

THÈSE DE DOCTORAT

de l'Université de recherche Paris Sciences et Lettres
PSL Research University

Préparée à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales

L'Afrique des Grands Lacs (Rwanda, Burundi) à l'heure des réformes de bonne
gouvernance: ethnographie comparative d'un "travelling model"

Ecole doctorale n°286

ECOLE DOCTORALE DE L'EHESS

Spécialité ANTHROPOLOGIE SOCIALE ET ETHNOLOGIE

Soutenue par Guillaume NICAISE
Le 01^{er} Juin 2018

Dirigée par Giorgio BLUNDO



COMPOSITION DU JURY :

M. MEDARD Henri
Professeur à l'Université Aix-Marseille,
Rapporteur

M. FALISSE Jean-Benoît
Lecturer à l'Université d'Edimbourg,
Rapporteur

M. BLUNDO Giorgio
Directeur d'Etudes à l'Ecole des Hautes
Etudes en Sciences Sociales, Membre du
jury

Mme NAKANABO DIALLO Rozenn
Maître de conférences à Sciences Po
Bordeaux, Membre du jury

M. OLIVIER DE SARDAN Jean Pierre
Directeur d'Etudes à l'Ecole des Hautes
Etudes en Sciences Sociales, Membre du
jury

Je dédie cette thèse à trois femmes qui jouent un rôle très important dans ma vie: Jocelyne, ma maman, qui m'a toujours soutenu et sans qui tout cela n'aurait jamais été possible. Gina, mon épouse, les mots ne pouvant suffire pour exprimer ma gratitude envers celle qui m'a accompagné, m'a tant aidé et aussi supporté durant toute la thèse (et bien au-delà). Camilla, ma fille, qui m'a apporté une joie quotidienne tout au long de l'écriture de cette thèse.

REMERCIEMENTS

Je remercie toutes les personnes ayant œuvré dans l'élaboration de ce travail ; elles sont très nombreuses. Je pense en particulier à mon directeur de thèse, Giorgio BLUNDO, qui m'a accordé sa confiance et dédié sa patience et son temps pour que je puisse mener à bien cette entreprise. Un grand merci à Murielle Hermouet, qui a perçu l'intérêt de mon travail et a œuvré pour faciliter toute une partie de ma recherche. Je remercie également toutes les personnes qui ont eu un rôle particulier durant la thèse, à savoir Julien Nimubona, Anastase Shyaka, Gilbert Mucyo, Diendonné Giteruzi, Florent Nintunze, et Jean-Bosco Havugimana. Un grand merci également à Geneviève Bertrand, pour son soutien affectif et matériel.

J'ai également beaucoup de gratitude pour toutes les personnes qui ont accepté de contribuer à la recherche. Elles sont nombreuses. Cette thèse témoigne de la solidarité, de l'empathie, de l'entraide que j'ai trouvé tout au long de cette odysée. Je pense notamment à ceux qui m'ont apporté leur aide lors de mon éviction du Rwanda, Théodomir et Elisabeth, Vaclav et Miriam.

Merci également à tous mes amis du Burundi, qui m'ont permis de garder le moral en dépit de la crise au Burundi et qui ont enrichi ma vie sociale et intellectuelle : Daly, Laurent et Coralie, Lucie et Eric, Camille, Elsa et Léon, Stéphanie Soléanski, Odile et Daniel, Anne Claire, Mathieu, Rafael et Aniella, Laura, Florence et Nicolas. Merci aussi à ceux qui ont été présents durant l'écriture de la thèse, Pauline Jarroux, Marie et Manu, Marie et Joseph, Lilian, Jean et Moussa, Eric et Marc.

Je remercie également mon frère, Jean-Christophe, pour son aide et son amour fraternel. Enfin, merci à mon papa, qui a su m'inculquer le courage et l'intégrité pour mener à bien ce travail.

RESUME ET MOTS CLES

Résumé

En analysant le processus d'appropriation des normes de bonne gouvernance (participation citoyenne, transparence, redevabilité et lutte contre la corruption) par les fonctionnaires au Rwanda et au Burundi, cette thèse cherche à comprendre l'impact réel des politiques de développement, dans le domaine de la gouvernance. La recherche met en exergue l'influence importante des bailleurs sur la structure formelle des Etats, mais sans modifier les rapports de force sous-jacents, au sein de la structure étatique. Au contraire, la recherche prouve qu'un faible niveau de considération des relations informelles de pouvoir et de la perception cognitive des acteurs durant le transfert de technologie peut porter à un détournement et une instrumentalisation de la technologie transférée, renforçant les dynamiques de pouvoir préexistantes.

Mots clés

Développement; gouvernance ; anti-corrupcion ; normes ; normes pratiques; transparence ; redevabilité ; participation citoyenne ; administration publique ; évaluation; décentralisation fiscale; Rwanda; Burundi; travelling model; pluralisme normatif; interactionnisme; MARP

ABSTRACT AND KEYWORDS

Abstract

By analyzing the appropriation process of good governance norms (civil participation, transparency, accountability and the fight against corruption) by civil servants in Rwanda and Burundi, this thesis try to assess the real impact of development policies, within the governance framework. The research emphasizes the influence of bilateral and multilateral donors on state formal structure, but without modifying underlying power relationships, within the state structure. At the contrary, the research shows that a lack of consideration for informal power relations and actors' cognitive perception during technology transfer may reinforce pre-existing power relationships, as well as the misappropriation and the instrumentalization of the transferred technology.

Keywords

Development; governance ; anti-corruption ; norms ; practical norms; transparency ; accountability ; civil participation ; public administration ; evaluation; fiscal decentralization; Rwanda; Burundi; travelling model; legal pluralism; interactionism; participatory rural appraisal

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	4
RESUME ET MOTS CLES.....	5
ABSTRACT AND KEYWORDS.....	6
TABLE DES MATIERES.....	7
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	11
ABREVIATIONS.....	12
INTRODUCTION GENERALE.....	13
<i>I — Présentation du sujet de recherche.....</i>	<i>13</i>
<i>II — Plan de la thèse et résumé des données collectées.....</i>	<i>15</i>
<i>III — Le déroulement de la recherche doctorale.....</i>	<i>20</i>
1. La recherche au Rwanda.....	22
a) Déroulement de la recherche.....	22
b) Mon départ précipité du Rwanda.....	24
c) Analyse de mon éviction.....	29
2. Les conditions de recherche au Burundi.....	32
a) Mon implantation sur le terrain.....	32
b) L'avènement de la crise.....	36
PREMIERE PARTIE : LA CONCEPTUALISATION ET L'IMPORTATION DU TRAVELLING MODEL AU BURUNDI ET AU RWANDA	41
CHAPITRE 1 : LE CADRE ANALYTIQUE DE LA RECHERCHE.....	43
<i>I — Le cadre théorique de la recherche.....</i>	<i>43</i>
1. L'anthropologie du développement.....	44
a) L'idéologie développementaliste.....	44
b) Le développement comme transfert technologique.....	45
c) La notion d'appropriation.....	49
2. La sociologie des organisations.....	51
a) La perspective interactionniste.....	52
b) Quelle place accorder à la structure organisationnelle ?.....	55
3. Une anthropologie de la gouvernance.....	57
a) Gouvernance ou gouvernementalité ?.....	57
b) Quelle conception de l'Etat en Afrique ?.....	58
c) L'administration publique au sein des régimes politiques du Rwanda et du Burundi.....	61
d) L'approche de la gouvernance par la fiscalité.....	64
<i>II — Problématisation de la recherche.....</i>	<i>65</i>
1. Résumé de la problématique.....	65
2. Méthodologie de recherche.....	66
a) La posture comparative.....	67
b) L'analyse systémique.....	70
c) Les entretiens ethnographiques.....	71
d) Les observations participantes.....	74
CHAPITRE 2 : L'AGENCEMENT DES PROGRAMMES DE BONNE GOUVERNANCE.....	77
Introduction.....	77
<i>I — Le conditionnement de la Bonne Gouvernance.....</i>	<i>78</i>
1. Qu'est-ce que la Bonne Gouvernance ?.....	78
a) Genèse du concept de « gouvernance » dans l'industrie du développement.....	78
b) Une notion polysémique.....	80
c) Définition des principes liées à la Bonne Gouvernance.....	83

La participation citoyenne	84
La redevabilité	85
La transparence	87
La lutte anti-corrupcion	89
La décentralisation	91
2. Les conditionnalités des programmes d'aides au Burundi et au Rwanda	92
a) Les institutions de Bretton Woods et les pays partenaires	92
b) Les conditionnalités des « agences de développement »	95
c) Les enjeux du programme de Bonne Gouvernance au Rwanda et au Burundi	98
<i>II — L'implantation des réformes structurelles au Rwanda et Burundi</i>	<i>103</i>
1. La modélisation des réformes administratives	103
a) L'implantation des normes de Bonne Gouvernance au Burundi	103
b) Elaboration de la Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance du Burundi	105
c) L'établissement de la stratégie de Bonne Gouvernance au Rwanda	108
2. La structure administrative du Burundi et du Rwanda	110
a) Une délégation de pouvoir difficile au Burundi	110
b) Le contrôle à distance au Rwanda	111
c) Comparaison entre les deux pays	113
<i>Conclusions</i>	<i>114</i>
CHAPITRE 3 : LES INTERACTIONS ENTRE LES BAILLEURS ET LES PAYS BENEFICIAIRES	117
<i>Introduction</i>	<i>117</i>
<i>I — Les interactions entre les bailleurs et les partenaires locaux</i>	<i>119</i>
1. La coordination de l'aide	119
a) Le fonctionnement du Comité National de Coordination de l'Aide	119
b) Les difficultés de coordination de l'aide	120
c) Un parallèle avec le Rwanda	122
2. Les dynamiques de socialisation	124
a) Le dialogue au sein du CNCA	124
b) La perception cognitive entre les acteurs	128
c) Les interactions entre bailleurs et agents publics au Rwanda	132
3. La reterritorialisation du <i>travelling model</i>	136
a) L'instrumentalisation du programme par les fonctionnaires	136
b) L'influence des bailleurs	138
c) La « bonne gouvernance » en réunion	142
<i>II — Les conséquences de la crise au Burundi</i>	<i>146</i>
1. La crise entre les bailleurs et le gouvernement du Burundi	146
a) La rupture politique entre les bailleurs et le gouvernement du Burundi	146
b) L'impact de la crise sur la mise en œuvre de la SNBGLC	150
2. Evolution des normes pratiques et des référentiels d'action	152
a) La rationalité des fonctionnaires burundais	152
b) Evolution des rapports au sein des agences de développement	155
<i>Conclusions</i>	<i>156</i>
CHAPITRE 4 : LA VIE DE FONCTIONNAIRE AU BURUNDI ET AU RWANDA	159
<i>Introduction</i>	<i>159</i>
<i>I — Portraits d'agents publics au niveau national</i>	<i>161</i>
Prosper (Rwanda)	161
Janvière (Burundi)	168
<i>II — Portraits d'agents publics au niveau local</i>	<i>175</i>
Théodomir (Rwanda)	175
Stanislas (Burundi)	180
Idéphonse (Burundi)	184
Innocent (Rwanda)	188
<i>Conclusions</i>	<i>193</i>

DEUXIEME PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DU TRAVELLING MODEL AU BURUNDI ET AU RWANDA197

CHAPITRE 5 : L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE COMME MOYEN DE CONTRÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES	199
<i>Introduction</i>	<i>199</i>
<i>I — La notion d'évaluation de la performance</i>	<i>200</i>
1. Pourquoi une évaluation des performances ?	200
2. Les enjeux de l'évaluation des performances au Rwanda et au Burundi	202
<i>II — La mise en œuvre de l'évaluation au Burundi et au Rwanda</i>	<i>203</i>
1. Méthodologie d'Évaluation	203
a) L'inspection de la gestion des communes burundaises	203
b) L'examen des <i>Imihigo</i> au Rwanda	207
2. Les résultats des évaluations et leur instrumentalisation	212

a) Le traitement partiel et partiel des communes burundaises	212
b) La surreprésentation des résultats au Rwanda.....	214
3. <i>Intérêt et impact de l'évaluation pour les parties prenantes</i>	216
a) La capitalisation de l'évaluation des communes	216
b) L' <i>Imihigo</i> comme moyen de pression.....	219
III — Généralisation sur la gouvernance au Rwanda et au Burundi	220
1. <i>Les rapports de force</i>	221
a) Une hiérarchie marquée au Burundi.....	221
b) La fracture centre-périphérie au Rwanda.....	222
2. <i>Le rapport à l'image</i>	223
a) L'évaluation communale comme simple pratique administrative	223
b) La légitimation du pouvoir politique à travers les <i>Imihigo</i>	224
3. <i>Le rapport à la décentralisation</i>	225
a) La faible influence des évaluations communales	225
b) L' <i>Imihigo</i> comme moyen de contrôle.....	226
<i>Conclusions</i>	227
CHAPITRE 6 : LES LIMITES DE LA PARTICIPATION CITOYENNE AU BURUNDI	231
<i>Introduction</i>	231
I — La Méthode Accélérée en Recherche Participative	232
1. Présentation générale	233
a) <i>Historique</i>	233
b) <i>Enjeux de la MARP dans la gouvernance locale</i>	235
2. Implantation de la méthode dans le contexte burundais.....	236
a) <i>Introduction de la MARP au Burundi</i>	236
b) <i>Le cadre socio-politique et administratif du PCDC</i>	238
II — La préparation du PCDC	241
1. Les étapes participatives du PCDC.....	241
a) <i>La phase préparatoire</i>	241
b) <i>Le diagnostic participatif</i>	243
c) <i>La synthèse zonale</i>	247
d) <i>La synthèse communale</i>	251
e) <i>La réflexion thématique</i>	255
f) <i>Remarques générales sur le processus de participation citoyenne</i>	256
2. La mise en œuvre du PCDC	257
a) <i>Représentativité et inclusivité des PCDC</i>	257
b) <i>L'orientation normative des PCDC</i>	261
<i>Conclusions</i>	265
CHAPITRE 7 : LA REFORME DE LA FISCALITE LOCALE AU BURUNDI FAIT-ELLE RECETTE?	269
<i>Introduction</i>	269
I — Aperçu historique de la fiscalité au Burundi	270
1. La période précoloniale	270
2. La période coloniale	273
3. La période postindépendance.....	275
4. Le cadre de la décentralisation fiscale depuis 2005	276
II — L'approche CTB	277
1. Orientation stratégique du programme PADLPC	277
2. L'opérationnalisation de l'intervention.....	279
3. L'élaboration de la stratégie de recouvrement	282
III — Les résultats sur le terrain	284
1. La préparation du recouvrement	284
a) <i>Le recensement des matières taxables</i>	284
b) <i>Détermination de l'assiette fiscale</i>	285
2. Le recouvrement de l'impôt.....	287
a) <i>Les conditions de travail des percepteurs</i>	287
b) <i>Le contrôle du recouvrement</i>	290
c) <i>Le recouvrement des matières taxables</i>	293
3. Le lien entre l'administration communale et la population	295
a) <i>La transparence dans la gestion communale</i>	295
b) <i>Les actions de « redevabilité » de la commune</i>	296
c) <i>La perception citoyenne envers la commune et le système d'imposition</i>	298
4. La gestion de la commune	302
a) <i>Le respect des procédures comptables</i>	302
b) <i>La gestion comptable de la commune</i>	304
<i>Conclusions</i>	306
CHAPITRE 8 : PETITE CORRUPTION ET SITUATION DE PLURALISME NORMATIF AU BURUNDI.....	309
<i>Introduction</i>	309
I — La lutte contre la corruption au Burundi	310
1. La tutelle des communes.....	311

2.	Le travail des instances de lutte contre la corruption	314
3.	Le contrôle du conseil communal sur les activités de la commune.....	316
<i>II</i>	<i>— Les rapports de force au sein de la commune.....</i>	<i>319</i>
1.	Les conditions de travail des employés communaux	319
2.	La structuration du pouvoir au sein de l’administration communale	320
3.	Les relations de la commune avec les niveaux administratifs déconcentrés	325
<i>III</i>	<i>— Le rapport aux normes et situations de pluralisme normatif.....</i>	<i>328</i>
1.	Le pluralisme normatif au sein du bureau communal	329
2.	Orientation stratégique et perception des agents de recouvrement	333
3.	L’importance des normes sociales dans la petite corruption.....	339
	<i>Conclusions.....</i>	<i>344</i>
	CONCLUSIONS GENERALES	349
<i>I</i>	<i>— L’insertion du travelling model dans les milieux étudiés.....</i>	<i>349</i>
<i>II</i>	<i>— Les effets de la bonne gouvernance</i>	<i>352</i>
<i>III</i>	<i>— Les apports scientifiques de la thèse</i>	<i>356</i>
	BIBLIOGRAPHIE	359
<i>I</i>	<i>— Publications académiques.....</i>	<i>359</i>
<i>II</i>	<i>— Documents d’expertise.....</i>	<i>378</i>
<i>III</i>	<i>— Documents Juridiques</i>	<i>385</i>
	ANNEXE 1 : PRESENTATION DES COMMUNES DE BUKEYE ET MABAYI	393
	ANNEXE 2 : EXEMPLE D’EVALUATION D’IMIHIGO	395
	ANNEXE 3 : CARTE DU RWANDA ET DU BURUNDI.....	401

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Illustration n°1 : Conception de la thèse à travers la théorie du <i>travelling model</i>	16
Illustration n°2 : Diagramme de Venn présentant les marges de manœuvre des agents.....	54
Illustration n°3 : Résumé du processus de recherche	67
Illustration n°4 : Récapitulatif des entretiens effectués sur le terrain.....	74
Illustration n°5 : Récapitulatif des observations participantes effectuées durant la recherche	76
Illustration n°6 : Division administrative du Burundi et du Rwanda, élaboration propre.....	114
Illustration n°7 : Présentation du projet bonne gouvernance de la CTB au Burundi	129
Illustration n°8 : Présentation de la Stratégie de Lutte contre la pauvreté du Rwanda	135
Illustration n°9 : Evaluation de Nyarungenge, 05/08/2013	208
Illustration n°10 : Exemple de fiche de présentation de projet, synthèse communale de Gashoho	252
Illustration n°11 : Le bureau de la comptabilité communale de Bukeye	303
Illustration n°12 : Le bureau de la comptabilité communale de Mabayi	303
Illustration n°13 : Organigramme officiel de l'administration communale au Burundi (2015)..	321
Illustration n°14 : Carte géographique du Rwanda et du Burundi	401

ABREVIATIONS

ADMICOM : Administrateur Communal	MBG : Ministère de la Bonne Gouvernance
AFD : Agence Française de Développement	OBR : Office Burundais des Recettes
BG : Bonne Gouvernance	OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement
BM : Banque Mondiale	ONG : Organisation Non Gouvernementale
CDC : Comité de Développement Communautaire	PAS : Programme d'Ajustement Structurel
CNCA : Centre National de Coordination de l'Aide	PCDC : Plan Communal de Développement Communautaire
CNDD-FDD : Conseil National de Défense de la Démocratie - Forces de Défense de la Démocratie	PNRA : Programme National de Réforme de l'Administration
CSLP : Cadre Stratégique de lutte contre la pauvreté	PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
CTD : Conseiller Technique pour le Développement	PRGE : Programme National de Renforcement des capacités de Gouvernance Economique
CTAS : Conseiller Techniques chargé des affaires Administratives et Sociales	PAS : Plan d'Ajustement Structurel
CTB : Coopération Technique Belge	BAILLEURS : Partenaire Technique et Financier
DAD : Donor's Aid Database	RCO : Responsable de la comptabilité de l'Ordonnateur
DFID : Department for International Development	SERAP : Secrétariat Exécutif permanent de la Réforme de l'Administration Publique
FBU : Francs Burundais	SDERP : Stratégie de Développement Economique et de Réduction de la Pauvreté au Rwanda
FONIC : Fonds National d'Investissement Communal	SNBGLC : Stratégie Nationale pour la Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption
GIZ : Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agence de coopération internationale allemande pour le développement)	SP/CNCA : Secrétariat Permanent du Centre National de Coordination de l'Aide
GCP : Groupe de coordination des partenaires	TDR : Terme de Référence
IGE : Inspection Générale de l'Etat	UE : Union Européenne
MARP : Méthode Accélérée en Recherche Participative	UPRONA : Union Pour le Progrès National
MDC : Ministère du Développement Communal	

INTRODUCTION GENERALE

I — PRESENTATION DU SUJET DE RECHERCHE

Comment transposer un modèle de gouvernance, qui soit universel et en même temps adaptable à la réalité locale, dans le but de transformer cette même réalité ? Comment induire durablement chez autrui un comportement complètement différent de ses habitudes, sans que les moyens utilisés n'apparaissent comme des contraintes, et que ce dernier s'engage car il considère que cette initiative lui est bénéfique? C'est le genre de problématiques que s'impose l'industrie de la coopération internationale, dans ses objectifs de transformation des pays en voie de développement. En 2015, l'Aide Publique au Développement¹ était évaluée à environ 131 milliards de dollars.² Même si cela ne représente qu'un dixième des dépenses militaires mondiales (Perlo-Freeman, 2016), il s'agit d'une tentative notoire de générer un changement social, dans les pays où ces programmes de développement sont implantés. Mais quel est leur impact réel ?

Cette thèse doctorale porte sur l'implantation d'un de ces programmes de développement, très en vogue depuis les années 1990 et 2000 : les réformes pour la « bonne gouvernance ». Ces programmes de « bonne gouvernance » (abrégée BG dans la thèse) constituent une tentative de modifier le fonctionnement de l'Etat et donc l'ordre social dans les pays en développement.

¹ Selon l'OCDE, l'Aide Publique au Développement est constituée par « tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la Liste des bénéficiaires d'APD, ou à des institutions multilatérales, et qui répondent aux critères suivants : 1) Émaner d'organismes publics, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics ; 2) sachant que chaque opération doit en outre : a) avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement; et b) être assortie de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 % (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 pour cent).»

² Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Nouvelle hausse de l'aide au développement en 2015, doublement des dépenses consacrées aux réfugiés*, 13/04/2016
<http://www.oecd.org/fr/cad/nouvelle-hausse-de-l-aide-au-developpement-en-2015-doublement-des-depenses-consacrees-aux-refugies.htm> [consulté le 27/04/2017]

Cependant, il y a une méconnaissance sur la manière dont les agents publics locaux perçoivent et réagissent à ces nouvelles normes de comportement dans l'administration publique. L'ambition de cette thèse est donc de comprendre les effets de la coopération internationale, dans sa tentative de transformation de l'Etat pour officiellement soutenir une administration publique plus « transparente », « redevable », « participative », « performante », et moins « corrompue ».

L'enjeu est d'autant plus essentiel en raison du contexte choisi, à savoir deux pays africains post conflit ayant connu une guerre civile, et qui expérimentent aujourd'hui une configuration autoritaire du pouvoir. La thèse est ainsi un moyen de mieux comprendre le fonctionnement de ces régimes politiques, c'est-à-dire la gouvernance effective des milieux étudiés, mais aussi le rôle de la coopération internationale dans le fonctionnement de ces régimes.

Suite à la guerre civile durant les années 1990, le Rwanda et le Burundi ont fait l'objet d'une attention particulière des agences de développement, pour éviter une nouvelle crise de gouvernance et une nouvelle instabilité régionale. Des réformes pour la BG ont été financées et mises en œuvre dans ces deux pays, dans le cadre de stratégies de lutte contre la pauvreté. L'étude porte sur les effets réels de ces interventions, c'est-à-dire sur la confrontation de ces politiques formelles de changements organisationnels aux forces et vecteurs de pouvoir structurés au sortir de la guerre civile. Le but n'est pas de porter un jugement de valeur sur ces programmes de développement ni sur leurs résultats : que ces politiques aient été considérées ou non un succès par les parties prenantes importe peu, puisque ces résultats diffèrent des effets observés et des dynamiques existantes, qui ont modelé leur implantation et qui sont le véritable sujet d'analyse.

