ou plusieurs dossiers suivants : (i) acte (ou tentative) de cambriolage dans le couvent qui a eu lieu le même jour de leur assassinat ; (ii) 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 à 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) ; (iii) présence des jeunes 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.³⁸

London, Africa power and politics, 2011. <http://www.institutions-africa.org/filestream/2010321-appp-working-paper-16-developmental-patrimonialism-the-case-of-rwanda-by-david-booth-and-frederick-golooba-mutebi-march-2011>, visité le 22 février 2016.

[36] 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.

[37] 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.

[38] 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 RDCongo. <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/veritesoerskamenge.html>, visité le 21 mars 2016.

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 de « dire la vérité ».³⁹ Par là, 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 se référer en effet au discours du porte-parole du CNDD-FDD du 8 avril 2015 pour comprendre que, dans les pratiques de la rébellion du CNDD-FDD, celui qui ne gardait pas le secret était même physiquement éliminé.⁴⁰

Même s'il est difficile 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'accumuler davantage de richesses soient les motivations majeures du Président Nkurunziza, encouragé par un entourage corrompu, à briguer un troisième mandat en violation des textes fondamentaux du pays.

Notre analyse corrobore d'autres études⁴¹ 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'inégalité⁴².

5.2. Gouvernance basée sur le contrôle

A l'image d'autres pays où la corruption est systémique, le contrôle de la corruption au Burundi ne peut être efficace que si elle implique tous les citoyens burundais dans leurs différentes catégories sociales ce qui nécessite qu'il soit abordée comme un problème d'action collective. Or, le pouvoir CNDD-FDD a malheureusement opté pour un système de gouvernance basé sur le contrôle qu'il a érigé comme grand 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 de l'opposition. Autant l'opposition parlementaire devenait faible et incapable de jouer le rôle de contrôler la majorité parlementaire et gouvernementale (contre-pouvoir politique), autant le parlement devenait incapable de contrôler l'action gouvernementale se réduisant tout simplement en une caisse de résonance par l'approbation des décisions du pouvoir exécutif selon ses directives et les seuls désirs du parti au pouvoir au comportement d'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 Feldman⁴³, à l'image de nombreux

[39] Dans son discours, le Président du CNDD-FDD a utilisé le dicton burundais sur une rencontre d'un homme et d'un 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 d'avoir diffusé l'information qu'ils détenaient sur les abus du gouvernement.

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

[41] 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.

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

[43] FELDMAN, J.-P., *La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme : Mythes et réalités d'une doctrine et de ses pratiques*, Revue française de droit constitutionnel 2010/3 (n° 83), Paris, [Presses Universitaires de France](#), pp. 483 – 496.

pays où le pouvoir majoritaire construit un bloc exécutif/législatif soudé caractérisé par une configuration politique de confusion de pouvoirs au profit du parti majoritaire.⁴⁴ C'est dans ce contexte de limitation des pouvoirs de contrôle du parlement burundais que l'Assemblée Nationale n'a pas pu aller jusqu'au bout des investigations qu'elle avait initiées sur le dossier de la vente frauduleuse de l'avion présidentiel en 2006⁴⁵ parce qu'elle en a été dessaisie par le ministère de la Justice pour le ranger 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 monde⁴⁶, ont été méprisés, considérés comme des adversaires plutôt que des collaborateurs et ont été mis en difficulté notamment par l'intimidation, le harcèlement judiciaire et les menaces pour 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 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 guard dogs* ». 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 ait été anéanti.

5-3. La corruption sape le progrès économique au Burundi

La corruption dans son état systémique est un facteur majeur qui sape 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 économiques⁴⁷, ce qui est vrai aussi pour le Burundi si on considère ses faibles scores à la fois par rapport aux indices de perception de la corruption publiés par Transparency International⁴⁸ et aux indices des libertés économiques publiés par Economic Freedom of the World⁴⁹. En effet, les individus ne sont pas protégés par le gouvernement pour leur permettre par exemple d'être libres de faire des affaires et de concourir. Les entreprises privées sont déstabilisées par un jeu de concurrence déloyale dans les procédures des marchés publics ou par l'octroi des 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) ait été agréée avec d'énormes avantages fiscaux—notamment l'exonération du paiement d'impôts pour une période de quinze

<http://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2010-3-page-483.htm>

[44] 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>

[45] RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *op. cit.*

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

[47] 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.