Ces dynamiques de changement social sont ici appréhendées à travers la sociologie de l'acteur réseau, et en particulier la théorie du « *travelling model* ». Cette approche conceptualise la construction de modèles de développement, puis leur transfert d'un endroit à un autre du globe. La thèse analyse ainsi comment le programme de BG est représenté et façonné par les bailleurs, pour être ensuite accepté, utilisé et assimilé par les agents publics locaux, dans sa transplantation au cœur de l'administration publique au Rwanda et au Burundi. Ce transfert de technologie est principalement analysé par le prisme d'une analyse « micro », à mi-chemin entre l'interactionnisme de Crozier et Friedberg (Crozier & Friedberg, 1977) et la démarche socio-anthropologique d'Olivier de Sardan et Blundo (Blundo, Olivier De Sardan, 2006). La rationalité des agents publics, leurs comportements et pratiques sont étudiés afin d'identifier comment ces programmes de gouvernance sont perçus, utilisés, voir instrumentalisés par les acteurs. Les règles formelles et informelles de

comportement, les normes pratiques au sein de l'administration publique, les relations de pouvoir sont ici au centre de l'analyse.

On retrouve donc dans cette thèse des lignes d'enquêtes aussi bien verticales qu'horizontales. Les lignes verticales considèrent les différents volets de la politique de BG, en partant de l'analyse de la négociation des programmes de BG au plus haut niveau de l'Etat, et en redescendant jusqu'à leur mise en œuvre au niveau local. La période d'analyse de la thèse couvre la période d'introduction des réformes administratives liées à la BG, à partir de l'an 2000 au Rwanda et de 2003 au Burundi, jusqu'à aujourd'hui (2017). Quant aux lignes d'enquête horizontales, elles analysent la vie quotidienne et contemporaine des fonctionnaires de l'Etat Rwandais et Burundais, aussi bien dans la sphère publique que dans la sphère privée, afin de comprendre leurs rationalités, leur rôle social et économique et leurs rapports aux programmes de développement.

II — PLAN DE LA THESE ET RESUME DES DONNEES COLLECTEES

La thèse est divisée en deux grandes parties. La première partie regroupe les chapitres 1 à 4 de la thèse ; elle explore la conceptualisation du sujet d'étude et l'orientation stratégique et normative des agents du développement envers le sujet étudié. La deuxième partie rassemble les chapitres 5 à 9 ; elle présente la mise en œuvre des différents volets des programmes de BG. Comme l'indique l'illustration ci-dessous, les chapitres suivent les différentes phases du *travelling model*, c'est-à-dire les étapes majeures de la chaîne de production de la BG, de sa fabrication à son expédition puis sa transformation au niveau local. Ainsi, l'ensemble de la thèse forme un tout cohérent, de la conception à la mise en œuvre des programmes de BG.

Par souci de clarté envers la démarche suivie, les différents chapitres vont être ici brièvement présentés en incluant le matériel utilisé. Dans la partie dédiée à la méthodologie de recherche au sein du chapitre 1, je présenterai plus en détails l'intérêt de chaque type de matériel collecté.

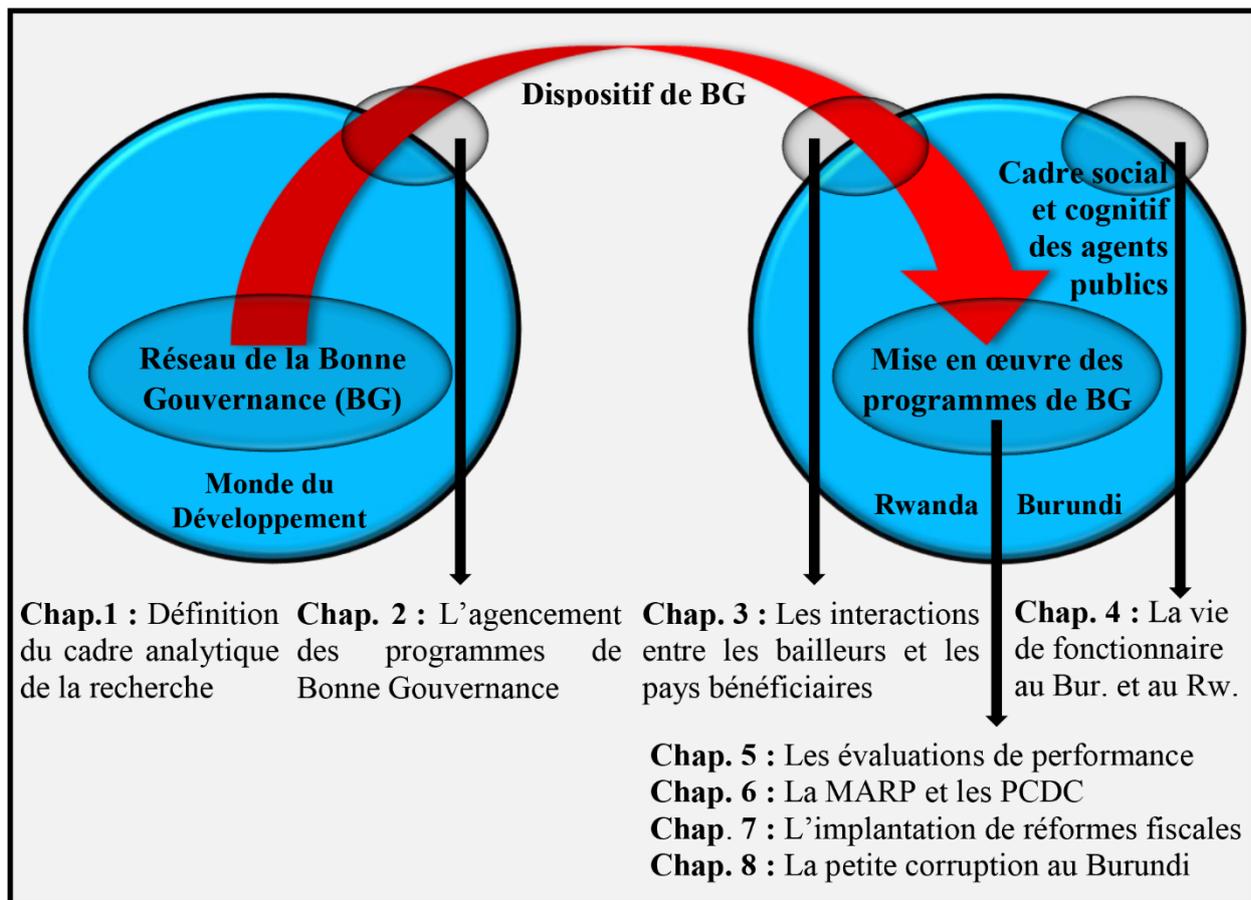


Illustration n°1 : Conception de la thèse à travers la théorie du *travelling model*

Le **premier chapitre** de la thèse présente le cadre théorique. Y sont donc expliquées les différentes approches suivies, au regard des domaines dans lesquels s'inscrit cette thèse, à savoir l'anthropologie du développement, l'anthropologie de la gouvernance et l'anthropologie sociale. Sur cette base, je développerai la problématique de recherche, les hypothèses de travail, ainsi que la méthodologie utilisée pour répondre à la problématique. Ce chapitre se base uniquement sur ma propre réflexion et des données secondaires, notamment des ouvrages académiques.

Dans le **chapitre 2**, l'enjeu est de déconstruire la logique qui sous-tend les interventions des acteurs du développement dans l'élaboration et l'implantation des programmes de BG. Seront donc analysées les différentes acceptions et approches normatives du concept de BG et les conditionnalités pour l'implantation des programmes. Ce chapitre se base également sur des données secondaires, essentiellement les différents documents techniques et financiers des bailleurs. Des entretiens personnalisés auprès des agents publics burundais et rwandais ainsi que des techniciens et des représentants des agences de coopération ont permis de confronter les données secondaires à la rationalité de ceux chargés de mettre en œuvre ces programmes.

Le chapitre 3 analyse les relations entre les bailleurs et les agents publics au Burundi et au Rwanda, dans l'implantation et le suivi des programmes de Bonne Gouvernance, selon les différents niveaux d'influence (politique, stratégique, et opérationnel). Une partie est consacrée à l'actuelle crise de gouvernance au Burundi ce qui permet de mettre en exergue les logiques d'action suivies par les acteurs, aussi bien dans leur rupture que leur continuité avec la période précédente.

Les données sur le Burundi ont été recueillies principalement à travers une cinquantaine d'entretiens réalisés avant la crise (de juin à septembre 2014), et après le début de la crise (de janvier à juin 2016). Les données sur le Rwanda proviennent d'entretiens réalisés principalement durant la période de recherche empirique (juillet-août 2013) ainsi que durant la période d'écriture (janvier à juin 2017). Les entretiens ont été réalisés auprès de l'ensemble des acteurs du développement : les cadres et représentants des agences de développement, les partenaires burundais et rwandais, et les cadres de la société civile. Des observations participantes au sein du ministère du Développement Communal au Burundi et au sein du Rwanda Governance Board au Rwanda ont également permis de mieux comprendre les interactions des acteurs et les considérations des fonctionnaires. Enfin, certaines observations ont été tirées de la mission de recherche de quatre mois sur la gouvernance locale, auprès de la CTB. Pour des raisons de sécurité, les sources de certaines informations jugées sensibles n'ont pas été dévoilées.

Le chapitre 4 évoque le point de vue des agents locaux, c'est-à-dire les conditions de vie des fonctionnaires au Burundi et au Rwanda. Sur la base d'une sélection de six récits de vie, trois au Rwanda et trois au Burundi, je présente la carrière au sein de la fonction publique, les difficultés des fonctionnaires au quotidien et leur rapport à la famille et à l'argent. Cette analyse permet ainsi de mieux comprendre la perception cognitive des fonctionnaires, les liens de solidarité et de rivalités entretenus par les agents publics, pour finalement mieux comprendre leur disposition vis-à-vis des programmes de développement et le milieu dans lequel les fonctionnaires évoluent.

Le chapitre 5 parcourt les concepts de **redevabilité** et **d'orientation vers les résultats**, à travers l'étude de l'évaluation des performances au Burundi et au Rwanda, tout en offrant une étude critique sur le processus de **décentralisation** dans ces deux pays. J'explique notamment que l'évaluation de la performance est utilisée par le régime burundais et rwandais comme un instrument de contrôle et de pouvoir de manière capillaire sur l'ensemble du territoire.

Pour effectuer cette étude, j'ai suivi sur le terrain les évaluations des collectivités locales, dans les deux pays étudiés, à savoir les communes du Burundi et les districts du Rwanda. Au Burundi, lors

de l'évaluation 2014 des communes pour leur exercice budgétaire 2013, j'ai réalisé des observations participantes en suivant trois équipes différentes d'évaluateurs, soit en tout dix évaluations de communes, à Bujumbura Rural, Bujumbura Mairie et Gitega. Au Rwanda, j'ai suivi deux équipes d'évaluation dans quatre districts différents (Kicukiro, Karongi, Muhanga et Nyarungenge), dans le cadre de l'évaluation des districts 2013, pour l'exercice budgétaire 2012-2013. De nombreux entretiens auprès des évaluateurs et des fonctionnaires communaux ont permis d'étayer les recherches.

Le chapitre 6 approfondit la notion de **participation citoyenne**, en analysant l'implantation de la méthodologie MARP (Méthode Accélération en Recherche Participative), dans le cadre de la planification financière des politiques de développement au niveau local. Ce chapitre montre comment, au fur et à mesure du processus, le contrôle du pouvoir s'exerce, au point d'inhiber le potentiel de responsabilisation et d'autonomisation des communautés, et donc d'aller à l'encontre des objectifs même de la méthodologie.

Durant tout le mois de septembre 2014, j'ai participé en tant qu'observateur indépendant à l'élaboration de PCDC dans les communes de la province de Muyinga, au nord-est du Burundi. Pendant toute cette période, j'ai travaillé, cohabité, vécu avec les équipes de recherche, en immersion totale. J'ai été continuellement accompagné d'un interprète et assistant de recherche burundais,³ avec qui j'ai quotidiennement confronté mes analyses, afin d'affiner la recherche. J'ai pu assister aux différentes réunions communautaires visant à recueillir les doléances citoyennes et organisées à chaque niveau de l'administration locale, à savoir les réunions collinaires, zonales et communales. J'ai également assisté à la « réflexion thématique », soit une réunion technique de rédaction des projets du PCDC (République du Burundi, 2012b :13).

J'ai ensuite confronté le résultat de mes analyses en réalisant environ cinquante entretiens, aussi bien auprès des citoyens participants aux réunions, que des facilitateurs et organisateurs des réunions, des agences de développement (CTB, GIZ), et des fonctionnaires au niveau local et national en charge de l'élaboration et la mise en œuvre des PCDC. Certains entretiens ont été réalisés durant l'élaboration du PCDC, mais la majorité a eu lieu un an après, afin de comprendre quel impact et quelle impression la méthodologie avait laissé aux participants. J'ai également assisté à des réunions de capitalisation des bailleurs de fonds, en partenariat avec le ministère du Développement Communal, pour comprendre leur perception sur l'utilisation de la méthode MARP. J'ai eu accès à l'ensemble des documents ayant trait à la mise en œuvre des PCDC.

³ Florent Nintunze, Interprète et assistant de recherche

Le chapitre 7 examine les principes de **transparence, de responsabilisation et d'Etat gestionnaire** (c'est-à-dire la logique d'efficacité et de rentabilité), en déconstruisant l'influence d'un bailleur directement sur le terrain. J'ai ainsi analysé l'implantation et la mise en œuvre d'un programme de réforme de la fiscalité communale de la Coopération Technique Belge (CTB). Pour ce faire, j'ai réalisé une étude empirique comparée pendant plusieurs mois dans deux communes différentes (Mabayi et Bukeye)⁴, la première étant soutenue par la CTB et la dernière n'ayant aucun soutien des bailleurs. L'analyse comparative permet de constater des homologues structurales entre les deux communes. Je pus ainsi comprendre l'approche normative de la CTB, les effets et les processus de transformation de la gouvernance locale, ainsi que son appropriation par les différents acteurs.

Cette recherche a pu être effectuée après que les directeurs du PADLPC aient accepté en décembre 2014 de me soutenir pour réaliser une étude indépendante et comparative en vue de mesurer l'impact de leur programme. C'est donc en tant que chercheur indépendant que j'entrepris cette recherche, accompagné d'un assistant de recherche et interprète. De janvier à mai 2015, je réalisai environ 300 entretiens et 45 jours d'observation participante. Les deux tiers des entretiens ont été exécutés auprès des populations de Mabayi et Bukeye, le tiers restant auprès des inspecteurs des finances officiant dans les provinces des communes étudiées, des fonctionnaires des communes, ainsi que des fonctionnaires du ministère de la Bonne Gouvernance et du ministère du Développement Communal. Les observations participantes ont été réalisées aussi bien dans les bureaux de l'administration communale qu'auprès des employés de la commune, et des agents de recouvrement durant leurs tournées sur les marchés et les collines. Des sources secondaires ont permis de compléter les données recueillies sur le terrain.

Enfin, le **chapitre 8** traite de **la lutte anti-corrruption** au Burundi. En présentant les difficultés de contrôle de l'administration communale, la politisation de l'administration publique, et la tolérance envers les pratiques alternatives de recouvrement fiscal, l'analyse met en exergue la conception patrimoniale de l'Etat, qui est « négociée » au quotidien entre les agents locaux et les populations.

⁴ Le choix des communes pour cette étude s'est fondé sur trois grands critères : l'intérêt scientifique, les conditions sécuritaires, et la faisabilité logistique. Dans l'intérêt de la comparaison, il fallait que ces communes aient des similarités du point de vue économique, tel que le taux de recouvrement, les dépenses réelles de fonctionnement ou encore le taux d'imposition. La démographie et la géographie des communes choisies étaient également considérées, afin que le tissu économique soit comparable. L'annexe 1 offre un comparatif des deux communes choisies. A noter que la commune de Mabayi a été sélectionnée par la CTB, car il s'agissait de la commune ayant obtenu les meilleurs résultats de la province à l'évaluation des performances.

Enfin, le chapitre révèle comment la lutte anti-corruption est instrumentalisée par le parti au pouvoir, au point de favoriser l'impunité des élus et agents publics liés au parti. Cette recherche se base sur le même matériel que le chapitre 7.

Les conclusions générales ont pour but de rassembler dans un ensemble cohérent et synthétique tous les résultats des analyses menées sur la gouvernance locale dans les pays étudiés et les aspects socio-anthropologiques sur la transformation d'un mode d'agir et de penser. Les conclusions soulignent également l'apport de la thèse dans le domaine de l'anthropologie de l'Etat en Afrique, de la sociologie du développement, et de la psychologie sociale (le rapport aux normes).

Mais avant d'entrer dans le vif du sujet, il est important d'expliquer le déroulement de cette recherche empirique, qui a nécessité plus d'un an de préparation, trois ans sur le terrain, et presque un an d'écriture. Ce déroulement de la recherche permet non seulement de mieux comprendre la perception du sujet par l'auteur, mais aussi l'intégration sur le terrain, qui est déjà en soi révélatrice de certains aspects de la gouvernance au Rwanda et au Burundi.

III — LE DEROULEMENT DE LA RECHERCHE DOCTORALE

La thèse a été conceptualisée en marge de mon travail au sein du centre de crise de l'OTAN, où j'exerçais en tant que spécialiste de recherche stratégique. La fragilité de l'Etat dans les pays en développement semblait alors une des causes majeures de l'insécurité et l'instabilité dans le monde. Cependant, je remarquai que les interventions pour le renforcement des capacités en matière de gouvernance et de gestion de l'Etat, comme en Libye à l'époque, étaient souvent peu efficaces ou instrumentalisées par les parties prenantes. Mon intention était donc de mieux comprendre le fonctionnement de l'Etat dans des pays en développement post conflit et la gestion des interventions de développement, pour identifier d'où venaient ces difficultés.

Mon approche conceptuelle de mon sujet d'étude était alors assez naïve, mais tout à fait en phase avec la culture institutionnelle dans laquelle je travaillais: il y avait, comme référentiel, un unique modèle de gestion de l'Etat, basé sur la nouvelle gestion publique et la démocratie, et des pratiques en Afrique et ailleurs qui s'éloignaient de ce modèle. Il suffisait alors de répertorier les différences entre ce modèle et les pratiques observées, pour appréhender les pathologies des Etats africains, et améliorer en conséquence le système de gestion des programmes de développement. J'identifiai deux pays post-conflits ayant de nombreuses similarités, où les programmes de BG étaient

également très similaires, mais dont les résultats empiriques semblaient de prime abord différents, le Burundi et le Rwanda. L'objectif de cette perspective comparative était de mettre en exergue les modes de gouvernance différents au Rwanda et au Burundi, et les dynamiques d'interaction entre les bailleurs et les deux leaderships nationaux. Une fois élaborée, je soumis ensuite ma proposition de thèse à mon directeur de thèse, qui l'accepta après d'amples modifications du cadre théorique et méthodologique. Difficile d'imaginer alors que je m'engageais dans une thèse qui allait durer cinq ans, dont trois ans sur le terrain (six mois au Rwanda et deux ans et demi au Burundi).

L'expérience empirique modifia profondément ma perception de la gouvernance et donc mon sujet de doctorat. Je compris que les structures étatiques dans lesquelles j'évoluais au Burundi et au Rwanda avaient certes l'apparence institutionnelle d'un Etat contemporain « occidental », mais en réalité, les dynamiques internes propres à son fonctionnement n'étaient pas comparables et n'avaient même rien à voir avec l'idéaltype wébérien ; ce dernier ne pouvant donc pas servir d'étalon. Je devais donc me départir de ma propre conception de l'Etat et de mes a priori y référant pour appréhender le fonctionnement étatique au Burundi et au Rwanda. La difficulté a été de maintenir cette distanciation normative avec le milieu étudié, tout en côtoyant dans la sphère privée et professionnelle les agents de la coopération internationale, ces derniers basant généralement leur travail, et surtout le bien-fondé de leur intervention, sur le modèle de nouvelle gestion publique. De même, de nombreux fonctionnaires locaux jugent leur propre action en fonction des critères établis par les agences internationales de développement.

Il fallut donc maintenir une double perspective: m'insérer sur le terrain en épousant les codes, le vocabulaire et les valeurs des milieux étudiés, tout en maintenant une distanciation sur mon propre rôle et l'environnement étudié. Il s'agissait donc d'une perspective phénoménologique, permettant d'adopter différents niveaux de conscience sur l'objet d'étude. C'est ce processus itératif entre ces différents positionnements normatifs qui donne à cette recherche son caractère anthropologique, mettant en parallèle différentes perceptions cognitives, elles-mêmes vécues par l'auteur. Cependant, « la prégnance du discours développementaliste », comme le souligne Lavigne Delville (Lavigne Delville, 1992 :1), oblige à une vigilance épistémologique qui est parfois difficile, tant dans le compte rendu de l'analyse que le vécu individuel. Cet effort intellectuel fut d'ailleurs plus laborieux au Burundi durant la période de crise, car il était devenu plus difficile, voire malvenu vis-à-vis de mes proches subissant le joug du régime autoritaire, d'éviter les points de vue normatifs. En outre, les conditions pour la recherche étaient devenues plus difficiles durant cette période. Mais par respect pour la chronologie de la recherche, revenons d'abord sur la recherche au Rwanda.

1. La recherche au Rwanda

a) *Déroulement de la recherche*

Je suis arrivé au Rwanda avec ma compagne en juin 2013. Souhaitant m’immerger immédiatement dans le « vrai Rwanda », ma compagne et moi-même nous installâmes à Muhanga, à environ 1h30 de Kigali. Cette distance avec la capitale était liée au projet professionnel de ma compagne, qui souhaitait travailler au sein d’une école rwandaise avec laquelle elle avait pris contact, et ma volonté de connaître immédiatement le Rwanda rural, à mes yeux plus « authentique » que la capitale, en proie à une urbanisation croissante. La seconde étape fut la sélection d’un assistant de recherche, sur la base des recommandations d’autres doctorants, puis l’obtention du permis de recherche.

Grâce au contact d’un ami, ce premier travaillant pour la présidence, je fus très vite introduit auprès du directeur du Rwanda Governance Board (RGB), une institution étatique dont l’objectif est la mise en œuvre de la BG. Je montai un dossier *ad-hoc* pour vanter les retombées bénéfiques de ma recherche pour le Rwanda. Le directeur du RGB se montra intéressé par ma recherche, dans la mesure où elle était censée permettre d’appréhender le degré d’appropriation des normes de BG par les fonctionnaires rwandais. Il accepta de signer une version remodelée de la lettre d’affiliation que je lui avais préparée. Ce remodelage comportait une plus grande précision géographique, ce qui restreignait mes possibilités de recherche à seulement trois districts, mais n’affectait en rien la recherche en elle-même. Ces premiers contacts avec les fonctionnaires du RGB me firent vite comprendre l’importance de la hiérarchie au Rwanda, et surtout la méfiance et la peur de prendre une initiative ou décision à chaque niveau administratif. Le moindre document devait être avalisé par un supérieur hiérarchique, la moindre requête était aussitôt transmise à un échelon hiérarchique supérieur.

Une fois l’autorisation de recherche obtenue, je pus commencer les recherches. Grâce à mes contacts récurrents avec l’équipe du Rwanda Governance Board, une institution directement liée à mon sujet de recherche, je fus tenu informé du planning des différentes activités en lien avec ma recherche. Je commençai par l’évaluation annuelle de la performance des communes, appelée *Imihigo*. Avec des équipes de fonctionnaires, je sillonnai une partie du pays afin d’observer les réunions d’évaluation des communes. Cela me permit de me familiariser avec le pays et la mentalité

des agents publics, tout en découvrant certains aspects de la gouvernance locale. Une série d'entretiens fut ensuite menée avec les agents publics ayant pris part aux évaluations, pour comprendre leur perspective.

En parallèle de mes activités de recherche, je décidai de donner des cours de relations internationales à l'Université Catholique de Kabgayi. Cela me permit d'entrer en contact avec des jeunes et des fonctionnaires du pays et de financer une partie de mes recherches. J'offris également mes services auprès de GIZ, qui m'engagea en tant que consultant pour analyser la structure réelle du pouvoir au niveau local et examiner de manière critique les « citizen report cards » (Republic of Rwanda 2016), c'est-à-dire des enquêtes censées être participatives, utilisées comme mesure de la délivrance des services publics. Cette insertion dans l'environnement de la coopération internationale était également nécessaire pour la thèse, m'offrant un contact privilégié avec les techniciens des agences. J'assistai également à de nombreuses réunions entre les bailleurs et les agents publics, pour comprendre les interactions entre les différents acteurs.

Durant le mois d'octobre 2013, je réalisai une observation participante au sein de l'administration du district de Muhanga. Je passai de nombreuses journées au sein du bureau foncier pour comprendre le traitement des dossiers, j'assistai aux réunions des employés provinciaux, je réalisai des entretiens avec une bonne partie du personnel de l'administration du district. En parallèle, je réunis l'ensemble des textes de lois relatifs à la décentralisation, afin de mieux comprendre le système étatique rwandais.

Ainsi, ces premiers mois au Rwanda furent particulièrement prolifiques, je ne rencontrai presque aucune difficulté dans la récolte de données pour ma thèse. Toutefois, le caractère autoritaire du régime et l'atmosphère « schizophrénique » du Rwanda ont rendu la recherche parfois difficile. Il n'était par exemple pas possible d'évoquer ouvertement le sujet de ma thèse sans générer de méfiance ou de peur. Certains fonctionnaires me considéraient parfois comme un « espion ». L'omniprésence du parti au pouvoir et l'impression d'être constamment surveillé dans cet Etat policier n'était pas non plus rassurant. Mais ces difficultés, sommes toutes presque « normales » sur certains terrains d'investigation, et en particulier sur un terrain comme celui de la gouvernance publique, furent sans commune mesure avec les événements qui eurent lieu par la suite.

b) *Mon départ précipité du Rwanda*

Durant le mois de novembre 2013, je réalisai une centaine d'entretiens auprès des taxi-motos à Kigali, pour mieux comprendre leurs interactions avec la police routière, leur perception des forces de l'ordre et les écarts existants entre les procédures et les pratiques au sein de la police. L'idée m'était venue au cours de mes nombreux périples à Kigali. Sillonnant la ville en taxi-moto pour me rendre rapidement d'une réunion à une autre, je m'étais vite rendu compte que les motards étaient différents : alors que les Rwandais avec qui je m'étais entretenu avaient quasiment tous peur de s'exprimer ouvertement, ces motards semblaient former une communauté à part, avec un franc-parler, une fougue, une envie de s'exprimer sur leur quotidien, dont les rapports avec la police faisaient partie. J'y vis l'opportunité d'étudier la corruption dans la fonction publique, et d'une manière plus large l'impact de la lutte anti-corruption au Rwanda, ce qui était parfaitement en phase avec ma recherche doctorale.

Je sélectionnai alors plusieurs quartiers de la ville de Kigali, afin de m'entretenir avec les différents corps de métier liés aux motards (chefs de parking, représentants d'association, mécaniciens, motards), changeant régulièrement de lieu de rencontre pour les entretiens afin de ne pas attirer les soupçons, car je me doutais que la recherche comportait un risque potentiel, étant donné le caractère sensible des informations liées à la corruption des agents publics. L'insertion sur le terrain fut particulièrement aisée, la recherche avança sans aucune difficulté majeure pendant deux semaines durant. Mon assistant de recherche étant particulièrement doué, il réussissait à mettre très facilement à l'aise nos interlocuteurs pour qu'ils nous parlent de leur quotidien: les difficultés logistiques et financières, la solidarité entre motards, les barrages de la police routière et les rapports avec la police, les négociations de la corruption avec la police, etc. Mais un jour fut différent.

Le mercredi 13 novembre 2013, je commençai mes entretiens vers 8h00, au bar "Karibu" en plein cœur de Kigali. Un des premiers entretiens se démarqua des autres. L'homme en face de moi était un rescapé du génocide, sa famille ayant été entièrement trucidée. Il avait un grand besoin de sécurité et de stabilité, un amour pour l'ordre et l'autorité, souhaitant une vie tranquille et sans conflit. Ses réponses à propos de la corruption de la police contrastaient avec l'ensemble des entretiens réalisés jusqu'alors. Sa méfiance étant évidente, je décidai de "noyer le poisson" en mélangeant mes questions de recherche avec un ensemble d'autres questions contextuelles, sans rapport avec mon sujet de recherche, afin de minimiser le risque d'une éventuelle délation. Au bout d'une heure d'entretien, je lui tendis 5.000 FBU de compensation pour le manque à gagner, et je

clos l'entretien. Une fois qu'il fut parti, je demandai à mon assistant d'interpeller un autre motard dans la rue, qui accepta de s'entretenir avec nous.

Vers 11h, je remarquai au fond du bar la présence de deux policiers interrogeant le personnel du local. Leur présence m'occasionna tout de suite une gêne, car le motard avec qui je m'entretenais était en train d'évoquer la vénalité des policiers, mais je décidai de continuer mon travail, par respect pour mon interlocuteur et conscience professionnelle. Puis ne voyant plus les policiers, j'entrepris encore d'autres entretiens. Vers 13h, lors de la pause déjeuner, je croisai le chef de la police du district (il avait deux étoiles sur les épaulettes et le nom du district sur son uniforme), ce qui me surpris. Finalement, vers 15h le chef de la police du district se décida à venir à ma table, il me salua et me demanda de parler seul à seul avec mon interprète, puis ils s'éloignèrent ensemble. Pendant ce temps, je restais seul avec le motard avec qui je m'entretenais, cherchant tant bien que mal de le rassurer pour me rassurer moi-même.

Finalement, je décidai de clore l'entretien pour aller à la rescousse de mon interprète, mais sur le chemin un jeune homme m'arrêta et me tendis sa carte, sur laquelle je pus lire : agent du Service Central de Renseignements. Il me posa quelques questions sur qui j'étais et ce que je faisais, m'expliquant qu'il devait savoir ce qui se passait sur son territoire et que ces entretiens de taxi-motos l'intriguaient. Il demanda à voir mon autorisation de recherche et empocha les photocopies des documents officiels. Nous rejoignîmes ensuite mon interprète à l'arrière du bar, où se trouvait également le chef de la police, mais aussi deux motards avec qui je m'étais entretenu en fin de matinée. Les échanges avec le chef de la police du district furent cordiaux, nous échangeâmes nos coordonnées, il me donna également celles de son chef, l'inspecteur général de la police, afin que je formule une demande d'autorisation de recherche auprès de la police routière de Kigali (dans l'éventualité que je veuille compléter mes recherches).

Afin de maintenir le niveau de confiance du régime envers ma recherche et avec la volonté de rester totalement transparent sur ma conduite, je décidai d'écrire à l'inspecteur général de la police. Je lui expliquai mon intention d'évaluer le niveau de compréhension et d'appropriation des normes de bonne gouvernance par les fonctionnaires de la police nationale rwandaise, dans le but d'améliorer la délivrance des services publics, ce qui correspondait à un des objectifs du gouvernement rwandais. Mon courrier n'obtint aucune réponse.

Dans les semaines qui suivirent, j'avais l'impression que la surveillance exercée sur mes agissements était devenue plus forte, mais sans que mes recherches soient troublées. J'avais même

obtenu l'accès à certaines prisons de Kigali, et je menai différents entretiens au sein de la prison « 1900 » avec des fonctionnaires ayant été condamnés pour corruption. Mon interprète fut rappelé par un agent du service de renseignements, qui souhaitait les coordonnées des motards avec qui nous nous étions entretenus. Un autre jour, un ami fonctionnaire au niveau local et membre du parti au pouvoir m'informa que mon cas était suivi lors des réunions hebdomadaires de sécurité, au niveau de mon district de résidence. Quinze jours plus tard, la secrétaire du directeur du Rwanda Governance Board me demanda un rapport sur mon travail, son chef venait de le lui demander en urgence. Pendant cinq mois, jamais aucun compte rendu ne m'avait été demandé ; ce soudain besoin de contrôle ne me semblait donc pas de bonne augure. Puis, ce fut l'organisme délivrant les autorisations de recherche qui reprit contact avec moi. La responsable des autorisations m'informa avoir été interrogée par le service de renseignements et m'invita à trouver une solution, se sentant dans l'embarras. De la conversation avec cette responsable, je ne pus comprendre si mon autorisation de recherche était encore valide ou pas. Ma situation devenait floue. Prenant les devants pour éviter des complications ultérieures pour tout mon réseau, et par peur de voir mon autorisation de recherche annulée, je décidai d'aller moi-même à la rencontre du chef du service des renseignements, au quartier général de la police.

Après un peu d'attente, je fus brièvement reçu par l'inspecteur général de la police. Plein d'enthousiasme, je lui fis part de mes inquiétudes, du bien-fondé de ma recherche, de mon souci de transparence et de l'aide que je venais solliciter auprès de lui, comme le montrait la lettre que je lui avais précédemment écrit. Il m'affirma être effectivement au courant de mon cas, mais me conseilla de rencontrer la personne en charge du dossier. Il téléphona immédiatement à cette personne, puis m'affirma que le responsable en question était prêt à me recevoir. Il me commanda d'y aller directement, ce que je fis après l'avoir chaleureusement remercié.

Je fus reçu par le vice-directeur de la police criminelle et son assistant, qui était donc la personne en charge de mon dossier. Ma visite de courtoisie se transforma très vite en interrogatoire en bonne et due forme. Pendant deux heures, les questions portèrent sur l'objet de ma recherche, ma manière de procéder, la manière de retranscrire les entretiens, le support sur lequel mes notes étaient tenues, les noms des personnes interrogées, mes relations avec mon interprète, les limites de mes autorisations de recherche, etc. Mon principal souci fut évidemment de délivrer le moins d'informations possibles pour limiter les risques encourus pour toutes les personnes avec qui j'étais entré en contact. A l'issue de l'interrogatoire, il m'informa avec un air malicieux que j'avais maintenant des problèmes avec l'immigration, que mon visa n'était plus valide et que nous devions donc nous

rendre ensemble à l'office de l'immigration. Ayant très péniblement renouvelé mon visa de travail peu de temps auparavant, cette nouvelle me surpris et m'affligea particulièrement.

Ces messieurs m'escortèrent alors à l'office de l'immigration, où nous fûmes reçus par le directeur. Lorsque le directeur me demanda de décliner mon identité, le vice-directeur de police prit un malin plaisir à énumérer mes diplômes et mes compétences linguistiques ; le contentement de pouvoir humilier ce que j'incarnais à ses yeux était clairement lisible sur son visage. Au contraire, le directeur de l'immigration afficha un air contrit pour m'annoncer que j'étais accusé « d'usage de faux », ayant usurpé mon permis de travail pour effectuer une recherche (pourtant approuvée par les plus hautes instances de l'Etat) en plus de mes activités de consultance. Cette accusation invraisemblable, surement montée de toute pièce par le chef de la police criminelle juste auparavant, lui permit de justifier une perquisition à mon domicile, « pour s'assurer que j'étais de bonne foi et que je souhaitais collaborer pour montrer ma bonne volonté », dit-il. Je demandai bien évidemment les conséquences d'un éventuel refus de coopérer (l'accusation étant à mes yeux totalement illogique et injuste), le directeur de l'immigration m'informa alors que j'encourais le risque d'une amende importante et d'une incarcération. J'optai pour la perquisition.

J'eus donc le privilège de me rendre à mon domicile à l'arrière de la voiture du vice-directeur de la police criminelle, conduite par son assistant. Le plus angoissant pour moi n'était pas tant ce que les policiers pouvaient trouver à la maison, mais plutôt qu'ils prennent connaissance de l'ensemble de mes entretiens sur les taxi-motos. Lesquels se trouvaient dans un cahier que j'avais avec moi, dans mon sac à dos. Il y avait un risque potentiel que certaines personnes avec qui je m'étais entretenu et qui s'étaient confiées soient identifiables, ce qui était de ma responsabilité et risquait d'entacher ma conscience en cas de négligence. Je décidai donc de dissimuler mon cahier en dessous du siège du vice-directeur, en espérant être dans la même voiture au retour pour le récupérer. Le risque était plus important pour ma personne, mais l'anonymat de ces personnes valait cette prise de risque.

A notre arrivée à la maison, nous fûmes accueillis par le procureur avec son autorisation de perquisition en main, ainsi que toute l'équipe de police locale et les voisins curieux et incrédules alentour. Des policiers en tenue civile accompagnaient le procureur pour effectuer la perquisition ; je reconnus alors certaines personnes que je croisais régulièrement dans le quartier. Je fis tout de suite le lien avec l'information délivrée par mon ami sur la surveillance de mes allers et venues. Je pris le temps de lire l'autorisation de perquisition, qu'on me demanda de signer pour commencer la procédure. Me souvenant de la menace de conséquences plus dramatiques en cas de non

coopération, j'acceptai de signer la perquisition et je laissai les forces de police entrer chez moi. Le procureur m'intima de rester assis dans le séjour, pendant qu'avait lieu la fouille de mon domicile.

La perquisition fut menée consciencieusement, tous les écrits et le matériel informatique furent saisis, dont mes affaires personnelles dans mon sac à dos. Pendant la fouille, le vice-directeur resta à mes côtés, ce qui me permit d'avoir une petite discussion informelle avec lui. Il m'affirma que d'autres moyens auraient pu être exploités, prenant l'exemple de ma cohabitation hors mariage avec ma compagne, ce qui était illégal au Rwanda et pouvait être un motif d'annulation de nos visas ; la menace était évidente. Je signai ensuite la liste des documents séquestrés, puis nous repartîmes à Kigali, dans la même voiture avec laquelle nous étions venus. Avec d'infimes précautions, je pus récupérer mon cahier et le glisser à nouveau dans mon sac à dos. Le chef de la police s'est donc assis, à son insu, sur le seul cahier contenant des informations sur la corruption dans la police.

Le lendemain de la perquisition, je pris contact avec le consul de France, qui accepta de me recevoir. Pendant l'entretien, il m'avoua être incapable d'intervenir, en raison des relations diplomatiques tendues entre la France et le Rwanda et le caractère autoritaire du régime actuel. Il me suggéra d'ailleurs de faire profil bas et de partir le plus tôt possible du pays, « pendant qu'il en était encore temps ». Il me cita l'exemple d'un autre français ayant connu récemment une situation similaire (également accusé d'usage de faux), qui fut incarcéré pendant un an, ayant dû se ruiner en frais judiciaires pour finalement être autorisé à quitter le pays. L'attaché à la défense confirma cette opinion, préférant même me faire sortir par la porte dérobée pour éviter que le gouvernement rwandais sache que nous avions été en contact.

Quelques jours plus tard, tout le matériel saisi me fut remis, l'enquête s'étant révélée non concluante. Encore quelques jours plus tard, ma compagne et moi-même reçûmes chacun un appel de l'immigration. Le directeur de l'immigration m'informa que nos visas étaient annulés et que nous avions douze heures pour quitter le pays. A défaut, « la police se chargera de vous faire partir », me dit-il. Lorsque je m'avisai de savoir pourquoi, il me répondit : « vous le savez très bien ». Puis lorsque ma compagne chercha elle aussi à en savoir plus, l'immigration lui répondit « demandez à votre mari ». Je me rendis donc le jour-même à l'immigration pour récupérer mon passeport et celui de ma compagne, et je constatai que nos visas avaient été dûment invalidés.

Nous partîmes finalement le lendemain matin du Rwanda, soulagés d'avoir évité le pire. Le retour en France fut préoccupant pour la thèse, qu'il a fallu réorienter dans la mesure où le terrain principal ne pouvait plus être le Rwanda. Je restai ensuite en contact avec mon assistant de recherche et les

personnes ayant facilités mon insertion sur le terrain. Finalement, aucune personne autre que ma compagne et moi-même n'eurent à subir des conséquences fâcheuses liées aux événements narrés ici. L'ensemble de mes contacts rwandais se montra navré de ce qui était advenu, invoquant parfois un malentendu, mais en conservant toujours une certaine réserve. J'avais l'impression que tous ceux ayant lien avec le régime rwandais pratiquaient l'autocensure. Ne souhaitant pas les mettre dans l'embarras, je ne cherchai donc pas à revenir sur les événements passés, seulement à maintenir des relations cordiales pour continuer la thèse. D'un commun accord avec mon directeur de thèse et malgré tous les désagréments qu'elle avait occasionné, cette étude sur les taxi-motos ne fut finalement pas incluse dans la thèse.

c) *Analyse de mon éviction*

Comme l'expose un autre chercheur dans l'analyse de son expulsion de Russie (Favarel-Garrigues, 2014), l'événement en soi est susceptible de révéler certaines pratiques du pouvoir et certaines orientations normatives des acteurs. Revenons tout d'abord sur la délation du motard à mon contre. Il est notoire que cette personne n'ait pas agi sous la contrainte, mais qu'il ait appelé la police de sa propre initiative. Le profil psychologique de l'entretien porte à croire qu'il ait plus agi par conviction que par intérêt. Même si selon son profil ce motard représente une infime minorité des entretiens réalisés, cela prouve que ce régime autoritaire est tout de même soutenu par une partie de la population, non pas seulement par intérêt mais aussi par ce qu'il incarne. Pour au moins les rescapés du génocide, soit environ 3% de la population, le régime actuel incarne la sécurité et une protection.

L'impression qui a prévalu durant tout le processus d'éviction a été une dépersonnalisation de la procédure. Ce n'était pas moi en tant qu'individu qui était visé, mais plutôt la figure du chercheur étranger représentant un risque pour ce régime autoritaire. Du reste, à part le vice-directeur de la police criminelle, l'ensemble des acteurs a agi dans une démarche procédurale, presque routinière, sans chercher à nuire à ma personne, mais en respectant les procédures administratives et les pratiques en vigueur dans leur milieu professionnel. Il est d'ailleurs intéressant d'analyser le rôle du pouvoir légal-rationnel dans la gestion de mon cas.

La procédure d'expulsion devait revêtir une forme juridique efficace, comme ce fût le cas, puisque le recours pour une annulation de visa est impossible. Il fallait aussi qu'elle conserve un semblant de normalité et de légalité, pour éviter de ternir l'image du département ou du régime. Le recours à

l'éviction fut donc jugé adéquat par la police, afin de légitimer et rendre exécutoire l'action répressive. Au demeurant, la base légale était vague : l'infraction « usage de faux », nécessaire à l'ouverture de l'enquête préliminaire pour légaliser l'autorisation de perquisition du procureur, n'avait aucune base réelle. Je disposais en effet d'un visa de travail, en adéquation avec l'ensemble des activités menées sur le terrain. En outre, il n'existe pas de visa de chercheur au Rwanda et j'avais passé un temps considérable à m'assurer de la conformité de mon statut, ayant déjà pressenti qu'il s'agissait là d'une faiblesse potentiellement exploitable à mon encontre. Ce fut d'ailleurs l'office de l'immigration lui-même qui m'orienta vers un visa de travail et m'assura que tout était en ordre. De surcroît, ma compagne n'avait rien à voir avec cette situation ; ce qui n'empêcha pas l'office de l'immigration d'annuler également son visa.

Le prétexte d'usage de faux ainsi que l'annulation non fondée du visa de ma compagne révèlent la présence de « normes pratiques » dans le milieu étudié,⁵ c'est-à-dire d'écarts entre la procédure à suivre et les pratiques des fonctionnaires. En effet, on distingue ici la coexistence de plusieurs registres de normes formelles et informelles. Par exemple, cet arrangement avec les règles procédurales a pu être facilité par l'accointance des agents de la fonction publique. En effet, il est certain que la police criminelle, l'office de l'immigration et la justice, à force de travailler ensemble, ont développé des pratiques routinières, facilitant l'ancrage de normes pratiques, sous forme d'une « culture professionnelle ». De plus, cette coopération pouvait s'exprimer encore plus facilement car elle s'exerçait contre un individu hors système, représentant une forme d'altérité.⁶ Il y a donc ici un écart par rapport à une norme publique (traiter tous les dossiers de la même manière), en fonction de l'insertion sociale de l'individu.

Le processus d'action semble avant tout structuré et légitimé par les liens de subordination : c'est parce que le donneur d'ordre était le vice-directeur de la police criminelle, que le directeur de l'immigration s'est plié à sa volonté en l'espace de quelques minutes, et que dans l'heure, le procureur a émis une autorisation de perquisition et s'est rendu à mon domicile. Cette expulsion est donc révélatrice de la « verticalité » du pouvoir, de la prépondérance des forces de l'ordre au sein du régime rwandais. La procédure a en effet suivi des rapports informels d'autorité, propre au régime rwandais, même sans lien formel de subordination entre les différents services administratifs. Le service de l'immigration et le procureur n'ont joué qu'un rôle secondaire dans le

⁵ Olivier De Sardan définit une norme pratique comme « les diverses régulations informelles, de facto, tacites ou latentes, qui sous-tendent les pratiques des acteurs ayant un écart avec les normes publiques », Olivier De Sardan J.P., *Les normes pratiques : pluralisme et agencéité*, Inverses, 2013 :1

⁶ Si j'étais rwandais, d'autres registres de normes sociales auraient été invoqués et mon cas aurait été traité différemment.

processus d'expulsion, montrant la prépondérance des forces de l'ordre sur le système administratif et judiciaire. En résumé, le vice-directeur a donc pu enfreindre une régulation formelle car il était soutenu par un ensemble de régulations informelles.

Ce qui donne toute sa vigueur à la procédure d'expulsion est évidemment sa force coercitive. Ici, le régime a exploité ma vulnérabilité légale comme force de coercition, plutôt que toute autre forme d'action. Le fait que l'enquête n'ait rien révélé n'était pas un hasard ; le vice-directeur aurait tout à fait pu glisser quelques informations compromettantes dans mes dossiers personnels. Mais cette issue moins dramatique lui permettait de me faire quitter le pays sans difficulté et rapidement, tout en ayant éloigné la menace potentielle et s'être assuré que je ne représentais pas un danger important. Cela montre que la bureaucratie, les procédures administratives (soutenues par les programmes de bonne gouvernance), sont aujourd'hui utilisées comme forces coercitives au Rwanda, comme un moyen d'empêcher toute entreprise jugée délétère pour le régime. Loin de favoriser la BG, la bureaucratie est donc devenue un moyen de soutenir cette « verticalité du pouvoir » puisqu'elle génère une déresponsabilisation de chaque individu dans un ensemble de procédures (et les incitant de surcroît à limiter leur prise d'initiative), permettant ainsi le renforcement du régime.

De plus, ayant pourtant pris soin de spécifier l'intérêt de mon travail pour l'Etat rwandais, ma recherche est devenue dérangeante pour le régime à partir du moment où j'ai commencé à représenter un risque pour l'image de la police. J'ai en effet pu continuer sans difficulté mes recherches auprès des fonctionnaires ayant été incarcérés pour corruption, car cela ne portait pas préjudice à l'image de la fonction publique. Au contraire, cela glorifiait l'action de l'Etat dans sa lutte contre la corruption ; c'est pourquoi je n'eus aucune difficulté à obtenir l'autorisation de me rendre dans les prisons. L'expulsion révèle ainsi que la force coercitive du régime est surtout utilisée pour défendre certains intérêts de corporation ; ceux qui ont plus de capacités à mobiliser les moyens de l'Etat, à savoir en l'occurrence ici les forces de police.

D'une manière générale, les difficultés liées à la recherche au Rwanda sont connues. Par exemple, quelques jours après mon éviction du pays, une dizaine d'éminents chercheurs sur le Rwanda ont écrit une lettre ouverte⁷ pour dénoncer les conditions de recherche au Rwanda, en réponse à un

⁷ De Lame D., French H., Jefremovas V., Lemarchand R., Longman T., Meierhenrich J., Newbury C., Newbury D., Prunier G., Reyntjens F., Thomson S., *Truly hostile environment*, Times Higher Education, 19/12/2013, <https://www.timeshighereducation.com/comment/letters/truly-hostile-environment/2009939.article> [Consulté le 27/04/2017]

chercheur qui prétendait le contraire.⁸ Les chercheurs ont notamment souligné l'hostilité du régime envers toute personne cherchant à donner une image différente de celle de réussite véhiculée par le parti au pouvoir. Des figures proéminentes dans la recherche sur le Rwanda, telles que Prunier ou Reyntjens, ont également été expulsées du Rwanda. En 2010, la doctorante Susan Thomson, qui travaillait sur les relations Etat-société, fut envoyée par le gouvernement Rwandais dans un camp d'endoctrinement, appelé *Ingando*, afin d'être rééduquée, car ses travaux de recherche allaient « à l'encontre de l'unité nationale et de la réconciliation » et parce que « ce n'était pas le genre de recherche dont avait besoin le gouvernement » (Thomson, 2011, pp.331-339, T.d.A). La médiatisation de l'événement a conduit le gouvernement rwandais à stopper l'usage cette méthode. J'ai également pu rentrer en contact avec un certain nombre de journalistes et de consultants, dont le visa fut annulé ou refusé sans motivation.