[48] TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *op. cit.*

[49] 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.

ans—, portant à six le nombre d'opérateurs en téléphonie mobile pour un petit marché.⁵⁰ De plus, la plupart de ces compagnies devaient renouveler leur licence d'exploitation à un prix de 10 millions de dollar, soit 50 fois plus cher qu'au moment de leur première acquisition il y avait 15 ans. Finalement, pour survivre, la compagnie Econet Wireless a racheté U-Com Leo et opère sur sa licence, tandis que Africel a été fermée.

La corruption a été aussi une source d'instabilité financière des entreprises publiques qui sont 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 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 milles tonnes par an en 2010 avait été relevée progressivement pour atteindre près de 26 milles tonnes par an en 2013, les dettes de l'entreprise ont été liquidées et les caisses renflouées, grâce à une gestion plus serrée par une nouvelle équipe de direction nommée fin 2010.⁵¹ Cet 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 les faire partir, 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'Etat, mais plutôt facilite l'accès à leurs avoirs pour 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. Bien que 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 2011⁵². Les capacités du Gouvernement à étendre 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 minier⁵³ 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 du développement se sont montrés tolérants probablement parce que les grands dossiers de corruption sont restés au stade de « soupçons » faute d'action judiciaire pour établir les faits ou tout simplement par crainte de découvrir la vérité pour 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.

Par contre, il est connu que le volume des aides extérieures est plus important pour

[50] 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.

[51] BURUNDIMEGA-INFO. *Burundi: Audace Bukuru - l'homme qui sauva la Sosumo*. <http://burundi-megainfo.blogspot.be/2013/03/burundiaudace-bukuru-lhomme-qui-sauva.html>, visited on March 2nd, 2016.

[52] IDA, *Burundi - eighth economic reform support grant (IDA/R2014-0358)*, World Bank, 2014. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/12/16/000477144_20141216094540/Rendered/PDF/916140PGDoP150010Box385388BooOUO090.pdf

[53] Ce trafic illicite 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/>

les pays qui ont de grandes performances sur les indicateurs de bonne gouvernance, surtout lorsque le système « Evaluation de la politique et des institutions nationale (CPIA) » est utilisé pour le calcul de la répartition des allocations entre les pays, comme le font l'Association International de Développement (IDA) et la Banque Africaine de Développement. Or, pour le Burundi, la corruption est la cause principale des faibles scores du CPIA. A titre de comparaison, le Burundi a reçu pour l'année 2013 une aide totale nette⁵⁴ de 556 millions de dollars (soit 53,8 dollars par habitant) au moment où le Rwanda recevait le double (1086 millions de dollars, soit 91,8 dollars par habitant), alors que les deux pays se ressemblent sur plusieurs aspects au point d'être qualifiés de « faux jumeaux de la région des Grands Lacs d'Afrique», notamment par la taille et la démographie. Il est important de noter que pour la même année, le score de contrôle de la corruption⁵⁵ était de 2.4% pour le Burundi et 72.2% pour le Rwanda.

[54] OECD, *Compare your country : aid statistics by donor, recipient and sector*. <http://www.compareyourcountry.org/aid-statistics?cr=302&cn=oeed&lg=en&page=1>, visité le 1er février 2016.

[55] THE WORLD BANK GROUP, *op. cit.*

6. CONCLUSION

Cette 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 plutôt pour satisfaire les ambitions économiques personnelles et pour la survie du système CNDD-FDD. Peu de gens s'enrichissent et vivent dans le luxe au détriment de la majorité de la population qui souffre énormément de la grande pauvreté, pour 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 pas être soumis à un contrôle social fort et que le parti au pouvoir ne peut pas être sanctionné par les citoyens par le système de vote, 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 consacrées. 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, permettre son alignement aux 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 dénonciateurs, les magistrats et les enquêteurs.

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

A 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)⁵⁶ en est une voie.

Etant donnée l'implication des entreprises étrangères dans les pratiques de corruption, les pays dans lesquels ces entreprises multinationales sont originaires, en l'occurrence les pays occidentaux, doivent assumer aussi leur entière responsabilité dans l'enlisement dans la grande corruption au Burundi dont ils sont pour la plupart des donateurs. 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.

Cet article aborde le phénomène de corruption comme source d'instabilité. L'aborder dans le sens inverse, c'est-à-dire celui d'une corruption qui se développe parce que l'instabilité politique lui crée des conditions favorables fournirait aussi des informations inté-

[56] 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.*

ressantes et pourrait faire objet d'une autre étude. Par ailleurs, la rédaction de cet article n'a pas été une tâche facile parce que les preuves font souvent défaut malgré que les cas soient bien connus. Les informations fournies sont donc mises à la disposition des différents acteurs (locaux et internationaux) du développement du Burundi comme point de départ pour des investigations plus approfondies par 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.