En conclusion, l'ensemble de la procédure de surveillance et de procédures disciplinaires à mon encontre s'inscrit dans une dynamique plus large de censure et d'intimidation du monde intellectuel au Rwanda, le but étant de dissuader l'entreprise de recherches jugées subversives par le régime. Le fait de mobiliser une audience chaque semaine pour suivre l'avancement de mes recherches, de rassembler toute une équipe d'intervention pendant un après-midi entier afin d'entreprendre une vaine perquisition, prouve à quel point le régime redoute la moindre critique et s'appuie sur la violence institutionnelle pour maintenir son emprise. Fort heureusement pour la thèse, je ne rencontrai pas les mêmes difficultés au Burundi.

2. Les conditions de recherche au Burundi

a) *Mon implantation sur le terrain*

Je décidai de me rendre au Burundi avec ma compagne en juin 2014, soit six mois après notre éviction du Rwanda. Nous nous installâmes cette fois-ci dans la capitale, à Bujumbura. Mon premier contact avec le terrain eût lieu grâce à l'Observatoire de l'Action Gouvernementale, une ONG dont le travail d'analyse sur la gouvernance au Burundi était remarquable.⁹ Comme l'évoque en détails le chapitre 3, cette première rencontre avec le terrain fut quelque peu tumultueuse, puisque l'équipe de l'OAG fut prise à parti par des fonctionnaires mécontents d'un rapport sur leur

⁸ Clark P., *Must academics researching authoritarian regimes self-censor?*, Times Higher Education, 28 November 2013, <https://www.timeshighereducation.com/features/must-academics-researching-authoritarian-regimes-self-censor/2009275.article> [Consulté le 27/04/2017]

⁹ L'OAG a été fermée par décret par les autorités en décembre 2015

travail. Suite à cet événement, je commençai activement la quête de mon autorisation de recherche, pour éviter toute difficulté dans mon travail. Bien qu'elle ne fût pas obligatoire au Burundi,¹⁰ je considérai que la sensibilité de mon sujet de recherche méritait de consacrer quelques journées à sa reconnaissance légale.

Je cherchai à m'introduire sur le terrain par le biais de l'université du Burundi. De fil en aiguille, je fus orienté vers le Dr. Julien Nimubona, un ancien ministre et actuel directeur de l'Université du Lac Tanganyika. Grâce à son soutien et à ses conseils avisés, je remis rapidement un dossier complet auprès du ministre du Développement Communal pour obtenir une affiliation auprès du Ministère, soit l'équivalent d'une autorisation de recherche. Le ministre me reçut quelques jours plus tard, me demandant de rédiger moi-même mon certificat d'affiliation puis le signa en l'état, en toute simplicité.

Mon certificat d'affiliation auprès du ministère du Développement Communal (MDC) obtenu, je pus immédiatement commencer mes entretiens avec les fonctionnaires de ce ministère, en commençant par le haut de la hiérarchie, afin de respecter les susceptibilités de chacun. Je fus ainsi très vite mis au courant du calendrier des activités du ministère. Dès le mois d'aout 2014, j'appris qu'un plan communal de développement communautaire (PCDC) allait avoir lieu, soit une très belle opportunité d'observer la gestion du principe de participation citoyenne, un des piliers de la BG au Burundi. Avec deux assistants de recherche recommandés par le Dr. Nimubona et recrutés parmi les meilleurs anciens élèves de son université, je pus partir sur mon premier terrain à Muyinga, dans le Nord-Est du pays.

Pour l'anecdote, ce premier voyage en bus collectif sur les routes tortueuses du Burundi pendant cinq heures fut exténuant. Au sortir du bus, en tenue très décontractée, je fus très surpris d'être attendu par une voiture avec chauffeur, puis d'être conduit dans une salle de réception où toute l'équipe de gestion du PCDC était réunie. Le ministre en personne était présent ; il salua mon entrée par un « aaah, enfin tu es arrivé ! », puis vint m'introduire auprès de toute l'équipe, ce qui acheva de me décontenancer mais facilita grandement mon insertion sur le terrain. Le contraste avec le Rwanda était évident.

Après ce premier terrain de quinze jours intensifs, le calendrier des activités du MDC m'amena à consacrer du temps en septembre 2014 à l'évaluation de la performance des communes. En effet,

¹⁰ L'autorisation de recherche devint indispensable après la crise, les représentants de l'Etat la demandant lors de chaque déplacement sur le territoire.

cette évaluation était l'équivalent local des *Imihigo* du Rwanda, ce qui permettait de commencer l'approche comparative de ma thèse. Je pus choisir les communes au sein desquels je souhaitais effectuer la recherche. Je participai à l'analyse d'une dizaine de communes à Bujumbura mairie et Bujumbura rural, afin de comparer les différentes réalités socio-économiques.

D'octobre 2014 à juin 2015, en dehors des périodes de collecte et d'analyse des données pour la thèse, j'acceptai le poste d'enseignant à l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) du Burundi. L'ENA burundaise a été créée en 2007, dans le cadre de la vision 2025 et de la stratégie nationale de BG, pour le « renforcement des capacités managériales et organisationnelles de l'administration ».¹¹ Je fus chargé d'enseigner la politique étrangère du Burundi, ainsi que la gestion et résolution de conflits, aux fonctionnaires inscrits dans le cursus sciences politiques et relations internationales. Ce fut pour moi un moyen de rencontrer des fonctionnaires d'horizons différents (forces de sécurité, ministère de l'Intérieur, ministère des Finances, etc.), dans un autre contexte que celui de la recherche empirique. Je profitai des cours pour mieux comprendre leur mentalité et état d'esprit. Ainsi, je leur proposai des jeux de rôle où ils devaient se positionner en termes de stratégie et de dilemmes éthiques. Cela me permit de mieux comprendre leur manière de penser, de mieux cerner leur positionnement normatif.

Durant cette période, je continuai également mon insertion sur le terrain, auprès de la coopération internationale. Le but était pour moi d'obtenir des premiers éléments sur la logique sous-jacente à l'implantation des normes de BG, mais aussi d'obtenir des financements pour ma recherche. Je réalisai ainsi une longue série d'entretiens, aussi bien auprès des agences multilatérales (Banque Mondiale, PNUD, FMI, UE) que bilatérales (Coopération Suisse, Coopération Belge, Coopération Française, GIZ). Je rencontrai ainsi la plupart des acteurs ayant un lien direct avec mon sujet de recherche. Finalement, une visite sur le terrain en décembre 2014 à Cibitoke (Nord-Ouest du pays), auprès de la directrice du projet de participation citoyenne (PADLPC), me permit de la convaincre du bien-fondé de mon projet et de l'intérêt pour la CTB de financer mes recherches. Le projet PADLPC étant presque à terme, mon travail devait permettre à la CTB de valoriser et capitaliser ses acquis, tout en recueillant une critique constructive et objective sur son travail. J'élaborai une méthodologie détaillée, à mi-chemin entre les besoins de ma thèse et les exigences de la CTB ; ce qui fut accepté par l'équipe du PADLPC.

¹¹ Ecole Nationale d'Administration, *historique ENA*, <http://www.ena.bi/ena/public/home/index/art232.html> [consulté le 27/04/2017]

La recherche empirique sur la décentralisation fiscale eut lieu de janvier à juin 2015, soit trois mois dans chacune des deux communes sélectionnées pour la recherche. La commune de Mabayi, appuyée par la CTB et située à l'extrême nord du pays (à la frontière avec le Rwanda), fut choisie par le PADLPC. En guise de comparatif, Bukeye, au centre du pays, fut choisie d'un commun accord, car il s'agissait d'une commune très proche de la réalité de Mabayi et ne jouissant d'aucun soutien de la coopération internationale. L'équipe de recherche fut réduite au minimum pour faciliter l'insertion sur le terrain, avec un chauffeur et un assistant de recherche. Un budget conséquent me fut alloué pour assurer des conditions de recherche optimales pour toute l'équipe.

La recherche fut intense, avec de longues périodes sur le terrain sans retour à la capitale, afin d'entretenir des liens étroits avec les acteurs sur le terrain et participer le plus possible aux activités sociales des lieux de recherche. Le lien avec la CTB fut maintenu secret, afin que je puisse apparaître sur le terrain comme un acteur le plus neutre possible. Ma présence fut d'ailleurs l'objet de spéculation sur le terrain. Je fus tantôt assimilé à un simple étudiant, tantôt à un inspecteur du ministère. Mais d'une manière générale, la recherche fut fructueuse, sans incident majeur. Ma présence sur le terrain fut surtout source de curiosité pour les populations locales, surtout à Mabayi, une zone rouge (fortement déconseillée) pour les occidentaux, où je ne croisai d'ailleurs pas un seul autre « *muzungu* » (blanc) durant tout le temps de la recherche. Au bout d'un mois, certaines personnes que je ne connaissais pas me saluaient par mon prénom dans la rue.

En septembre 2015, après la tenue des élections et voyant que le pays restait globalement stable, je décidai de rester au Burundi et j'acceptai le poste de professeur au sein de l'Ecole Française de Bujumbura, où j'enseignai la philosophie, le marketing et la gestion des organisations. Le changement de statut fut bénéfique. Cela permit d'éviter les soupçons sur ma personne dans cette période trouble, puisque je n'étais plus au Burundi pour effectuer ma recherche sur la BG, mais avant tout en tant que professeur à l'Ecole Française. Tout au long de l'année, je continuai mes entretiens auprès des bailleurs, des ONG ayant œuvré dans l'appui institutionnel pour la BG, ainsi que des fonctionnaires burundais liés à mon domaine de recherche. Je concentrai principalement mes entretiens auprès du Centre National de Coordination des Aides (CNCA) et le ministère de la Bonne Gouvernance, pour mieux comprendre la définition des politiques publiques.

En février 2016, je retournai à Muyinga, pour m'entretenir avec les acteurs ayant œuvré dans l'élaboration des PCDC, un an auparavant. Cela me permit également de mesurer l'impact de la crise politique, économique et sociale au niveau local. En mai 2016, je voulus enquêter sur le fonctionnement de la cour anticorruption, afin de comprendre comment les dossiers de malversation

des fonctionnaires étaient traités par cette instance. Je décidai de m'y rendre accompagné de mon assistant. Je fus immédiatement reçu par le président de la cour. Ce dernier se montra rapidement sur la défensive après avoir pris connaissance des raisons de ma venue. Puis il refusa de me parler et de m'aider dans ma démarche. Il insista lourdement auprès de mon assistant sur le fait que je devais être « bien surveillé », ce qui était une menace à peine voilée, puis parla pendant quelques minutes en kirundi à mon assistant, qui m'avoua plus tard qu'il s'agissait de manœuvres d'intimidation.

Ainsi, je compris que les conditions de recherche n'étaient plus les mêmes, et que la recherche sur le terrain ne pouvait continuer. Je me consacrai à la tenue d'entretiens uniquement auprès de personnes de confiance. Je réunis ensuite l'ensemble des textes juridiques et administratifs nécessaires à ma thèse. Puis en juillet 2016, je décidai de quitter le Burundi pour commencer la rédaction de ma thèse. Cette longue période de recherche fut une expérience riche d'un point de vue intellectuel et personnel, mais parfois aussi difficile durant la période de crise, dont l'impact inévitable sur ma recherche doit être explicité.

b) *L'avènement de la crise*

La crise socio-économique que connut le Burundi à partir du début du mois de mars 2015 eut évidemment un impact sur différents aspects liés à la recherche. Tout d'abord, de nombreuses connaissances travaillant pour des agences de développement durent quitter le pays, suite aux décisions politiques prises par leur direction, ou en raison des conditions sécuritaires. Une partie des techniciens en charge de l'appui institutionnel, dont certains avec qui j'étais en contact dans le cadre de ma thèse, virent leur mission prendre fin. L'ensemble des réunions de coordination de l'aide, un aspect traité dans le chapitre 3 de la thèse, fut annulé, m'obligeant à partir de cette période à considérer cet aspect uniquement à travers les entretiens et l'analyse documentaire.

De plus, certains fonctionnaires, victimes des nouveaux rapports de force établis après le coup d'Etat, durent quitter leur poste. Au sein des ministères avec lesquels j'avais le plus d'interaction (ministère du Développement Communal et ministère de la Bonne Gouvernance), le ministre, son cabinet, le secrétaire permanent et certains directeurs furent évincés. Enfin, certains quartiers populaires de Bujumbura, considérés par le parti au pouvoir comme « contestataires », durent faire face à une vague de répression ; ce qui affecta les assistants de recherche (résidants dans ces quartiers). Ainsi, l'environnement dans lequel la thèse avait évolué était devenu différent.

A partir de la mi-mars 2015, les conditions de recherche se détériorèrent encore davantage, lorsqu'une partie des militaires burundais décida d'organiser un coup d'état. J'étais alors en pleine recherche à Bukeye. Comme l'expriment ces deux extraits de mon journal de bord relatant les événements de cette journée qui se voulait historique, l'exaltation de vivre un changement de régime laissa très vite place à l'anxiété :

Extrait de mon journal de bord, Bukeye, 13/05/2015

[...] Aujourd'hui, il y a eu un coup d'état. Des militaires ont déclaré à la radio que le Président était démis de ses fonctions. Ici à Bukeye, lorsque les premiers coups de téléphone de Bujumbura ont commencé, il y a eu un moment d'incrédulité, qui a vite laissé place à la joie et l'excitation. Les membres du CNDD-FDD de Bukeye ont vite mis fin à leur meeting de campagne pour rentrer à la maison afin d'enlever leur t-shirt du parti. Je les voyais tout à l'heure remonter la rue principale. Pendant ce temps, les gens se rassemblaient au bar principal de la ville (Bukeyeneza) et ils se sont mis à danser et chanter. Ils n'étaient pas très nombreux, le gros de la population étant encore aux champs. Vers 15h, nous avons vu passer un convoi de la garde présidentielle, avec au milieu la voiture présidentielle. C'était l'épouse du président qui fuyait la capitale pour se réfugier à Ngozi, le fief du Président. Le Président, lui, était à un sommet international pour discuter de l'avenir du Burundi ; il semble que la réponse vient de lui être donnée. [...]

Pour ma part, Murielle m'a averti par téléphone qu'il était préférable que je reste à la maison aujourd'hui, en raison de l'impossibilité de prévoir la réaction des *Imbonerakure*, les jeunes embrigadés et armés par le parti au pouvoir et qui semblent plutôt dangereux. Je discute avec le voisinage ; si personne ne semble attristé par le coup d'état et la perte du président, ce n'est pas non plus l'euphorie, le doute dominant sur l'avenir. [...]

Extrait de mon journal de bord, Bukeye, 14/05/2015

[...] Gina [ma compagne] m'a téléphoné à 6h ce matin ; elle n'avait pas bien dormi car notre maison se situe juste à côté de la RTNB (la Radio Télévision Nationale). A partir de minuit hier soir, les tirs ont commencé, des grenades et des roquettes ont explosé tout autour de notre maison pendant toute la nuit. Ce sont les putschistes qui ont lancé des assauts contre les loyalistes, retranchés à l'intérieur de la RTNB. Gina a dû se réfugier dans la cage d'escalier, car les putschistes tentent d'attaquer la RTNB depuis notre rue (c'est malin !). La voisine de palier a pris une rafale

dans le salon, du coup l'ambiance n'est pas au top à la maison. Alors qu'elle me raconte les événements, je regarde la RTNB qui diffuse le bulletin d'information, mentionnant le voyage du président à Dar Es Salaam et le fait qu'un groupe de « rebelles » a tenté un coup d'Etat, mais qui aurait échoué. Pour ma part, je ne peux pas revenir à Bujumbura pour l'instant car les routes sont bloquées. Je n'ai pas énormément d'argent et je ne tiendrai donc pas très longtemps, et ce d'autant plus que mon maigre budget doit faire vivre trois personnes, Florent l'assistant, Elvis le chauffeur et moi-même. [...]

Cet extrait de mon journal de bord relate le début de ce que tout un chacun appela « la crise », avec son lot de peur et de rebondissements. Cette nuit-là, les radios privées du pays furent incendiées, les putschistes furent identifiés et la grande répression de toutes les formes d'opposition présentes au Burundi commença. Cependant, la situation sécuritaire devint plus calme quelques jours après les événements relatés dans le journal de bord (avec le retour du Président de la république à Bujumbura), et je pus ainsi également rentrer à la capitale sans grandes difficultés (quelques heures avant le cortège du Président). Encore quelques jours plus tard, je décidai de retourner sur le terrain car la situation sécuritaire à l'intérieur du pays évoluait peu et les résultats de la recherche devenaient prometteurs. Mais dans la foulée du coup d'Etat, plus de 100.000 burundais fuirent le pays, ainsi que la plupart des expatriés ayant une famille.

Après les élections de juin à juillet 2015, qui renouvelèrent le mandat de l'actuel président Pierre Nkurunziza et renforcèrent la prégnance du parti au pouvoir (le CNDD-FDD, Conseil National de Défense de la Démocratie - Forces de Défense de la Démocratie) sur tout le territoire burundais, la situation sécuritaire devint cependant problématique. Les ambassades et les principales agences internationales (Caritas, HCR, Croix-Rouge, etc.) préconisèrent un couvre-feu dès 18h. Toutes les nuits pendant plusieurs mois, des descentes de policiers dans les quartiers contestataires de Bujumbura organisèrent une forte répression et des tirs de mortiers et de mitraillettes résonnaient dans toute la ville, entre rebelles et forces de police. Un tir de mortier (mal ajusté) tomba d'ailleurs non loin de notre maison. Durant les journées, des attentats ciblés ou des grenades retentissaient régulièrement dans le centre-ville. Plusieurs fois en allant au travail à l'Ecole Française, je vis des cadavres le long de la route, suscitant l'effroi des populations.

Même si la crise était dans toutes les conversations, le plus troublant était cette force de normalisation des comportements face à l'inacceptable, chacun vaquant quotidiennement à ses occupations, comme si de rien n'était. Un ami résuma très bien notre situation, en citant la fable de la grenouille :

« Si l'on plonge une grenouille dans l'eau chaude, elle s'échappe ; alors que si on la plonge dans l'eau froide et qu'on porte très progressivement l'eau à ébullition, la grenouille s'habitue à la chaleur et meurt ébouillantée.»¹²

Pendant des mois, la ville fût en état de siège, avec des militaires et des policiers à chaque coin de rue. Le paroxysme de la crise fut atteint en décembre 2015, où nous fûmes cantonnés de jour à la maison pendant toute une journée, pendant que des massacres eurent lieu dans les quartiers dits « contestataires », suite à une attaque de trois camps militaires par des rebelles durant la nuit. Après ces violences, les tirs durant la nuit furent moins intenses, la répression fût moins visible et pris d'autres formes.

A partir de janvier 2016, les conditions de recherche sur le terrain ne furent plus les mêmes. Partir sur le terrain requérait obligatoirement l'aval de toute la hiérarchie, et je devais prévenir en avance ; ce que je faisais souvent auparavant mais pas de manière si formalisée. De plus, lorsque je retournai en février 2016 à Muyinga, les élus locaux avaient tous changé suite aux élections, (ce qui m'obligea à recréer de nouvelles relations de confiance) et il y avait une grande polarisation politique. Le positionnement des interlocuteurs influença la qualité des entretiens, générant soit une plus grande méfiance envers moi, soit une envie de « se défouler » contre le régime.

L'environnement était également moins rassurant. Par exemple, le nouveau gouverneur de la province de Muyinga m'invita à venir à l'inauguration d'un nouveau marché communal, crée dans le cadre des PCDC. Lors de cette inauguration, je ne fus pas invité comme à l'accoutumé à me présenter et témoigner en faveur du développement du pays, ce qui était devenu une routine. Bien au contraire, je fus pris à parti par le gouverneur, dans un discours politique où le « *muzungu* » (que j'incarnais, puisque j'étais le seul « blanc » sur les lieux) n'était plus le bienfaiteur mais l'opresseur du Burundi. La situation était plutôt embarrassante, voir dangereuse. Lors de mon retour sur Bujumbura, je comptai plus d'une quinzaine de barrages policiers sur les routes. A l'un d'entre eux, le policier m'arrêta pour montrer, dit-il, qu'en tant que « *muzungu* » je devais respecter l'ordre du Burundi. Il fut félicité par des badauds, ce qui était révélateur de l'influence de la doctrine du parti sur le corps social. Le mécontentement général, ne pouvant être exprimé contre le régime en raison de la répression, fut reporté contre ceux désignés par le régime comme les boucs émissaires parfaits : les « *bazungu* ».

¹² Laurent de Ruyt, délégué de la Croix Rouge au Burundi, 15/12/2015

D'un autre côté, la « crise » offrait une excellente opportunité de voir s'exprimer les mentalités et les dynamiques de pouvoir existantes. Ce fut notamment le cas lors de la recherche empirique sur la fiscalité et la gestion locale, qui fut réalisée en période pré-électorale. A Mabayi durant les dernières semaines de recherche, la situation politique exacerbait les tensions, révélant les luttes internes de pouvoir. A Bukeye, la crise socio-politique généra une dépression économique, facilitant les pratiques de petite corruption. En effet, celles-ci devinrent monnaie courante, l'administrateur communal ayant demandé aux recouvreurs de se payer eux-mêmes sur les marchés. Ainsi, les conséquences matérielles de la crise prirent très vite le pas sur les considérations juridiques, ce qui offrit des éléments d'analyses intéressants pour la recherche, comme l'illustrent les pages suivantes.

**PREMIERE PARTIE : LA CONCEPTUALISATION ET
L'IMPORTATION DU *TRAVELLING MODEL* AU
BURUNDI ET AU RWANDA**

CHAPITRE 1 : LE CADRE ANALYTIQUE DE LA RECHERCHE

« Tu peux ne pas aimer le lapin, mais tu dois reconnaître qu'il court vite »

Proverbe Burundais

I — LE CADRE THEORIQUE DE LA RECHERCHE

La présentation du cadre théorique de la thèse représente l'opportunité d'évoquer ma conception personnelle du sujet d'étude, ainsi que mes sources majeures d'inspiration qui ont guidé mon parcours intellectuel durant la recherche. C'est ce cadre théorique qui a influencé la méthodologie de travail et donc la manière dont j'ai recueilli puis analysé les données nécessaires à l'élaboration de cette thèse. Cette présentation évoque donc les trois domaines dans lesquels la recherche évolue, à savoir l'anthropologie du développement, la sociologie du pouvoir et l'anthropologie de l'Etat. Ces domaines de recherche sont fortement liés, puisqu'il est difficile de réaliser une anthropologie du développement sans aborder une économie des représentations sociales, ou encore d'apprécier une conception de l'Etat sans évoquer des dynamiques de pouvoir. Malgré leurs différences, ces domaines de recherche sont ici appréhendés selon une même base épistémologique, la sociologie de l'acteur réseau, et en particulier la théorie du *travelling model*.

En se basant sur la sociologie de l'acteur-réseau, appelée également sociologie de la traduction (Akrich, Callon, Latour, 2006), la bonne gouvernance est ici conçue comme un modèle objectivé, un *travelling model*, qui est transposé au Burundi et au Rwanda à travers les agences de développement. C'est sur cette conception du développement que se basent les différents chapitres de la thèse et à laquelle il sera donc fait référence tout au long de l'étude. La recherche vise à comprendre les conditions d'implantation de ce *travelling model*, en se concentrant principalement

sur les pratiques et les perceptions des fonctionnaires envers le dispositif de Bonne Gouvernance, soit un terrain d'étude encore peu analysé dans le domaine de la socio-anthropologie (Blundo, Olivier De Sardan, 2006).

Ce chapitre va tout d'abord présenter la base épistémologique de référence pour cette thèse. Il sera ensuite expliqué comment ce fondement théorique est complété par une sociologie des organisations, pour analyser plus en détail les interactions des acteurs. Enfin, une base théorique sur l'anthropologie de la gouvernance est présentée afin de caractériser le cadre étatique dans lequel évoluent les interactions des acteurs. En lien avec cette base théorique, la deuxième partie du chapitre présente les hypothèses de recherche, ainsi que la méthodologie suivie tout au long de la recherche empirique de la thèse.

1. L'anthropologie du développement

a) *L'idéologie développementaliste*

Le terme « développement » avait été défini par Olivier De Sardan comme « l'ensemble des processus sociaux induits par des opérations volontaristes de transformation d'un milieu social, entreprises par le biais d'institutions ou d'acteurs extérieurs à ce milieu mais cherchant à le mobiliser, et reposant sur une tentative de greffe de ressources et/ou techniques et/ou savoirs. » (Olivier De Sardan, 1995 :7). Autrement dit, un ensemble d'acteurs cherche à induire volontairement un changement, une transformation économique et sociale, dans un environnement déterminé. Les acteurs du « développement » sont donc avant tout ceux qui se désignent comme tels, pour atteindre leurs objectifs. Les « agences de développement » se font d'ailleurs appeler « partenaires techniques et financiers » sur le terrain, une terminologie qui souligne bien leur volonté d'être perçues comme des associés, voués à apporter une aide technique et financière.¹³ La définition reproduite plus haut me semble donc intéressante, pour au moins deux aspects : d'une part l'induction, c'est-à-dire la volonté de mener quelqu'un à un but défini par soi-même, et que l'on considère donc comme un idéal (qui peut être utopique ou basé sur un modèle déjà existant). D'autre part, ces acteurs du changement considèrent avoir suffisamment de pouvoir pour modifier l'ordre existant, à l'aide de leurs techniques, ressources et savoirs.

¹³ Le plus souvent abrégé « PTF » par les agents sur le terrain, ce qui rend l'acception encore plus neutre

Réaliser une anthropologie du développement, c'est donc avant tout chercher les finalités des actions menées par les acteurs de cette industrie, distinguer l'intentionnalité et la rationalité des acteurs, et comprendre ensuite comment ces actions influencent un milieu social. En suivant la définition d'Olivier De Sardan, le développement est basé sur la volonté de recherche du bien d'autrui (soit un paradigme altruiste qui lui confère une connotation morale), et implique progrès technique et économique (soit un paradigme modernisateur), adoptant ainsi une connotation techniciste et évolutionniste (Olivier De Sardan, 1995:77) On pourrait ajouter un paradigme misérabiliste, puisque non seulement cela implique qu'autrui n'est pas capable seul d'atteindre un changement souhaité, mais aussi parce qu'aujourd'hui, l'objectif ultime des interventions pour le développement est une réduction de la pauvreté, qui semble nécessiter au moins une réorganisation complète de la société et de l'Etat. Finalement, comment remettre en cause un ensemble de normes et de techniques appelées Bonne Gouvernance ?

Comme l'a montré également Ferguson (Ferguson, 1994), les idées et la structure institutionnelle soutenant les projets de développement sont biaisées par l'orientation idéologique néolibérale de l'Etat et la représentation dysfonctionnelle des pays en développement. C'est pourtant sur ces idées et cette structure institutionnelle que repose la légitimité des projets de la coopération internationale, et ce, même si les projets sont présentés de manière technique et apolitique afin de faciliter leur exportation dans le monde entier (Murray Li, 2007:7). De plus, les programmes se basent sur « une vision mécaniste et utilitariste des dynamiques et des rapports sociaux » (Hibou, 2011 :17), plutôt que sur une vision contextuelle des enjeux de gouvernance. Les programmes de développement sont ainsi codifiés sous forme de projets de gestion technique et non socio-politique, comme s'il était possible de séparer les sphères sociales, économiques et politiques dans une réforme de l'Etat. Ainsi, en soulignant la vision mécaniste et réductrice de l'industrie du développement, l'étude anthropologique rétablit toute la complexité des relations sociales et du changement social, pour étudier la relation existante entre l'application de logiques macrosociales et macroéconomiques et des dynamiques locales.

b) *Le développement comme transfert technologique*

Ce processus de diffusion d'un modèle par les acteurs du développement peut être conçu comme un « *travelling model* », soit un « idéal transposable » d'un endroit à l'autre de la planète. Cette conception et diffusion n'est pas réalisée en considérant un contexte local particulier (Olivier De Sardan *et al*, 2017). La Bonne Gouvernance fait ainsi partie de « l'ingénierie sociale globale »

(Bierschenk, 2014 :1, T.d.A), où les modèles sont produits à un endroit de la planète (pas forcément au Nord, même si c'est souvent le cas), puis décodés et recodés par des acteurs au niveau local.

La théorie du *travelling model* a été développée sur la base de la sociologie de la traduction, elle-même développée durant les années 1980 pour comprendre les phénomènes de diffusion des savoirs et des innovations, entre les sciences et la société (Akrich M. *et al.* 2006 :5). Par exemple, pourquoi tel concept rencontre un grand succès et vient à être considéré comme une innovation majeure, et tel autre sombre dans l'oubli ? Comment une idée à un endroit du globe peut-elle avoir un impact notoire sur un autre continent ? Comment se transforme l'idée initiale lorsqu'elle est traduite au niveau local ?

Le *travelling model* est conceptualisé comme un processus social observable (Behrends & Park, 2014 :24). Ce processus correspond à la transposition dans un nouveau contexte d'un modèle objectivé et déterritorialisé (dans le sens où il ne fait plus référence à la situation particulière liée à son lieu de conception), qui véhicule une conception de l'ordre social avec sa rationalité et ses normes et valeurs propres (Ibid.). Ce *travelling model* est ensuite re-territorialisé c'est-à-dire appliqué, compris et interprété en fonction des acteurs et du milieu d'insertion. Par analogie avec Crozier et Friedberg, le *travelling model* est conçu comme une « structure d'action collective » qui se voit confrontée dans sa reterritorialisation à d'autres « structures d'action collective », ou « systèmes d'action organisée » (Crozier & Friedberg, 1977:45). Comme l'explique Norman Long, « le problème au niveau de l'analyse est de comprendre par quels processus les interventions extérieures pénètrent la vie des individus et des groupes concernés et s'incorporent ainsi aux ressources et aux contraintes des stratégies sociales qu'ils développent » (Long, 1994 :27). Pour Long, toute situation de développement est une situation de confrontation interculturelle (Long, 1989), voire comme le dit Olivier De Sardan un « champ de bataille entre savoirs » (Olivier De Sardan, 1995: 90).

La théorie du *travelling model* conçoit le modèle transposable comme un énoncé, une narration. Avant d'être transposée, cette narration appartient à un réseau sociotechnique, qui inclut tous les acteurs ayant eu un impact sur sa formulation : think-tanks, laboratoires de recherches, sommets internationaux, etc. Ce réseau comprend aussi bien les acteurs humains ayant œuvré à sa conceptualisation, que les éléments non humains, telles que les institutions, les lois, les normes, les perceptions du lien social, qui ont influencé la conception du référent. Ainsi le référent est considéré comme objectivé car il est représentatif de l'ensemble du réseau, de sa communauté épistémique (Long, 1992), sans appartenir à une entité particulière. Il est un artefact technique, qui

est lui-même dépendant d'un large réseau. Par exemple, le référent « Bonne Gouvernance » dépend du soutien de l'industrie du développement et de la société civile, de la formation des techniciens du développement et de l'industrie du savoir, des infrastructures et des institutions pour la diffusion du modèle, de l'édiction de normes de comportement et de valeurs spécifiques, etc. La BG se retrouve donc au centre d'un réseau sociotechnique humain et non humain (Callon, 2006). A chaque fois que la BG est utilisée, elle déclenche une action collective, puisque de nombreux acteurs, humains et non humains, opèrent dans le réseau. Dans la traduction de la BG au Burundi et au Rwanda, le réseau s'étend, s'enracine.

Mais encore faut-il comprendre pourquoi et comment ces connexions peuvent exister. Autrement dit, pourquoi et comment un *travelling model* peut-il voyager, être traduit d'un lieu à un autre ? Pour Callon, il existe quatre étapes (Callon, 1986) : tout d'abord la problématisation, c'est-à-dire le besoin pour une idée ou un concept de répondre à une attente, à un problème spécifique. Cette problématisation n'est évidemment pas politiquement neutre, elle influence la représentation de la situation, elle modélise la perception des acteurs envers le problème. Comme l'explique Mosse, les projets de développement ont besoin de communautés interprétatives pour participer à l'ordre établi et à ces représentations (Mosse, 2005a). Dans la coopération Nord-Sud, ce cadrage est généralement effectué en fonction des attentes des bailleurs (Rottenburg, 2009: xxi). Cette problématisation, qui correspond dans cette recherche à l'agencement des programmes de bonne gouvernance, sera analysée plus en détail dans le chapitre 2 de la thèse.

Suite au succès de cette première phase de problématisation, sont établis des « dispositifs d'intéressement » (Callon, 1986 :185), c'est-à-dire le processus de stabilisation des identités et rôles des différents acteurs qui sont introduits dans le réseau, afin qu'ils en épousent la logique. Cet intéressement permet de créer un rapport de force pour la divulgation de l'idée, comme l'illustre le chapitre 3. Ensuite, l'« enrôlement » (Callon, 1986 :189) correspond à l'ensemble des interactions entre les acteurs qui permettent à l'intéressement d'aboutir et donc de stabiliser le réseau. C'est cette étape qui est fondamentale pour la thèse. En effet, elle suggère une appropriation du référent en fonction des intérêts et des représentations des acteurs. Ce sont ces pratiques et perceptions des acteurs qui sont étudiées dans le cadre de la mise en œuvre des programmes de BG (chapitres 4, 5, 6, 7, et 8). Enfin, la dernière étape, qui n'a pas été observée durant la recherche et qui n'est donc pas présentée dans cette thèse, correspond à « la mobilisation » (Callon, 1986 :193) lorsque le réseau-acteur est cohérent et que les différents éléments du réseau sont coordonnés ; ce qui permet à certains acteurs d'en représenter d'autres.

Avant d'évoquer plus en détails la notion d'appropriation et ensuite la sociologie des relations interpersonnelles, revenons un instant sur les postulats sur lesquels repose cette théorie du *travelling model*. Le cadre théorique du *travelling model* se démarque de ce qui est appelé l'anthropologie structurale diffusionniste (Kroeber, 1964), en établissant non pas un processus d'acculturation entre deux ensembles culturels considérés comme homogènes, mais plutôt la nature transformative des modèles transposés, de par leur appropriation par les acteurs. Par exemple, les normes de BG prônent la participation citoyenne ; les agents publics vont alors utiliser, maîtriser, s'approprier les normes et la technologie associée au concept de participation citoyenne (la méthodologie MARP), mais sans que les modes de gouvernance, les rapports de force préexistants à l'introduction du référent, les normes pratiques propres à la culture professionnelle des agents publics ne soient modifiés. Ainsi, les pratiques sociales qui se réfèrent à cette technologie seraient donc aussi sensiblement distinctes de celles voulues par les importateurs de la méthodologie, puisqu'elles sont établies en fonction de représentations et d'intérêts différents de ceux préconçus dans le modèle transposable. Comme l'explique De Leener, qui analyse la traduction du concept de « bonne gouvernance » en langue vernaculaire (en l'occurrence en Bamanan au Mali), celle-ci « convoque un univers de sens et de raison(s) sensiblement différent » (De Leener, 2009: 6).

Un des enjeux de la thèse est donc de comprendre les orientations stratégiques des acteurs et leur interprétation du *travelling model*. Cela suppose des individus considérés comme rationnels, c'est-à-dire conscients de leur action, capables d'établir ou de suivre des stratégies. La méthodologie du *travelling model* s'éloigne d'une rationalité instrumentale, l'homme n'étant pas perçu uniquement comme « un être égoïste, constamment à la recherche de son intérêt personnel » (De Maillard & Kübler, 2015 :53), mais comme un être inséré dans un milieu social, qui influence son comportement et ses objectifs (Viviani, 1994 :106). Ainsi, dans une perspective d'anthropologie structurale (Giddens, 2012), l'*ethos* de l'agent a une influence sur son *logos* puisque l'agent adopte une logique d'appropriation. Il décide, conformément à ce qu'il juge approprié en de telles circonstances, et non par rapport à un calcul complexe de maximisation de son utilité.

La théorie du *travelling model* s'oppose aux théories de la modernisation (Huntington, 1968), pour lesquelles le moteur de l'évolution se situe dans l'innovation même, puisque le changement s'opérerait dans les pratiques des agents publics. Proche des théories rationalistes, la théorie du *travelling model* s'en éloigne cependant, en intégrant comme limites du pouvoir de transformation généré par le transfert, les circonstances mêmes lors du transfert du dispositif allogène, tels que la culture professionnelle, le contexte matériel et la manière dont le dispositif est présenté par le médiateur (Behrends & Park, 2014:197). Par exemple, la réputation des porteurs sociaux qui

introduisent l'innovation est importante pour le succès de sa diffusion. De même, les antagonismes entre groupes sociaux, le contexte idéologique, le cadre institutionnel, mais aussi la dimension espace-temps (Giddens, 2012) peuvent influencer le transfert de technologie. Ainsi, les chapitre 3 et 4 présentent comment le programme de BG a été influencé par les acteurs en fonction de leur marge de manœuvre et des contraintes propres au milieu dans lequel ils évoluent.

Cependant, si la sociologie de la traduction apporte une vision générale du transfert d'un artefact technique d'un monde à un autre, elle est peu encline à déterminer, au niveau micro, comment s'ordonne cette intersubjectivité des représentations de l'objet étudié. En effet, le modèle théorique réfute en soi tout déterminisme et évoque plutôt une fluidité de l'idée d'adaptation. La structure du système politique, la vision du développement, les technologies du pouvoir, les interactions entre les acteurs sont certes perceptibles à travers la sociologie de l'acteur réseau (Weisser et al. 2014 : 111-119), mais d'autres théories, développées ci-dessous, apportent des éléments d'analyse complémentaires pour comprendre les référentiels et les logiques d'action des acteurs.

c) *La notion d'appropriation*

Dans ce transfert de technologie, son appropriation par les bénéficiaires est devenue depuis les années 1990 un des objectifs des politiques de développement. En 1998, le directeur de la banque Mondiale affirmait qu'il était temps de « mettre les pays et leurs gouvernements dans le siège du conducteur » (Wolfensohn, 1998: 8). En 2002, la Banque Mondiale considérait que, sans appropriation des acteurs locaux, sans leur participation et implication, les réformes mises en œuvre ne pouvaient être efficaces (World Bank, 2002). Cette approche fut généralisée à partir de la Déclaration de Paris, qui définit le principe selon lequel « les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement » (OCDE, 2005: 3). Cela signifie en pratique que « les pays partenaires s'engagent à s'investir du premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies nationales de développement, dans le cadre d'un vaste processus de consultation », pendant que les pays donateurs doivent « respecter le rôle prédominant des pays partenaires et les aider à renforcer leur capacité à exercer ce rôle » (OCDE, 2005: 4).

Pour Raffinot, malgré ces déclarations de principes, les marges de manœuvre dont disposent les Etats pour s'approprier les politiques restent faibles dans l'actuel contexte de globalisation (Raffinot, 2010). Dans cette optique, l'appropriation n'est d'ailleurs pas forcément une priorité pour les pays partenaires, qui peuvent donc privilégier d'autres principes (alignement, flexibilité,

transparence) (Burall, 2006). De plus, la corrélation entre l'efficacité des politiques de développement et leur appropriation par les pays partenaires est remise en cause par de nombreux auteurs. Certains mettent en avant le risque de « détournement de l'aide par les élites locales » (Platteau, 2004: 163), d'autres, les contradictions et les rapports de force entre les acteurs dans la mise en oeuvre de l'appropriation (Hyden, 2008), d'autres encore insistent sur le fait que l'appropriation n'empêche pas l'inadéquation de certaines politiques ou leurs conséquences négatives sur la croissance ou la réduction de la pauvreté (Sindzingre, 1998).

Il y aurait donc un décalage entre les discours et les pratiques, entre le signifiant et le signifié. A l'aune des débats menés entre les bailleurs de fonds et les états récipiendaires, c'est surtout la notion de maîtrise, à laquelle fait référence la déclaration de Paris (OCDE, 2005), qui fut sujet à polémique. Comme l'explique Lavigne Delville, « il ne s'agit pas tant de reconnaître une autonomie aux États dans le choix de leurs politiques que de tenter (une nouvelle fois, pourrait-on dire) de leur faire adopter les « bonnes » politiques. Le terme “ownership” dans ce contexte signifiait donc plutôt le degré d'engagement montré par le pays receveur dans la mise en oeuvre des réformes que les bailleurs de fonds l'encourageaient à adopter » (Lavigne Delville, 2013:139). L'ambiguïté du terme “appropriation” est donc proportionnelle à la perception d'ingérence des bailleurs dans les politiques des pays récipiendaires. L'appropriation serait alors plutôt le résultat d'une transformation du pays récipiendaire ayant intégré les politiques d'aide, plutôt qu'une responsabilisation mutuelle vis-à-vis des politiques de développement (Fraser, 2009).

C'est donc autant la légitimité des interventions qui est ici en question, que l'autonomie des pays récipiendaires dans le choix des politiques. Or, pour qu'il y ait appropriation, que les politiques deviennent propres aux pays en développement, encore faut-il qu'il y ait une possibilité de personnalisation des politiques d'aide par les pays récipiendaires. Dans un contexte asymétrique de gestion de l'aide, le manque de savoir-faire technique, la faible mobilisation de capacités opérationnelles des pays récipiendaires peuvent empêcher toute adaptation de la technologie au contexte local. Le risque est donc de générer (à nouveau) une inefficacité de l'aide. De plus, pour qu'il y ait appropriation du travelling model, c'est-à-dire une réelle maîtrise de l'objet importé, cette dernière nécessite son insertion dans la réalité sociale des acteurs. Elle est donc dépendante de la notion d'usage, c'est-à-dire un construit social qui pousse (ou non) à son acceptation, son utilisation, son intériorisation, voir son détournement.

Cet aperçu théorique de l'appropriation permet en définitive de comprendre pourquoi le référent (ici la bonne gouvernance) acquiert une acception différente de celle conçue par les agences de

développement. C'est la réalité sociale des acteurs, leur perception des programmes de développement, leurs stratégies, leurs multiples contraintes (les normes propres au milieu étudié ou les normes sociales en dehors de l'organisation), qui vont influencer « l'intéressement » et « l'enrôlement » (Callon, 1986 : 185-189) envers le *travelling model*. Comme le soutient Olivier De Sardan « tout projet subit une « dérive », c'est-à-dire un écart entre ce qui est prévu et ce qui se passe, qui est la manifestation de son « appropriation » par les acteurs concernés (Olivier De Sardan, 1995 :140). L'appropriation peut donc très bien conduire à une utilisation conforme au modèle transposable, tout en générant des stratégies de manipulation, d'évitement, de contournement, propres au contexte d'insertion, comme le démontre De Certeau (De Certeau, 1990). Dans cette acception, l'appropriation deviendrait donc synonyme d'instrumentalisation de l'artefact technique, en fonction des intérêts et logiques d'action des acteurs.

Il reste encore à déterminer l'importance théorique à accorder au cadre structurel (les normes formelles et informelles, les règles, etc.) dans son influence sur le comportement des individus, et donc le niveau de liberté dont ils bénéficient pour définir leurs orientations stratégiques envers le modèle transposable.

2. La sociologie des organisations

Définir un cadre théorique sur le comportement des individus et leurs relations sociales revient à mener une réflexion philosophique sur l'usage de la liberté. Par exemple, si l'on considère dans une perspective kantienne que l'Homme est libre uniquement en dehors des lois de la nature et donc dans l'apprentissage de la moralité, il ne peut donc agir que sous la contrainte de préceptes moraux et de règles (intériorisées ou non). Pour Hobbes, la liberté d'action n'est pas tant guidée par la morale mais par la nécessité ; ce qui le pousse à accepter les contraintes. Au contraire, l'approche cartésienne invoque la rationalité de l'Homme, qui jouit de son libre-arbitre en l'absence d'un sentiment de contrainte. Bref, face à cette diversité des rapports entre l'Homme, sa conscience et les contraintes extérieures, comment envisager les divergences entre les résultats formels des politiques de gouvernance et les dynamiques informelles d'appropriation de ces programmes par les agents publics? Les pratiques des fonctionnaires sont-elles structurelles, et auquel cas les fonctionnaires n'agissent-ils que sous la contrainte des normes propres à leur milieu social ? Ou au contraire proviennent-elles du libre-arbitre des individus, qui feraient fi des règles établies en développant une rationalité propre à eux-mêmes ?

a) *La perspective interactionniste*

Dans une perspective interactionniste, le sujet est considéré comme rationnel, dans le sens où il élabore des choix subjectifs pour anticiper l'avenir et faire valoir sa volonté. Même si l'individu peut être influencé par des normes sociales ou des règles de conduite, il opère un choix personnel entre plusieurs systèmes normatifs, plusieurs logiques d'action, plusieurs systèmes de valeurs. Cette perspective correspond à l'orientation théorique de la recherche : si l'un des enjeux de la thèse est de comprendre les orientations stratégiques des acteurs et leur interprétation du *travelling model*, cela suppose des individus conscients de leur action, capables d'établir ou de suivre des stratégies. Une conception des rapports sociaux dont le moteur de l'action serait en dehors des individus serait donc plus difficile à envisager, même si une influence structurelle (présentée dans la partie suivante), sur les choix individuels et/ou ses déterminants, ne peut être complètement écartée.

Dans cette approche du sujet d'étude, l'interactionnisme méthodologique, dans l'approche théorique de l'individualisme méthodologique (Boudon, 2010) et de l'Ecole de Chicago au niveau empirique, semble pouvoir correspondre. L'interactionnisme a en effet la particularité de se baser sur une conception « *bottom-up* », où l'analyse des interactions est à la base des raisonnements, et non le contraire. Cette conception a le mérite d'éviter tout culturalisme, c'est-à-dire cette tendance à baser l'action des acteurs sur des mentalités africaines, des traditions propres à l'Afrique, qui portent à un déterminisme de l'action, à une homogénéisation et une communautarisation des comportements (Bayart, 1996). Selon Olivier De Sardan, l'interactionnisme méthodologique permet d'analyser « la stratégie des acteurs et les contraintes des contextes, d'accéder aux pratiques comme aux représentations, de repérer des phénomènes de conjoncture et des phénomènes de structure » (Olivier De Sardan, 2001 :742).

L'interactionnisme s'attache à « l'ensemble des interactions (sociales, politiques, économiques, symboliques) entre acteurs sur une scène donnée, autour d'enjeux donnés (par exemple en relation avec les processus de développement) » (Olivier De Sardan, 1995 :40). En effet, les acteurs ne forment pas des blocs unitaires ; ils oscillent constamment entre plusieurs logiques d'action, plusieurs rationalités, diverses normes de comportement. Anders parle par exemple d'un « patchwork de moralités » (Anders, 2009 :135). Ainsi, la dynamique des relations entre les acteurs se traduit empiriquement soit, comme une volonté mutuelle de coopération lorsqu'une symbiose entre des rationalités différentes est possible (Rottenburg, 2005), soit sous forme de « tactiques de résistances » et de « résistances morales » (De Certeau, 1990: 26) face à « l'ordre du discours » (Foucault, 1970 :8) formalisé et exogène.

Sans pour autant adhérer complètement à l'approche interactionniste, Crozier et Friedberg (Crozier & Friedberg, 1977) conçoivent le pouvoir comme une forme d'expression dans les relations sociales, utilisée par les acteurs pour construire les règles de leur action au sein d'une organisation. Pour ces auteurs, la régulation de l'organisation se fait par des jeux d'acteurs, c'est à dire les règles informelles entre acteurs, qui existent dans les interstices des règles formelles; toute contrainte est négociable et modifiable par les jeux des acteurs. Pour Friedberg, chaque individu est un acteur du gouvernement de l'organisation puisqu'il dispose d'une parcelle de pouvoir, même si les relations de pouvoir sont asymétriques. Il y a donc interdépendance entre les acteurs, pas de réels rapports de domination. La construction des normes est donc le résultat de l'autonomie, non de la contrainte. Les écarts entre les règles formelles et les interactions des acteurs formeraient alors la véritable structure du pouvoir exploité par les acteurs.

Max Weber développe une vision plus restrictive des rapports sociaux que Crozier (Weber, 1995a et b). Il y aurait selon lui une contrainte sociale qui s'imposerait à l'individu, considérant le désaveu de l'entourage comme une sanction. Il y aurait ainsi à la fois un assentiment et une obligation d'obéissance des dominés, sous peine de sanction sociale, et une éthique de la responsabilité pour les dominants, c'est à dire une force de légitimation du rapport d'obéissance par les dominés. L'obéissance s'appuierait donc sur un jugement rationnel, d'ordre affectif ou en valeur. Il conceptualise ainsi trois idéaux types de domination : le pouvoir charismatique, le pouvoir légal-rationnel et le pouvoir traditionnel ; ce qui illustre le besoin de légitimité des instances dirigeantes envers les plus faibles. Cette conception Weberienne pourrait être pertinente pour la recherche puisqu'elle considère les rapports de pouvoir non pas de manière absolue mais uniquement relative, en montrant l'acceptation individuelle des rapports de domination. En outre, elle complète l'analyse de Crozier et Friedberg en introduisant le pouvoir formel dans les rapports de domination, c'est-à-dire le rôle de ceux ayant un pouvoir institué.

Cette conception du lien social s'oppose fondamentalement à une approche holistique, qui prédétermine les relations entre les agents. Ici, l'acteur est libre, même s'il reste formellement soumis aux contraintes de l'organisation. Cette approche conserve donc un aspect systémique, puisque les acteurs agissent dans un cadre institutionnel précis, qui est censé établir les ressources et possibilités d'action que le système répartit entre ses membres. Mais cette notion de système reste relative, puisqu'elle correspond soit au simple contexte relationnel des actions (Friedberg, 1993 :223), soit à l'individualisation des constantes dans les actions des individus.

Ainsi, au sein de l'organisation, les individus ont une marge de manœuvre pour apprécier l'introduction d'un nouvel outil, comme celui de la bonne gouvernance. Cette technologie s'insère dans des logiques individuelles (par exemple la logique de subsistance) ou collectives (la solidarité ou l'entraide entre pairs peuvent également porter à des comportements en marge des règles établies), que les acteurs appliquent dans leur milieu professionnel. A l'image d'un diagramme de Venn, comme le présente l'illustration ci-dessous, les pratiques de détournement des réformes seraient donc une résultante possible, tout comme celle d'une appropriation partielle ou totale de la technologie, si celle-ci s'inscrit en union avec les logiques d'action des individus.

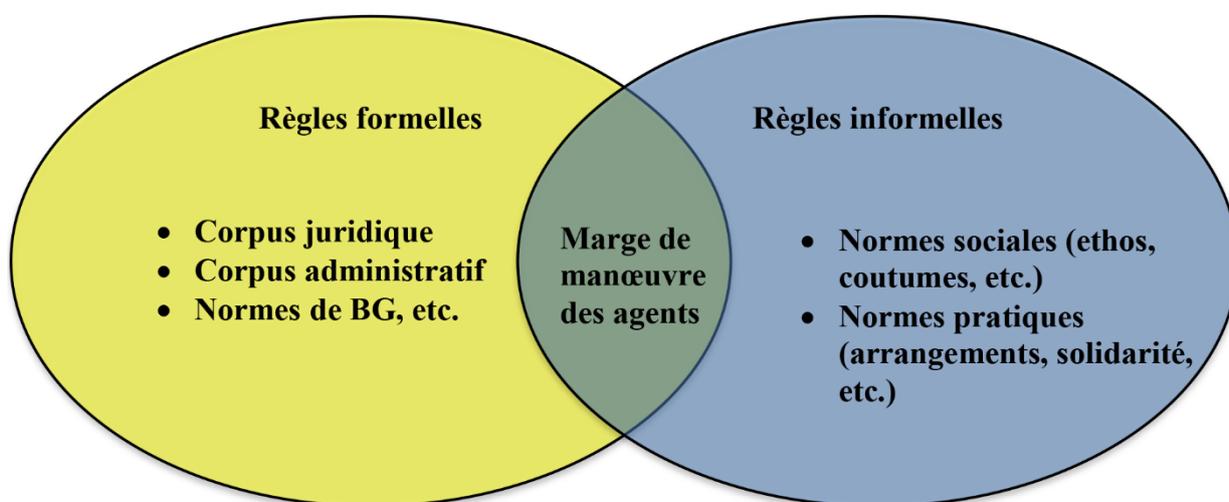


Illustration n°2 : Diagramme de Venn présentant les marges de manœuvre des agents, élaboration propre

Enfin, cette approche interactionniste permet d'introduire une analyse des discours, visible dans les chapitres 2 et 3. Comme l'explique Hibou, l'utilisation du vocabulaire du pouvoir est une manière pour ce dernier d'exister dans l'espace et le temps, d'être légitimé en existant dans les interactions sociales (Hibou, 2011). Réciproquement, en utilisant la sémantique du pouvoir, les acteurs lui montrent qu'ils acceptent les règles du jeu, qu'ils savent se comporter dans des contextes ritualisés, dans la routine quotidienne. Cette utilisation de la sémantique formelle n'empêche évidemment pas les contournements ou les détournements de sens par les acteurs, que ce soit par les fonctionnaires ou les populations. Néanmoins, il en reste une représentation du pouvoir, une fiction qui a des effets réels, qui est constitutive de l'exercice du pouvoir et des interactions sociales.

Pour Scott (Scott, 2009) maintenir un discours drastiquement différent en public par rapport à la sphère privée constitue une forme de résistance des opprimés, évitant ainsi une confrontation directe avec l'autorité, tout en maintenant des pratiques et des discours allant à l'encontre de l'hégémonie

(cf. chapitre 3). Ce texte caché est à la fois un discours de dé-légitimation du discours public et une manière de s'en approprier. De Certeau élabore une conception similaire, en évoquant une antinomie entre le « dire » et le « faire », une manière rusée pour les individus de conserver des micro-libertés pour défendre leurs intérêts personnels ou leur propre représentation du monde (De Certeau, 1990) Certaines critiques voient dans cette approche une forme de prédétermination de l'action, les discours étant considérés comme a priori mus par une volonté consciente et systématique de résistance. Elle a néanmoins le mérite de valoriser l'art de la rhétorique, qui fait partie du mode de vie propre au Burundi et au Rwanda.

b) *Quelle place accorder à la structure organisationnelle ?*

Cette conception de l'action humaine, basée sur l'autonomie de l'individu, s'oppose à tout un ensemble de théories, principalement celles structuralistes. Même si l'orientation théorique de la thèse privilégie une approche interactionniste, de par la formulation même du sujet et l'intérêt porté aux pratiques des acteurs, certaines théories structuralistes non radicalement opposées à l'approche choisie peuvent cependant apporter des clés de lecture intéressantes. En outre, il peut y avoir une diversité de logiques sociales opérant dans un même système, et le cadre théorique doit être suffisamment large pour les comprendre (Booth, 1994).

Evoquons tout d'abord Reynaud, pour qui la capacité des individus à modifier les règles du jeu social ou organisationnel n'est pas liée à l'autonomie des individus, mais à la contrainte, en particulier la contrainte sociale : « ce sont des règles sociales (des valeurs, des normes, des articles de loi ou de convention) qui permettent à un groupe latent de devenir un groupe actif, qui conditionnent la défense d'intérêts collectifs. A proprement parler, l'existence d'une règle sociale est la condition d'une action collective » (Reynaud, 1989: 69). En suivant cette logique, le détournement des programmes par les agents publics serait le fruit d'une contrainte sociale, imposant un comportement prédéterminé propre à la structure organisationnelle, en fonction des sanctions, coercitions morales, sociales ou physiques qui répriment une conduite condamnée ou désapprouvée par un milieu social. En conservant l'approche équilibrée entre individu et structure suivie dans cette thèse, les acteurs feraient alors le choix de se conformer aux normes propres à un milieu social. Il serait alors concevable que certaines règles informelles, certaines normes pratiques propres à la culture professionnelle des terrains étudiés dans la thèse (ou certaines conventions, pour reprendre Thevenot) (Thevenot, 2001 :405-425), légitiment des comportements d'accaparement des ressources par les acteurs.

La notion d'*ethos* apparaît aussi comme un moyen d'analyser cette perception du réel par les acteurs. Si la raison correspond au fonctionnement de la faculté pensante de l'homme, c'est à dire sa capacité à combiner des idées et des jugements, il faut considérer tant la manière de les combiner (le *logos*), que les éléments mêmes du jugement (l'*ethos*), qui portent ensemble l'individu à choisir une logique d'action. La notion d'*ethos* permet de « prendre en considération l'existence de milieux sociaux qui sont structurellement et structurellement constitués », ¹⁴ c'est-à-dire « des lieux relationnels qui favorisent, par l'expérience et l'apprentissage, l'intériorisation de normes, de valeurs » (Fusulier, 2011 :25). L'*ethos* est donc considéré comme « un principe organisateur de pratiques », portant à considérer « l'articulation entre le social (les interdépendances et les interactions), le culturel (les significations collectives, le symbolique) et l'affectif (le ressenti et les désirs) dans l'engagement pratique » (Ibid: 20). Les agents seraient donc influencés par ce principe organisateur de leur perception du réel, en fonction d'une rationalité interprétative ou cognitive, c'est-à-dire en étant « influencé par des appartenances sociales ou professionnelles multiples et par un contexte spécifique ». ¹⁵ Plusieurs *ethos* peuvent donc être perceptibles. On distinguera notamment ici l'*ethos* social et l'*ethos* professionnel, l'un étant spécifique à l'insertion sociale des agents publics et l'autre au contexte professionnel dans lequel ils évoluent.

Le rôle de la structure institutionnelle est donc envisagé ici comme une influence d'ordre cognitif ou phénoménologique : la représentation des agents de développement par les fonctionnaires peut, par exemple, avoir une influence sur le rapport de force en lui-même. Pour Simon, l'organisation opère un contrôle cognitif sur le choix des individus (Simon, 1965). L'individu, à travers une rationalité limitée, s'adapte aux contraintes et objectifs de l'organisation pour satisfaire des buts personnels et donc se satisfait des solutions imposées par l'organisation. En ce sens, Simon se rapproche de Foucault, pour qui l'économie politique, en se basant sur le désir des individus, cherche à les orienter afin qu'ils satisfassent l'intérêt général. Foucault considère d'ailleurs que ces micro-relations de pouvoir s'expriment aussi à travers des pratiques routinières et banalisées, dans des relations capillaires de domination, au niveau sous-individuel ou trans-individuel (Foucault, 1977 :62-93).

Cette opération de « normalisation disciplinaire » (Foucault, 2004 :59) vise finalement à modifier l'intentionnalité des acteurs, pour que leur servitude volontaire soit conforme au modèle (Ibid.).

¹⁴ Le structurel est producteur de contraintes et de possibilités objectives, le structural est producteur de sens, de la perception du normal et du possible

¹⁵ Anne Butard, Maryse Gadreau, *D'une Rationalité Instrumentale à une Rationalité Interprétative de l'agent*, <http://leg.u-bourgogne.fr/documents-de-travail/e2008-02.pdf>

L'individu reste libre, puisqu'il effectue des choix individuels, mais en fonction des groupes sociaux auxquels il appartient. C'est cette perspective de compromis qui est privilégiée dans cette thèse.

3. Une anthropologie de la gouvernance

a) *Gouvernance ou gouvernementalité ?*

A première vue, la notion foucauldienne de gouvernementalité semble un concept parfaitement en phase avec l'objet de la thèse, puisque cette notion est définie comme « les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, quoique très complexe, de pouvoir, qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité. » (Foucault, 2004: 111). De plus, Foucault insiste sur le manque de fonctionnalité de l'Etat, qu'il qualifie comme une « réalité composite et une abstraction mythifiée dont l'importance est beaucoup plus réduite qu'on ne le croit » (Ibid:112). Il aurait donc été possible comme Moore, de se concentrer uniquement sur la notion de gouvernementalité dans le cadre d'une anthropologie de la gouvernance, en considérant que cette notion permet d'aller au-delà de l'Etat, tout en analysant la formation des subjectivités et la constitution de l'Etat. Cependant, ce n'est pas le choix qui a été fait ici.

Tout d'abord, Foucault évoque lui-même le besoin d'historiciser les techniques de pouvoir et de domination utilisées pour contrôler les populations. En phase avec la méthodologie socio-anthropologique choisie ici, il est dès lors plus intéressant d'utiliser la notion actuelle de gouvernance telle qu'elle est utilisée par les différents acteurs du développement, afin d'en faire une étude critique, plutôt que de se référer à un ensemble théorique purement académique. Ensuite, la difficulté de l'application de la notion de gouvernementalité à la gestion de l'Etat en Afrique réside précisément dans le fait que la conduite des individus au sein même de l'appareil bureaucratique et en dehors de celui-ci dépasse largement les moyens de contrôle établis par les institutions publiques. Utiliser la notion de gouvernementalité telle que conceptualisée par Foucault pour définir le développement de l'Etat en Afrique, reviendrait donc à faire preuve d'orientalisme en plaquant une notion qui se réfère à un lieu et un développement historique de l'Etat autre que l'objet d'étude.

Mais d'un autre côté, comme le souligne Le Meur, l'utilisation de la notion de gouvernance peut elle aussi devenir tendancieuse, tant il est parfois difficile d'éviter le « brouillage entre ses utilisations normatives et descriptives » (Le Meur, 2011 : 109) et de faire abstraction de son carcan idéologique et politique. Pour Blundo et Le Meur (Blundo et Le Meur, 2008), il est toutefois possible de concevoir une définition « étique » (objective et externe à l'observateur) de la gouvernance, conçue comme « un ensemble d'interactions résultant de régulations plus ou moins stabilisées, produisant de l'ordre et/ou du désordre et définissant un domaine social, dont les limites et les participants ne sont pas prédéfinies » (Ibid : 7). C'est à partir de cette définition ethnographique exploratoire qu'il est ensuite possible d'analyser les notions émiques (du point de vue des acteurs) de la gouvernance, c'est-à-dire comment les acteurs définissent le concept en fonction de leur propre conception et expériences de la gouvernance. La notion de gouvernance garde ainsi tout son intérêt dans l'exploration de la chose publique, puisqu'elle permet à la fois d'analyser et de dépasser les limites de la gouvernementalité foucauldienne, pour ainsi s'étendre à la dimension sociale de la gestion de l'Etat en Afrique, tout en mettant en exergue la temporalité et le rôle des acteurs de l'industrie du développement.

L'anthropologie de la gouvernance correspond donc à une anthropologie des réformes et des politiques publiques, à l'anthropologie des gouvernementalités en Afrique, mais aussi à l'agencement des rapports de force des différents acteurs prenant part à l'industrie du développement. Par exemple, pour Eckert, Behrends, et Dafinger (Eckert, Behrends, Dafinger, 2003), l'anthropologie de la gouvernance permet de dépasser l'agencéité de l'Etat, en montrant le rôle des acteurs non-étatiques dans la délivrance des services publics, mais aussi les oppositions ou coopérations entre la société civile, les autorités traditionnelles et l'Etat. Elle est donc nécessaire pour approfondir une ethnographie de l'Etat sur les terrains étudiés et aller au-delà de la notion de gouvernementalité.

b) *Quelle conception de l'Etat en Afrique ?*

La conception de l'Etat sur laquelle s'appuie cette thèse s'éloigne des théories développées dans les années 1960 et 1970, où l'Etat Africain était considéré comme dysfonctionnel car il manquait d'autorité (Huntington, 1968) ; ce qui légitimait (et justifie encore aujourd'hui) des interventions pour le renforcement de l'Etat, non par rapport à son niveau de démocratisation mais sa stabilité politique. A partir des années 1980, la conception néo-patrimoniale de l'Etat, tel que développée par Eisenstadt (Eisenstadt, 1973) et revisitée par Jean François Médard (Médard, 1990 :29), orientait

plutôt la problématique vers une nature hybride ou contradictoire des Etats africains, où « le processus de bureaucratisation coexiste avec la gestion patrimoniale des ressources » (Blundo & Olivier De Sardan, 2006: 39, T.d.A). Pour Médard, la nature néo-patrimoniale de l'Etat empêcherait toute institutionnalisation de l'Etat wébérien en Afrique. Dans la même perspective, Chabal & Daloz considéraient le problème africain comme émanant d'un accaparement de la structure étatique par des réseaux ethniques et clientélistes, pour défendre des intérêts privés (Chabal & Daloz, 1999). Il y aurait alors une confusion entre le domaine public et le domaine privé, qui aurait facilité la marchandisation de l'Etat par les fonctionnaires et les dirigeants publics.

Médard (et Daloz) se rapprochent ainsi d'une conception culturaliste, dans laquelle la conception du pouvoir ainsi que les liens tribaux ou ethniques propres à chaque pays africain sont prépondérants dans la définition du bien public et l'engagement des individus. Cette conception néo-patrimoniale risque cependant de considérer les relations sociales comme systématiquement orientées vers leur instrumentalisation, leur marchandisation, portant à percevoir les liens de parenté ou le tissu social comme orientés avant tout vers cette recherche d'intérêt. Cela revient finalement à valoriser les préceptes wébériens de gouvernance (tel que l'impersonnalité de la charge publique, ou le contrôle de la bureaucratie) (Weber, 1972) et porter un jugement de valeur sur l'Etat africain, sans accepter que les Etats régis par des contrats de citoyenneté puissent avoir une nature différente des Etats basés sur des relations personnalisées. Or, ce n'est pas l'intention de cette thèse, qui au contraire met sur un même niveau ces deux systèmes de fonctionnement et cherche à présenter les points de rupture et d'interactions entre eux, par le biais de l'industrie du développement.

Pour Bayart, l'Etat en Afrique est en proie à une « politique du ventre » (Bayart, 1989), qui reflète la lutte systématique pour le pouvoir et les ressources économiques, à tous les niveaux hiérarchiques. Finalement, l'Etat devient le reflet de cette lutte hégémonique pour les ressources dans la société, soit, au contraire de Médard, une institutionnalisation des conflits sociaux au sein de la structure étatique (Bayart, 1989). L'Etat est alors coopté par des dirigeants qui élaborent des relations clientélistes avec la société. Dans cette perspective, le fonctionnement de l'Etat diffère des préceptes Wébériens, il a une nature endogène propre. Comme l'explique Hibou, cette conception de l'Etat est pertinente pour analyser les activités routinières des fonctionnaires, leurs rapports aux procédures : l'allégeance des acteurs à la structure étatique dépend de leur accès à des ressources matérielles (arrangements juridiques, postes administratifs, prébendes lucratives, etc.) (Hibou, 2011). Ainsi la volonté d'obéissance des acteurs dépend des avantages procurés par leur milieu et de la force de sujétion de la structure organisationnelle.

D'autres auteurs vont chercher à comprendre l'Etat africain contemporain par ses marges. Par exemple, Fassin (Fassin, 1992) réalise une anthropologie de la santé pour comprendre l'imposition des normes de l'Etat dans des sphères qui lui sont factuellement éloignées, pour saisir l'action des institutions de l'Etat au sein même de la vie des individus. Une anthropologie de l'Etat par ses marges va donc étudier l'insertion des normes étatiques dans le cadre de la famille, à l'école, à l'hôpital, etc. Dans une approche similaire, Gupta et Sharma (Gupta & Sharma, 2006) analysent la confrontation des fonctionnaires aux administrés, dans des lieux d'interface (la police, la justice, la prison), en montrant comment les agents publics s'approprient les lois en fonction de leur propre conception sociale et culturelle.

Enfin, certains auteurs, tels qu'Olivier De Sardan (Olivier de Sardan, 2004), Blundo (Blundo, 2011), ou Anders (Anders, 2009) cadrent l'analyse de l'Etat sur les centres de production de normes et de pouvoir. Ils cherchent à comprendre le fonctionnement de l'Etat, non pas d'après un modèle Wébérien de référence, mais en essayant de distinguer les différences entre les fonctions formelles des agents publics et leurs pratiques et discours informels. En effet, alors que l'approche wébérienne ou durkheimienne de l'Etat considérait l'Etat comme une entité en dehors de la société (*super partes* pour Weber, et *inter partes* pour Durkheim), l'Etat s'inscrit pour eux au cœur des pratiques sociales. Ils réfutent ainsi l'idée de dysfonctionnement de l'Etat Africain, cherchant plutôt à mettre en exergue le fonctionnement des ajustements situationnels, en fonction de plusieurs systèmes de normes sociales et étatiques.

On observe dans cette approche un décentrement de l'Etat, qui n'est plus la seule entité définissant le lien social, les rapports de force et la sphère publique, mais qui doit concourir avec une multitude d'acteurs ayant un rôle dans la définition des normes de comportement. Certaines pratiques, telle que la petite corruption (étudiée dans le chapitre 8), apparaissent alors comme des modes de gouvernance, sans jugement de valeurs, qu'il faut comprendre dans le cadre de pratiques sociales et d'interactions sociales plus larges. La notion de pluralisme normatif (Von Benda-Beckmann, 2002: 37-82) semble adéquate pour définir ces multiples formes de légitimité de l'action, que ce soit dans le domaine social, politique, ou économique.

C'est dans cette perspective, à l'instar de la recherche effectuée sur la Bonne Gouvernance par Gerhard Anders au Malawi (Anders, 2009) ou Blundo au Sénégal (Blundo, 2012) que j'étudie les pratiques des fonctionnaires, dans leurs réactions à l'implantation des réformes de BG. Comme Anders, j'utilise au chapitre 3 le « *profiling* » des fonctionnaires, pour mieux comprendre le profil socio-économique des fonctionnaires et le contexte social dans lequel ils évoluent, afin de faciliter

l'analyse interactionniste. Ma recherche s'oriente davantage sur l'observation participante, dans l'opérationnalisation des politiques publiques au niveau local. Ces observations différencient deux opérations distinctes, entre les fonctionnaires exerçant leurs fonctions dans la capitale et dont l'objectif est la définition des politiques publiques, et ceux investis au niveau local, dont la fonction est la mise en œuvre de ces mêmes politiques. Mais encore faut-il définir le contexte particulier du Rwanda et du Burundi.

c) L'administration publique au sein des régimes politiques du Rwanda et du Burundi

Pour Guichaoua, « les nouveaux régimes qui se sont installés au pouvoir au sortir des guerres civiles [...] reposaient sur des forces politico-militaires fondées sur des solidarités partisans combattantes [...]. Sans tradition démocratique, ces derniers n'ont pas grand-chose à envier aux systèmes de parti unique et de monopolisation des pouvoirs et des richesses qui prévalaient jusqu'alors ; ils ont même plutôt accru leur contrôle sur les ressources et renforcé les restrictions des libertés publiques et individuelles » (Guichaoua, 2016: 4). Le Rwanda et le Burundi ont cependant connu une sortie de crise différente ; le premier suite à une prise de pouvoir militaire, et le dernier suite à une négociation internationale, permettant d'instaurer (pour un temps) un pluralisme politique. Ces contextes politiques et sociaux différents au sortir de la crise, mais aussi les dissemblances entre les partis au pouvoir, ont donc porté à deux modes de gouvernance, qu'il faut différencier.

Tout d'abord, que ce soit Mo Ibrahim,¹⁶ Freedom House¹⁷ ou d'autres indices analysant l'Etat de droit au Rwanda, tous attestent le faible niveau du pays, tant en termes de liberté d'expression que de participation politique. Sans remettre en cause ces analyses, encore faut-il les contextualiser pour émettre des hypothèses théoriques sur le fonctionnement du régime. L'élément contextuel le plus important au Rwanda reste, encore aujourd'hui, le génocide de 1994. L'insistance avec laquelle le régime maintient constamment la mémoire collective de ce tragique événement, dépeint à quel point cette tragédie du passé est importante pour légitimer sa politique actuelle : en agitant le spectre de l'horreur, le régime démontre sa capacité à assurer sécurité et stabilité, tout en justifiant une « normalisation disciplinaire » (Foucault, 2004 :59). Le régime s'appuie ainsi sur sa force

¹⁶ Mo Ibrahim, *Ibrahim Index of African Governance (IIAG) 2016: Rwanda*. Participation score in 2016: 29,7%, <http://iiag.online/> [Consulté le 27/04/2017]

¹⁷ Freedom House, *Freedom in the world 2016*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/rwanda> [Consulté le 27/04/2017], le score est de 6/7, 7 représentant l'absence totale de liberté

coercitive pour assurer la sécurité. Il n'y aurait donc pas d'opposition entre légitimité et coercition ; bien au contraire, sa légitimité proviendrait avant tout de sa capacité à répondre d'une manière générale aux besoins primaires des rwandais, à leur désir de « normalité », même si ce désir exige le sacrifice de certaines libertés. Dans ce contexte très restrictif, l'administration publique rwandaise serait soumise à une hiérarchie stricte, verticale (Bertelsmann Stiftung, 2016). Ainsi, sans remettre en cause la conception interactionniste choisie plus haut, qui considère la prépondérance des ajustements situationnels et de normes dynamiques et ajustables, le poids des normes et règles imposées par l'administration rwandaise à ses agents est considéré plus important qu'au Burundi.

La deuxième source de légitimité du régime provient du développement économique du pays. Ce « miracle économique rwandais »¹⁸ est la base de la crédibilité du régime et de sa réputation à l'international, ainsi que la fierté de nombreux rwandais. Bien entendu, cette légitimité de l'Etat varie en fonction de l'importance accordée au prestige de la nation et de l'insertion socio-économique des individus, le développement économique du pays ayant généré de profondes inégalités au sein de la population. Certains milieux sociaux tirant profit de l'actuel régime seraient donc plus prompts à accepter une « normalisation autoritaire » (Hibou, 2011: 30) en fonction de leurs intérêts personnels : bénéfices importants dans certains secteurs économiques grâce à la stabilité du régime, vision libérale de l'économie, faibles syndicats, très peu de grèves, etc. Les exclus du profit économique (soit la grande majorité de la population, 70% de la population du pays étant dépendante de l'agriculture) bénéficient de programmes sociaux (mutuelles de santé notamment). Ils sont également encadrés dans des programmes disciplinaires justifiés par le plan de lutte contre la pauvreté (*abunzi, ubudehe, umushyikirano, umuganda*, etc.). Cet encadrement du régime serait essentiel pour conditionner les populations à l'idéologie du régime et prévenir toute dissension.

Notons que ce progrès socio-économique du pays est remis en cause par certains analystes, pour qui l'impératif de croissance économique pousserait le régime à manipuler certains chiffres.¹⁹ La légitimité du régime reposerait alors plutôt sur une image de réussite plutôt que sur des faits réels, et ce même si cette distinction ne change pas grande chose puisque, comme il a été dit plus haut, la fiction produit des effets réels. Marysse et Ansoms montrent ainsi que le développement du Rwanda, par rapport au Burundi, repose sur l'aide internationale et que cette attribution de l'aide est

¹⁸ France 24, À Kigali, *Christine Lagarde salue le miracle économique rwandais*, 29/01/2015, <http://www.france24.com/fr/20150129-a-kigali-christine-lagarde-salue-le-miracle-economique-rwandais-fmi> [consulté le 27/04/2017]

¹⁹ RFI, *Rwanda: polémique autour des chiffres sur le recul de la pauvreté*, 06/11/2015, <http://www.rfi.fr/afrique/20151105-rwanda-polemique-chiffres-lutte-pauvrete> [consulté le 27/04/2017]

plus politique que basée sur des réelles avancées de gouvernance technocratique (Marysse et. Al., 2006).

Pourtant, les résultats de quinze sources différentes révèlent qu'en 2014 le gouvernement du Rwanda est considéré comme trois fois plus efficace que celui du Burundi (World Bank, 2015). Pour Reyntjens, la violence structurelle et idéologique du régime, en particulier son contrôle de l'information et sa gestion de l'espace politique, conduiraient pourtant à un affaiblissement général des politiques menées (Reyntjens, 2013). Au contraire, pour Booth et Golooba-Mutebi (Booth, & Golooba-Mutebi, 2011), la centralisation du pouvoir politico-économique favoriserait le développement économique du pays et donc sa capacité de mise en œuvre des politiques publiques. Les analyses sur la bureaucratie burundaise sont donc polarisées. La présente recherche devrait permettre de fournir de nouveaux éléments sur son fonctionnement.

Dans le cas du régime burundais, la gouvernance politique du pays a évolué durant la période de recherche. Si avant 2015 le pluralisme des médias et la vivacité de la société civile permettaient de parler d'acquis démocratiques,²⁰ la transgression de la constitution par le Président pour briguer un 3^{ème} mandat et la répression violente qui l'accompagna marquèrent la fin de la période républicaine et démocratique. En outre, l'ensemble des indicateurs internationaux de performance considèrent que la gouvernance institutionnelle du Burundi est plutôt médiocre. Les sources de légitimité de l'Etat burundais sont donc moins évidentes qu'au Rwanda, le gouvernement ne pouvant se targuer de grandes avancées sociales ou économiques durant la décennie en se basant sur les indicateurs de la coopération internationale. Comme au Rwanda, la légitimité première du régime pourrait être sa capacité à assurer la paix et la sécurité, un enjeu important dans un pays qui a connu la guerre civile durant plus de 10 ans, de 1994 à 2005.

La légitimité du régime pourrait également être liée à un mode de gouvernance dont les citoyens connaissent les rouages, et savent en tirer profit. Ces arrangements avec les règles formelles seraient en phase avec une logique de subsistance, très présente dans l'un des pays les plus pauvres du monde, mais surtout avec les logiques sociales, où la frontière entre sphère publique et privée pourrait être assez floue. Le clientélisme serait ainsi un facteur de légitimation, puisqu'il permettrait d'accéder à certains postes, de conduire des activités économiques, ou d'accéder à certains marchés. Il serait également un moyen de maintenir la complaisance des populations pour le parti au pouvoir, en récompensant les individus qui s'impliquent pour celui-ci. La marge de manœuvre des agents

²⁰ Mo Ibrahim, *Indice Ibrahim de la gouvernance africaine 2015*, <http://mo.ibrahim.foundation/static/iag-data-portal-2015/index-fr.html> EN 2014, [consulté le 27/04/2017] en termes de participation le Burundi obtient 40,2%. En comparaison le Rwanda obtient 19,3%

publics dans l'application des directives et règles formelles imposées par la hiérarchie serait donc beaucoup plus grande qu'au Rwanda, et les normes pratiques liées à l'instrumentalisation de ces règles beaucoup plus présentes.

d) *L'approche de la gouvernance par la fiscalité*

S'il est un domaine relativement peu étudié en socio-anthropologie africaine, c'est bien celui de la sociologie fiscale. Pourtant, la fiscalité est importante pour comprendre le fonctionnement de l'Etat : c'est l'impôt qui matérialise la séparation entre l'individu et l'Etat, en distinguant la sphère publique de la sphère privée (Barilari, 2007 :27-34). Les recherches dans le domaine se concentrent généralement sur la criminalisation de l'Etat, à l'instar de Janet Roitman (Roitman, 2005) qui appréhende l'évasion fiscale en montrant comment les agents publics instrumentalisent leur statut pour défendre leurs propres intérêts, portant les citoyens non pas à refuser le principe même de l'imposition, mais à rechercher des tactiques de détournement. De même, Blundo analyse les pratiques d'exonération fiscale ou de falsification de documents comptables par les percepteurs d'impôts, portant ainsi à une « privatisation informelle de l'Etat » et à une institutionnalisation de l'économie informelle comme un mode de gestion de l'Etat (Blundo, Olivier De Sardan, 2006 :168, T.d.A). Dans cette lignée, le chapitre 8 de la thèse évoque également les arrangements des agents publics au niveau local au Burundi, en montrant comment ces pratiques se perpétuent en marge des programmes de lutte anti-corruption, en se basant sur l'hypothèse d'une politisation de la gouvernance locale pour couvrir les détournements.

La thèse se distingue cependant de ce corpus académique, en analysant, au chapitre 7, l'action d'une agence de développement dans la réforme de la fiscalité communale. Le but de l'agence était d'accroître l'assiette fiscale et d'améliorer un consentement citoyen plutôt moribond. Il fallait donc définir un cadre théorique qui puisse s'inscrire dans une anthropologie de l'Etat, tout en permettant l'analyse des réformes mises en œuvre par l'agence de développement. De nombreuses études évoquent la théorie des jeux pour comprendre l'évasion fiscale, celle-ci ayant l'avantage de simplifier les stratégies des individus en se basant sur des calculs coûts/opportunités, pour expliquer comment les individus cherchent à maximiser leurs gains. Ces travaux ont cependant une vision réductrice de la rationalité des individus, seulement prompts à défendre leurs intérêts. Comme l'illustrent de nombreuses études, le niveau d'acceptation de l'impôt (Lewis, 1982), la morale des citoyens (Pyle, 1991), le coût psychologique de la déviance fiscale (Hargreaves-Heap & Varoufakis, 1997), ou encore la volonté de participer à l'impôt pour des raisons éthiques (Beedle &

Taylor-Gooby, 1983: 15-39) limitent la portée de ces théories économiques. La recherche a donc été orientée vers un corpus théorique intégrant une dimension sociale, plus en rapport avec la thèse.

Pour Chouala, l'insoumission fiscale doit d'abord être contextualisée dans son historicité africaine, à savoir comme une forme de résistance à la force de sujétion de l'Etat, dont l'impôt serait l'apanage depuis la période coloniale (Chouala Y.A., 2009). C'est donc la légitimité de l'Etat qui aurait le plus d'incidence sur le civisme fiscal. Comme le souligne Guyer, ce problème de légitimité peut être lié au manque de consultation et d'acceptation de la population dans la détermination de l'impôt, à l'encontre du principe de « no taxation without representation », et à l'opposé du développement de l'Etat en occident (Guyer, 1992 : 42).

Dans cette perspective, Smith (Smith, 1992) et Torgler (Torgler, 2003) établissent que la méfiance envers l'Etat serait un important facteur d'influence sur la moralité fiscale. Torgler base également son raisonnement sur le sentiment d'équité fiscale au sein d'une communauté, qui aurait selon lui un impact majeur sur la moralité fiscale de ses membres. Il démontre que lorsque cette équité fiscale est mise à mal par certains membres de la communauté, la déviance fiscale devient alors un moyen de remédier à l'injustice sociale (Torgler, 2002). Pour Alm, le lien avec la communauté est aussi important, mais ce sont plutôt les normes sociales qui influencent les contribuables, soutenant ou non la probité fiscale : « individual will comply as long as he or she believes that compliance is the social norm » (Alm et. Al., 1999: 142). La recherche porte donc à analyser les dynamiques de légitimation de l'Etat, de la communauté et de la norme sur le civisme fiscal au Burundi, ainsi que le rôle de l'agence de développement.

II — PROBLEMATISATION DE LA RECHERCHE

1. Résumé de la problématique

Cette thèse fondée sur la méthode ethnographique, vise à comprendre la relation entre les politiques de développement et leurs implications empiriques. Il y a donc une remise en cause d'une relation directe entre les résultats escomptés (et proclamés) par les agences de développement et leur action sur le terrain, c'est-à-dire du contrôle que ces acteurs pensent exercer sur le terrain. Cela ne signifie pas que ces politiques soient obligatoirement vouées à l'échec, mais simplement que le résultat attendu diffère des effets réels, qu'il est lié à un indéterminisme. Cet écart est analysé à travers le

processus de transmission et d'intériorisation des normes de bonne gouvernance entre les agences de développement et les fonctionnaires burundais et rwandais. Comment les programmes de gouvernance sont-ils instrumentalisés par les fonctionnaires burundais? Comment les agents publics intègrent, réinterprètent et contournent les normes de bonne gouvernance ?

Le processus est vu comme une transformation, une traduction des programmes de développement, en fonction du contexte social dans lequel évoluent les acteurs et leurs stratégies d'action. Ce contexte se définit comme un ensemble de facteurs conjoncturels et structurels, qui influencent les marges de liberté des agents, ainsi que leur perception des programmes de gouvernance. Les facteurs conjoncturels considèrent les rapports de domination au sein des milieux étudiés, le contexte politique et socio-économique, les rapports entre les fonctionnaires et les bailleurs. Les facteurs structurels correspondent au cadre juridique, institutionnel et idéologique, ainsi qu'aux normes sociales et aux normes pratiques propres aux milieux étudiés. Quant aux stratégies d'action des agents, elles se basent sur une conception des agents considérés comme des êtres rationnels et jouissant d'une certaine autonomie, mais influencés par ce milieu social, tant dans leur perception cognitive des programmes de développement que dans leur marge de manœuvre pour se positionner par rapport à ces programmes de développement.

2. Méthodologie de recherche

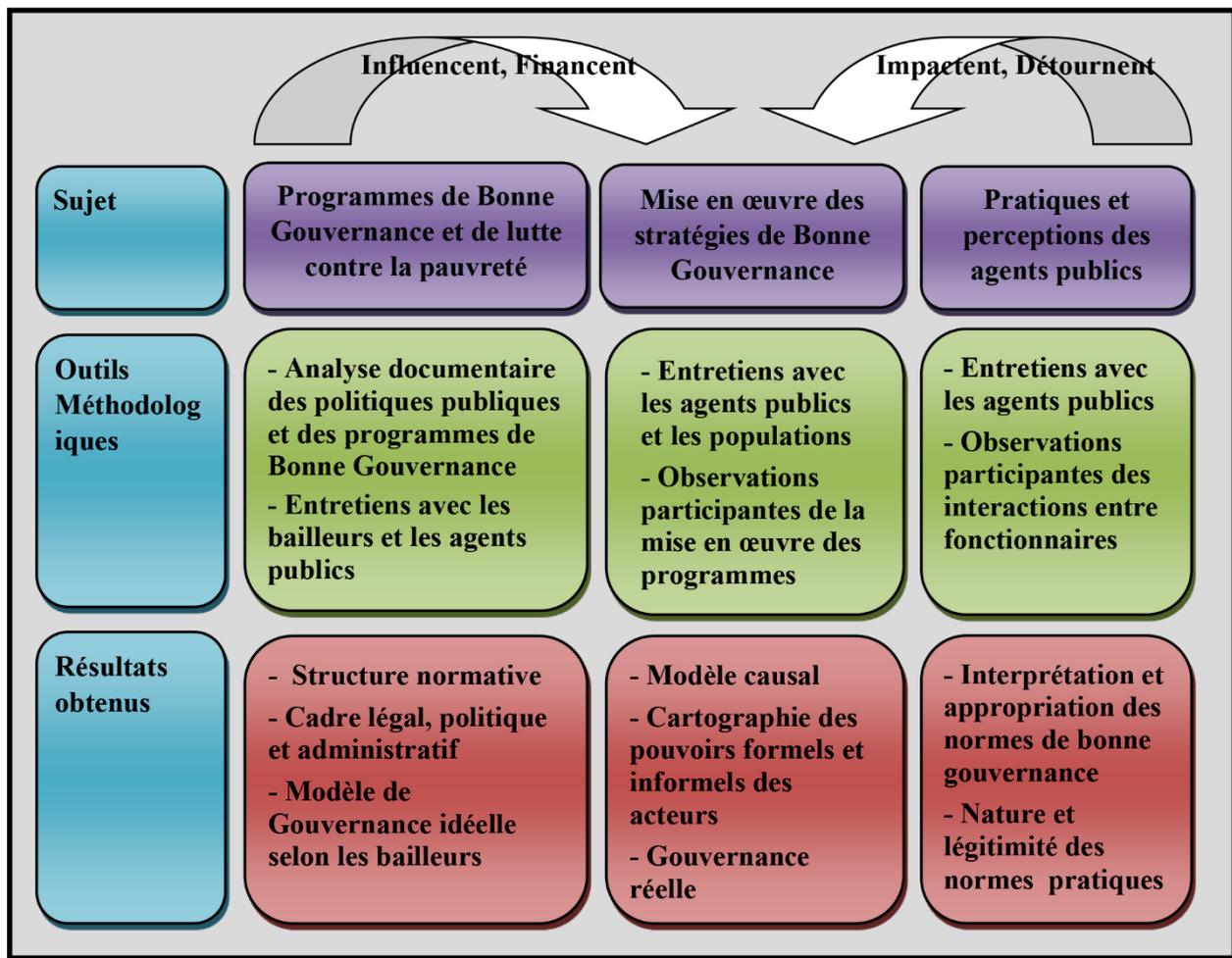


Illustration n°3 : Résumé du processus de recherche

La méthodologie choisie est conçue comme un portrait naturaliste : elle doit permettre de saisir dans le plus grand détail les protagonistes dans leur environnement, dans un style quasi photographique mais en même temps dynamique et vivant, pour ressentir et entrer dans les scènes reproduites. Ces scènes doivent faire transparaître aussi bien le politique (c'est-à-dire les relations de pouvoir, la gouvernance), que la politique (les jeux des acteurs), et les politiques (l'orientation des moyens mis en œuvre). Pour cela, la méthodologie choisie comprend une analyse systémique, des entretiens ethnographiques et des observations participantes, qui vont être présentés ci-dessous, après avoir justifié la posture comparative utilisée dans cette thèse.

a) La posture comparative

La posture comparative est aujourd'hui souvent privilégiée, car elle permet un certain nombre d'avantages, tel que celui de récuser les faux déterminismes, de reconnaître les spécificités d'un

contexte particulier, ou encore d'offrir de nouvelles perspectives durant la recherche. La posture comparative a été utilisée dans cette thèse, en l'appliquant aussi bien de manière référentielle qu'intégrale (Bouchard, 2000). Ce positionnement heuristique est tout d'abord justifié par l'opportunité qu'offre la comparaison référentielle d'approfondir les connaissances sur une unité de référence en particulier, à savoir le Burundi. En effet, comme il a été évoqué dans l'introduction, les aléas du terrain m'ont poussé à orienter l'analyse vers une dominante sur le Burundi, puisque j'ai passé six mois au Rwanda contre deux ans et demi au Burundi. Le but premier de la posture comparatiste est donc de pouvoir analyser le cas spécifique du transfert de la technologie de BG au Burundi, à l'aune d'un objet similaire de comparaison, en l'occurrence le transfert de la même technologie dans un pays ayant de nombreux aspects comparables au Burundi, le Rwanda.

Comme l'évoque en détail le chapitre 2, le contenu des programmes de BG mis en œuvre au Burundi et au Rwanda sont presque identiques. Cela est dû au fait que la période d'implantation des programmes est semblable (à partir de 2005 jusqu'à aujourd'hui), ce qui a facilité la recherche empirique, mais aussi parce que les acteurs ayant financé et mis en place ces politiques de gouvernance sont les mêmes (principalement le FMI, la Banque Mondiale, le PNUD, GIZ, CTB, USAID, IRC, et la Coopération Suisse). Les programmes de développement étant standardisés (certains bailleurs, telle que la Coopération Suisse, préférant même établir des politiques régionales, couvrant toute l'Afrique des grands Lacs, afin de minimiser les frais), il n'y avait donc aucune difficulté à élaborer une étude comparative entre le Rwanda et le Burundi.

De plus, les contextes Burundais et Rwandais connaissent de nombreuses similarités. Bien que les conditions politiques et socio-économiques aient évolué depuis la période historique où le Ruanda-Urundi ne formait qu'une même province au sein de l'empire colonial belge, il est certain que les deux pays partagent encore aujourd'hui de nombreuses conditions communes, ce qui a permis là aussi d'établir facilement une analyse comparative entre les objets d'étude. Une brève analyse comparative, volontairement simplificatrice mais ayant au moins le mérite d'exhiber des similarités entre les deux pays, est présentée ci-dessous. Elle n'est pas sans ignorer les nuances importantes qui existent entre ces deux pays aujourd'hui, en particulier dans leur mode de gouvernance (et qui seront justement étudiées dans les chapitres suivants) :

- Le Rwanda et le Burundi appartiennent à un même ensemble régional, l'Afrique des Grands Lacs. Il ne s'agit pas seulement d'une proximité géographique, mais d'un même ensemble de comparaison, de légitimation et de « normalisation » des politiques publiques. Dans les discours des dirigeants, de la population, des fonctionnaires, le Rwanda et le Burundi

servent constamment de «faire-valoir» ou de contre-exemple, pour définir ce qui est « bien », « bon » ou « acceptable », pour légitimer un désir ou des préoccupations.

- Économiquement, le Rwanda et le Burundi sont des pays à faible revenu, avec un tissu socio-économique semblable, essentiellement orienté vers l'agriculture. 80% de la population rwandaise vit avec moins de 3 dollars par jour, contre 90% de la population burundaise. Les deux pays restent économiquement dépendants de l'aide extérieure, avec une aide per capita de 97,6 USD au Rwanda, contre 52,2 USD au Burundi.
- Démographiquement, les deux pays ont une population équivalente de plus de dix millions d'habitants, avec une densité similaire (447 hab. /km² au Rwanda, contre 435 hab. /km² au Burundi), (World Bank, 2015), une distribution ethnique semblable (89% de la population *bahutu*, 10% de *batutsi* et 1% de *batwa*), et une langue presque identique (le kinyarwanda au Rwanda et le kirundi au Burundi).
- En termes de croyances, le sentiment religieux est aussi important au Burundi qu'au Rwanda, avec plus de 60% de catholiques et plus de 20% de protestants dans les deux pays. De plus, si on considère les traits culturels, c'est-à-dire les dispositions psychiques et morales caractéristiques d'une communauté, il est certain qu'il y a de claires ressemblances entre la mentalité rwandaise et celle burundaise.

Politiquement, les deux pays connaissent aujourd'hui des régimes autoritaires, où la représentation politique est difficile en dehors du parti au pouvoir,²¹ la liberté d'expression et les droits civiques sont en général limités, l'Etat de droit n'est globalement pas respecté, le pouvoir politique est centralisé. En outre, les deux pays ont connu une succession de régimes appliquant des politiques ethniques, culminant en 1994 avec de violents conflits interethniques et une période de forte instabilité politique (jusqu'en 2000 au Rwanda et 2005 au Burundi).

L'approche comparative suivie dans cette thèse a également une dimension intégrale, puisque la comparaison ne se limite pas à relier l'unité de référence (le contexte Burundais) aux autres points de comparaison. Le but est également d'extraire une cohérence rationnelle à l'ensemble des unités examinées dans la thèse, pour faire ressortir des principes généraux qui ordonnent les différentes

²¹ Freedom House, *Freedom in the world 2016, Rwanda*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/rwanda> [Consulté le 27/04/2017]

Freedom House, *Freedom in the world 2016, Burundi*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/burundi> [Consulté le 27/04/2017]

facettes de la problématique, mais aussi d'établir des corrélations de fait, de mieux comprendre des chaînes de causalité, de tester des hypothèses de travail. Il s'agit en l'occurrence de comparer la confrontation de deux « groupes stratégiques » (Long, 1992, mais aussi Biershenk, 1988) distincts, (en simplifiant, les « développeurs » et les « développés », qui ont chacun un positionnement spécifique envers l'objet étudié), au Rwanda et au Burundi, tout en prenant soin de mettre en exergue l'hétérogénéité de ces communautés pour en comprendre les dynamiques internes. L'objectif de la comparaison est de mieux comprendre le transfert de normes de bonne gouvernance et l'insertion des politiques de développement, dans des régimes en voie de développement et expérimentant des régimes autoritaires. La posture comparative doit donc faire ressortir les différences et les constantes au sein des deux pays étudiés, les homologues structurales envers les agents du développement et les programmes de BG.

C'est pourquoi cette thèse est ordonnée par chapitre thématique, tous sauf un intégrant une approche comparative. Tout d'abord, les chapitres 2, 3, 4, et 5 comparent des éléments d'analyse entre le Rwanda et le Burundi. Il est ainsi aisé d'identifier des dynamiques collectives, des faits sociaux qui ont été contextualisés dans un ensemble de recherche cohérent. Cette comparaison m'a également évité des conclusions hâtives ; par exemple la confrontation des rapports des bailleurs avec les agents publics burundais et rwandais a profondément modifié l'analyse initiale suite à la recherche au Rwanda. Ensuite, dans les chapitres 7 et 8, l'approche comparative apparaît comme un condensé de l'approche référentielle et intégrale. En confrontant deux modes de gouvernance communale différents au Burundi, l'analyse comparative permet de faire ressurgir la structuration et l'impact des politiques de développement sur le terrain étudié, mais aussi une économie des comportements et des logiques d'action des acteurs.

b) L'analyse systémique

Comme l'expliquent Crozier et Friedberg, (Crozier & Friedberg, 1977) tout système d'action se constitue à travers des relations de pouvoir entre des acteurs cherchant à en contrôler les zones d'incertitudes. Toute règle formalisée engendre une source d'incertitude qui peut être utilisée par les acteurs dans leurs stratégies. Le but de l'analyse systémique est de comprendre le cadre des relations de pouvoir entre acteurs et les règles implicites qui influencent leurs interactions. La configuration spécifique des acteurs concernés, l'extension de leurs champs stratégiques et les limites du système doivent être analysées, pour déterminer une structure de pouvoir. L'analyse systémique doit ainsi permettre de rendre compte de l'environnement dans lequel évoluent les

acteurs, afin de comprendre comment celui-ci peut influencer ou structurer certaines relations de pouvoir et l'interdépendance qui existe entre les acteurs. L'objectif est ici d'analyser les informations les plus pertinentes concernant le système dans les domaines politique, économique, social, et juridique. Ce travail contribue ainsi à la compréhension de la forme politique de l'organisation du pouvoir, au Burundi et au Rwanda.

Une attention particulière a été accordée à l'arrangement institutionnel, c'est à dire les règles formelles et informelles qui influencent le comportement individuel et les modèles d'organisation. A travers une analyse documentaire, la recherche s'est concentrée sur les règles (lois, politiques, normes et instructions administratives) ainsi que sur les relations sociales et de pouvoir qui influencent les positionnements individuels et collectifs vis-à-vis de la BG. L'analyse systémique présente le fonctionnement institutionnel décentralisé des deux états étudiés, tant au niveau national, là où sont négociées et conceptualisées les politiques de gouvernance, qu'au niveau local, dans leur mise en œuvre.

De plus, l'analyse documentaire a également porté sur les conditionnalités d'importation des politiques de BG, entre les autorités rwandaises et burundaises et leurs bailleurs. Les documents officiels de mise en place des programmes de développement font donc partie de ce corpus. Sont également étudiés les comptes rendus, les rapports des programmes de développement et les analyses de la coopération entre les bailleurs et les fonctionnaires et élus locaux.

Cette analyse documentaire a été réalisée de plusieurs manières. Tout d'abord, les sites internet des agences de développement et des institutions internationales sont une source pertinente d'information concernant les programmes de développement. Certains documents ont également été fournis par les personnes en charge des programmes de développement, aussi bien par les bailleurs que les agents publics rwandais et burundais. D'autres documents proviennent directement des journaux officiels et des archives nationales, auxquels j'ai pu accéder en étant sur place. Enfin, des sources secondaires ont permis de compléter ce recueil de données.

c) Les entretiens ethnographiques

Comme l'a montré le cadre théorique de référence, un individu est le résultat d'un processus, il est le produit d'une histoire aussi bien « sociale » que personnelle, c'est-à-dire la résultante de multiples interactions et références sociales et linguistiques auquel il a été exposé et qu'il s'est approprié. Dès lors, pour mieux comprendre le système analysé, les entretiens doivent permettre de réunir le maximum d'informations sur les personnes, mais aussi et surtout leur vécu quotidien et les processus d'interaction dans leur environnement. Il faut pouvoir comprendre leurs buts, leurs perceptions et anticipations du système, de quelle marge de liberté ils disposent et de quelle façon et dans quelles conditions ils peuvent les utiliser.

L'un des objectifs des entretiens est de déterminer l'attitude des acteurs envers chaque objet d'étude, c'est-à-dire leurs orientations normatives relativement permanentes envers les objets sociaux étudiés (l'administration, les jeux de pouvoir, la redevabilité, la transparence, la participation citoyenne) et les règles formelles institutionnelles. Ainsi, à travers l'étude des attitudes et le vécu des acteurs, les entretiens permettent de mettre en exergue les valeurs auxquelles adhèrent les individus, mais aussi l'utilisation réelle que les acteurs peuvent et veulent faire des ressources à leur disposition (matérielles, affectives, cognitives, relationnelles) face aux opportunités des jeux de pouvoir. En outre, cela permet d'inférer les ressources et possibilités d'action que le système répartit entre ses membres.

Les entretiens ont été élaborés de manière qualitative, comportant à chaque fois un canevas de questions ouvertes ou semi-ouvertes. Trois grands types d'entretiens ont été menés. Tout d'abord, il y a eu les entretiens avec des personnes sélectionnées en fonction de leur rôle au sein du processus de traduction du *travelling model*. Ainsi, une cartographie du pouvoir a été réalisée pour définir l'ensemble des acteurs avec qui s'entretenir et les questions à leur poser. Par exemple, le directeur de la décentralisation, ou le directeur du programme de lutte anti-corruption au Burundi ont été interrogés avec des questions ad hoc par rapport à leur rôle dans la mise en œuvre des programmes de BG. De même au niveau local, les différents employés communaux ont été interrogés sur des questions spécifiques, comme l'illustrent les chapitres 7 et 8. Certains entretiens ont intégré une dimension personnelle, comme le montre le chapitre 4.

Ensuite, plusieurs séries d'entretiens non personnalisés ont été menées avec des personnes ayant été impliquées dans la mise en œuvre des programmes de BG. Ce sont par exemple les facilitateurs des réunions participatives, ou les évaluateurs durant les audits communaux, dont les réponses ont été évaluées de manière qualitative. Enfin, plusieurs séries d'entretiens ont été menées auprès de la population avec un canevas d'entretien plus strict, afin d'obtenir des résultats quantitatifs. Le choix

des personnes a été purement aléatoire, aussi bien dans des lieux publics (parvis d'église et marchés, rues passantes) que dans des lieux privés (champs, maisons, magasins). Certains entretiens ont été réalisés en public, pour comprendre les réponses « publiques », formalisées que les individus souhaitaient donner, mais la grande majorité des entretiens a été réalisée dans une sphère privée et sans prise de note directe pour faciliter une prise de parole libre. Ces entretiens ont ensuite été rendus anonymes.

La presque totalité des entretiens réalisés auprès de la population au Burundi et au Rwanda a été réalisé par l'intermédiaire d'un assistant traducteur. Le sérieux, les compétences intellectuelles et professionnelles et le dévouement dont ont fait preuve les interprètes ont permis des entretiens d'excellente qualité. En outre, la présence d'un interprète permettait de rassurer les personnes interrogées, de faciliter la prise de parole et très souvent d'approfondir la discussion sur des éléments considérés sensibles. En fait, le rôle d'intermédiaire joué par l'interprète m'a souvent permis de poser des questions sensibles que je n'aurais jamais osé poser de manière directe, sans que l'interprète ne se sente lui-même gêné puisque j'étais le donneur d'ordre. En outre, les interprètes ont plus d'une fois joué le rôle de filtre lorsque mon faible niveau de compréhension de la situation pouvait porter préjudice à la recherche, ou à notre sécurité. Ils m'ont donc beaucoup aidé pour mener à bien ces entretiens auprès des populations. Enfin, les entretiens auprès des agents publics et des bailleurs ont été menés par mes soins.

Le nombre d'entretiens réalisés est conséquent, mais inégal entre les différentes parties étudiées. Au Rwanda, ce sont en tout 148 entretiens, dont le tiers a été réalisé auprès des taxis-motos de Kigali (et qui ne seront donc pas exploités ici) et le reste auprès des agents publics. Au Burundi, ce sont en tout presque 400 entretiens, dont plus de la moitié a été réalisée dans le cadre de l'étude comparée financée par la CTB, auprès des agents publics, mais aussi des contribuables. Les populations concernées par les entretiens sont les techniciens et représentants des agences de développement et des institutions internationales, les fonctionnaires burundais et rwandais au niveau national et local, les populations.

Rwanda	Burundi
- 10 entretiens pour approfondir la recherche sur l'évaluation des communes	- 10 entretiens pour approfondir la recherche sur l'évaluation des communes
- 25 entretiens d'acteurs travaillant sur la bonne gouvernance	- 50 entretiens réalisés pour comprendre la coopération entre les bailleurs et leurs homologues burundais
- 10 entretiens de fonctionnaires durant	

l'observation participante à Muhanga - 3 entretiens de fonctionnaires détenus pour corruption - 20 entretiens auprès de la population de Muhanga sur la corruption et le gouvernement local - 50 entretiens de taxi-motos à Kigali - 10 entretiens pour constituer des portraits de fonctionnaires	- 50 entretiens pour les PCDC - Dans le cadre de l'étude comparative entre une commune soutenue par la coopération technique belge et une autre commune, ce sont en tout 140 entretiens réalisés à Bukeye (dont 90 auprès de la population) et 135 entretiens réalisés à Mabayi (dont 90 auprès de la population), soit 275 entretiens en tout - 10 entretiens pour constituer des portraits de fonctionnaires.
--	---

Illustration n°4 : Récapitulatif des entretiens effectués sur le terrain

d) Les observations participantes

L'observation participante a pour principal objectif d'intégrer progressivement un milieu *a priori* fermé et comprendre ses logiques internes. Elle a principalement pour but de mettre en exergue les comportements et pratiques des acteurs et de rapporter les données discursives des acteurs, qu'elles soient produites par mes interactions avec les acteurs ou recueillies, pour *in fine* comprendre les représentations, les structures symboliques et les normes pratiques des agents publics. Un des objectifs était donc de mettre en évidence les facteurs qui influencent la normalisation des comportements des agents publics, mais aussi de suivre la mise en œuvre des politiques de gouvernance. C'est en tout une centaine de journées d'observations participantes qui ont été menées au Burundi et au Rwanda.

La plupart des observations a été menée au sein des administrations communales et au sein des services administratifs, pour comprendre leur logique interne. Au Burundi comme au Rwanda, mon accès à l'administration publique m'a été accordé à travers mon affiliation, auprès du Rwanda Governance Board au Rwanda, et auprès du ministère du Développement Communal au Burundi. J'ai donc eu un accès privilégié à ces deux institutions, ce qui m'a ensuite permis d'accéder à l'ensemble des réunions et des personnes en lien avec mon sujet de thèse. Cette affiliation a maintenu une impression vague aux yeux des fonctionnaires, qui me considéraient parfois comme un stagiaire, parfois comme un étudiant, parfois comme un conseiller ou un espion à la charge de la direction. J'ai donc pris soin, avant chaque interaction ou réunion de travail, de clarifier mon statut, afin d'éviter les quiproquos.

D'autres observations participantes ont été effectuées en plein air, sur les marchés, pour comprendre le travail des agents de recouvrement. Mon statut était alors de pur observateur, assimilé à un contrôle par les agents de recouvrement. Cependant, ma présence répétée sur les mêmes lieux et auprès des mêmes personnes, a finalement permis de gagner la confiance des agents.

Le degré de participation a profondément varié d'un terrain à un autre. Sur certains terrains, tel que celui de l'évaluation de la performance des communes, le degré de participation était poussé au maximum, puisque j'intégrais les équipes chargées des évaluations, je suivais les évaluateurs d'une commune à une autre, j'échangeais mes commentaires avec eux. Durant la recherche sur l'élaboration des Plans Communaux de Développement Communautaire, je fis corps avec les équipes de fonctionnaires, utilisant le même véhicule, logeant et mangeant dans les mêmes lieux et en compagnie constante des fonctionnaires. J'assistai également à toutes les réunions, allant parfois jusqu'à affirmer mon opinion, pour tester certaines hypothèses de recherche, ou relancer une dynamique de travail afin de ne pas m'endormir (certaines sessions étant très longues, ennuyeuses, et ce d'autant plus en qualité d'observateur).

Pour d'autres terrains, mon statut d'observateur fut très limité. Par exemple dans le bureau foncier du district de Muhanga au Rwanda, je me contentai d'observer les interactions entre les agents publics et les administrés. De même durant les observations participantes au sein de l'administration communale de Bukeye ou de Mabayi, je souhaitais me rendre le plus invisible possible pour observer les interactions quotidiennes, routinières, entre les agents publics, et ainsi mieux comprendre les jeux de pouvoir au sein de l'administration communale. Cette discrétion durant la journée contrastait fortement avec les soirées, où je cherchais au contraire à socialiser le plus possible avec les fonctionnaires ; ce qui me permit de développer de véritables amitiés.

Rwanda	Burundi
<ul style="list-style-type: none"> - 10 jours d'observations participantes sur la délivrance des services publics, dans le service foncier de Muhanga. - 8 jours d'observations participantes pour les évaluations des performances des communes - 5 jours d'observations participantes des interactions entre la police et les taxis-motos - 1 jour d'observation participante durant 	<ul style="list-style-type: none"> - 28 jours d'observations participantes menées à Bukeye au sein de l'administration communale, contre 17 à Mabayi - 15 jours d'observations participantes pour les évaluations des performances des communes - 15 jours d'observations participantes durant l'élaboration des Plans Communaux de Développement Communautaire

toute l'opération de police à mon encontre	<ul style="list-style-type: none"> - 10 jours d'observations menées au sein du ministère du Développement Communal - 10 jours d'observations participantes durant des réunions plénières de présentation des programmes de bonne gouvernance.
--	---

Illustration n°5 : Récapitulatif des observations participantes effectuées durant la recherche

CHAPITRE 2 : L'AGENCEMENT DES PROGRAMMES DE BONNE GOUVERNANCE

« Qui a fabriqué le tambour sait le mieux ce qui est dedans. »

Proverbe burundais.

INTRODUCTION

Comme l'explique Bayart, l'actuelle bureaucratisation de l'Afrique n'est pas un phénomène nouveau, bien au contraire. Les Etats africains ont déjà connu d'amples réformes à l'époque coloniale, expérimentant avant l'heure la privatisation de certaines prérogatives étatiques ou l'instauration de la décentralisation. Ainsi dès les années 1980, la libéralisation de l'Etat par les institutions internationales en Afrique s'inscrit dans une dynamique préexistante. C'est pourquoi, pour Bayart, l'Afrique ne serait pas « en retard », mais plutôt bien en avance sur son temps (Bayart, 2013).

Cependant, cela n'est pas tout à fait l'image véhiculée par les acteurs du développement. Comme l'explique Anders, pour la Banque Mondiale et le Fond Monétaire International, il y a peu de doutes sur l'inefficacité et l'instabilité des bureaucraties africaines (Anders, 2009). Depuis les années 1990, la corruption et la mauvaise gestion des ressources publiques sont identifiées comme les premières entraves à un rétablissement économique. La BG est ainsi promue par les institutions de Bretton Woods comme l'instrument pour lever les barrières à la croissance économique, transformer des institutions publiques défailtantes et finalement, comme la solution à l'impasse du développement (Ibid.).

Néanmoins, comme le révèle la première partie de ce chapitre, la BG est un concept à géométrie variable, tant dans les notions qu'il revêt que dans la manière de concevoir son implantation par les acteurs du développement. Cette partie a pour ambition de montrer que cette nature polymorphe du concept de BG permet aux acteurs de faciliter l'insertion du « *travelling model* » dans les milieux étudiés, en facilitant la défense des intérêts et des valeurs des parties prenantes. L'analyse exposera comment le programme de BG est présenté comme apolitique, alors que son implantation et son suivi revêtent au contraire une forte dimension politique. Je souligne notamment le décalage entre les bienfaits théoriques et la manière dont la BG est conditionnée par les acteurs du développement.

Dans une deuxième partie, ce chapitre a également pour objectif d'analyser l'implantation formelle des politiques de BG au Rwanda et au Burundi, en montrant comment cette notion s'est imposée dans le programme politique des pays bénéficiaires et dans l'établissement de la structure étatique des pays étudiés.

I — LE CONDITIONNEMENT DE LA BONNE GOUVERNANCE

1. Qu'est-ce que la Bonne Gouvernance ?

a) Genèse du concept de « gouvernance » dans l'industrie du développement

Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, la modernisation des pays de l'hémisphère Sud devient un impératif pour les pays dit « développés ». Pour ces derniers, les pays du sud peuvent et doivent rattraper leur retard, pour ainsi suivre le modèle des pays développés, littéralement grâce à « l'intrusion d'une puissance étrangère » (Rostow, 1960 :12, T.d.A.). L'industrie du développement est donc, dès son origine, chargée de jugements de valeur, génératrice d'une normalisation des pays « sous-développés » vers le « modèle » de développement occidental, dans une logique interventionniste (Ibid.). A ce titre, à partir des années 1970, les institutions financières internationales (IFI, la Banque Mondiale et le Fond Monétaire International) interviennent dans les politiques économiques des pays dits « sous-développés », à travers des programmes d'ajustements structurels (PAS), c'est-à-dire des mesures pour modifier la structure économique des pays et ainsi lutter contre la pauvreté (Baud-Babic, 2014). L'objectif était notamment de mieux intégrer les pays africains à l'économie mondiale, pour assurer une croissance économique soutenue et ainsi une

réduction de la pauvreté. Cet objectif devait être rendu possible à travers une plus grande libéralisation économique des pays africains, en réduisant les prérogatives publiques au profit du secteur privé et des acteurs non étatiques (les ONG), ainsi qu'une harmonisation des politiques et interventions extérieures (Elliot, 1981: 130).

Cependant, dans de nombreux cas, en Amérique Latine et en Afrique, cette réduction des prérogatives de l'Etat providence et la mise en œuvre des plans d'ajustements structurels n'auraient pas généré une croissance économique. Les PAS auraient au contraire mené à des problèmes macroéconomiques structurels, tels qu'un endettement croissant des pays ou des dysfonctionnements dans les services sociaux (Collier & Cuning, 1999). L'enjeu fut alors important : en pleine fin de guerre froide, les critiques envers l'idéologie dominante se firent de plus en plus acerbes ; les IFI n'eurent pas d'autre choix que de réformer le système pour le maintenir. La Banque Mondiale considéra que ces échecs n'étaient non pas dus aux PAS mais à l'inexistence d'un cadre de développement intégré global, équilibré et humain (« *Comprehensive Development Framework* », World Bank, 2000: 4), intégrant notamment les aspects structurels. Il fallait donc pallier à l'existence de dysfonctionnements au sein de l'administration publique des Etats (Osmont., 1995: 257), c'est à dire réformer le cadre administratif et institutionnel des pays en développement. La « bonne gouvernance » servait ainsi de fonction légitimatrice et de soutien au système néolibéral. Certains y virent même la volonté d'instaurer un Etat « post-démocratique » (Hermet, 2005 : 23), voulant abolir la division public-privé (Hermet, 2005 :8).

Même si l'idée d'une réforme du rôle et du fonctionnement de l'Etat est présente dès le début des années 1980 (World Bank, 1981:v), le terme « bonne gouvernance » n'apparaît qu'à la fin de la décennie au sein des Institutions de Bretton Woods (Banque Mondiale, 1989). Elle est alors définie comme un principe d'efficacité du service public, de redevabilité de l'administration envers les administrés et d'un système juridique fiable (Ibid. : xii). Au début des années 90, la BG apparaît comme la condition *sine qua non* d'un développement économique durable et équitable. Les IFI tentent alors d'enrayer ce qu'elles considèrent maintenant comme une « crise de gouvernance en Afrique », caractérisée par « la personnalisation du pouvoir ; les fréquentes violations des droits de l'homme ; l'incapacité des autorités centrales à déléguer le pouvoir ; et la tendance des individus à prendre leurs distances vis-à-vis de la politique » (Hyden, 1992: 33). La BG est alors systématisée sous forme de réformes institutionnelles, intégrant les principes d'efficacité économique, de transparence, de lutte contre la corruption et de décentralisation (World Bank, 1992). Ces réformes furent conditionnées à l'aide internationale sous forme de plans de lutte contre la pauvreté.

Sans qu'elle soit explicite, il s'agit bien d'une moralisation de l'aide, en définissant les pratiques politiques qui sont acceptables dans le cadre de la gestion de l'Etat, et celles qui ne le sont pas. C'est donc une interprétation large du mandat des IFI, qui est censé couvrir uniquement des considérations économiques. Cette ingérence dans la gouvernance politique fut également soutenue par les agences bilatérales de développement. En effet dès le milieu des années 90, en parallèle à l'action de la Banque Mondiale, les agences de développement conditionnèrent, elles aussi, le déploiement de leurs programmes d'aides à l'adoption de réformes liées à la BG, et/ou adoptèrent des programmes spécifiques à la BG. L'idée sous-jacente était que la modification du cadre étatique à travers les programmes de BG allait permettre d'assurer le succès des programmes de développement, et une meilleure gestion de l'Etat. Si cette conception fut plébiscitée par les bailleurs, elle est cependant loin d'être définitivement établie.

b) Une notion polysémique

En lien avec la théorie du *travelling model*, un programme d'intervention calculé et explicite ne peut être inventé *ab initio*. Pour Murray Li, « il est traversé par une volonté d'amélioration, mais il n'est pas le produit d'une seule intention ou volonté. Il repose et se situe au sein d'un large assemblage ou dispositif qui combine des formes de connaissances pratiques, des modes de perception, des pratiques de calcul, des vocabulaires, des types d'autorité, des formes de jugement, des formes architecturales, des capacités humaines, des objets non humains et des dispositifs, etc. » (Murray Li, 2007: 6, T.d.A.). En conséquence, il n'y a donc pas une mais des définitions de la BG ; ce qui rend difficile toute conceptualisation rigoureuse de cette notion. Par exemple, Merilee Grindle procède à une analyse comparative des définitions de la bonne gouvernance, en fonction des acteurs et du temps, montrant que le point commun est avant tout l'attention portée aux processus institutionnels et les "règles du jeu dans les prise de décision autoritaire," (Grindle, 2011: 555, T.d.A.), ce qui reste assez vague.

Enfin, la bonne gouvernance correspond aussi bien à un concept analytique pour des domaines scientifiques très variés (sciences politiques, sociologie des organisations, économie du développement, administration publique), qu'à un concept normatif à des fins politiques. Les mérites de la bonne gouvernance restent des sujets de débat. Par exemple, Chong et Calderón (Chong, Calderón, 2000), ou Levine (Lévine, 2000) affirment que le développement institutionnel soutient la croissance économique, alors que Qian (Qian, 2003) soutient que des pays (comme la Chine ou le Vietnam) ont au contraire connu une croissance économique sans développement

institutionnel. De même, des chercheurs comme Collier (Collier, 1999) ou Herbst (Herbst, 2000) remettent en cause le rapport de causalité entre bonne gouvernance et développement, considérant que le développement économique et démocratique est plutôt corrélé à la résolution des conflits de classe entre élites et prolétariat. Ainsi, les valeurs, les hypothèses de travail ou les présupposés théoriques sous-jacents à la BG sont multiples, ce qui souligne la nature polysémique de cette notion.

La BG évolue tout d'abord dans le temps. En 1992, la Banque Mondiale définit la gouvernance comme « la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays pour le développement » (World Bank, 1992: 1). La Banque Mondiale affirme alors vouloir restreindre son action en matière de gouvernance, afin de ne pas agir en dehors de son mandat. Elle agit ainsi dans quatre champs principaux : 1) la capacité et l'efficacité dans la gestion des services publics, 2) la redevabilité, 3) la « prévisibilité » et le cadre légal du développement, et 4) l'information et la transparence. En 1994, la définition de la BG devient « des politiques ouvertes et transparentes, une bureaucratie éthique, un gouvernement redevable de ses actions, une société civile participant dans les affaires publiques, et le respect de tous envers l'Etat de droit » (World Bank, 1994: vii, T.d.A). On peut déjà distinguer un élargissement de la conception de gouvernance, qui inclut des aspects politiques et sociétaux.

A partir de 1998, la Banque Mondiale revendique une nouvelle approche de la BG, établissant un lien entre le développement socio-économique d'un pays et le processus de mise en œuvre des politiques par les services publics (Dollar & Pritchett, 1998). En lien avec cette nouvelle orientation, l'indice d'évaluation des politiques et des institutions nationales de la Banque Mondiale (CPIA), c'est-à-dire la méthodologie d'allocation des ressources (utilisée depuis les années 70 par la Banque Mondiale), va être modifiée. Deux groupes d'indicateurs mettant l'accent sur les institutions publiques sont ajoutés, à savoir « la capacité de gestion macroéconomique » et la « stabilité des réformes structurelles ». Il s'agissait pour la Banque Mondiale d'évaluer les politiques des pays et leurs institutions, et non le résultat de ces politiques. Le critère « administration publique » fut remplacé par le critère « redevabilité du service public », pour souligner son acceptation par la population. Le critère « cadre juridique et de régulation » fut renommé « droits de propriété et réglementation de la gouvernance », en y ajoutant des indicateurs sur l'indépendance de la justice, la fluidité des procédures administratives, les crimes et vols et le renforcement des contrats commerciaux (World Bank, 2009). En outre, le critère « gestion du domaine public » gagna en importance, passant de 14% de l'évaluation totale du CPIA en 1997 à 20% en 1998, puis 25% en 1999.

Ce changement dans la politique de la Banque Mondiale eut une influence sur l'ensemble des acteurs du développement, mais pas de manière uniforme. Le Fond Monétaire International s'aligna sur cette nouvelle ligne politique, en caractérisant la gouvernance comme un moyen pour la croissance économique et une condition pour l'obtention de crédit (IMF, 1997). Pour le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la BG devint au contraire un objectif en soi dès 1997 (UNDP, 1997), en adoptant une vision politique de la BG. Celle-ci intégra alors « la transparence, les institutions démocratiques, et l'efficacité des services publics » (UNDP, 2014: 4, T.d.A). De même pour l'Organisation de Coopération et le Développement Economique (OCDE), la BG devint un objectif en soi, avec une fonction émancipatrice en intégrant, dès 1995, la notion de participation (OECD, 1995) pour devenir depuis 2006 « la participation, la transparence, l'Etat de droit, l'efficacité, l'équité, etc. » (OCDE, 2006: 157).

Cette division de la notion de BG durant les années 1990, entre la vision émancipatrice et la vision économique, eut une influence sur les agences de développement. Ces dernières oscillèrent donc entre une BG comme moyen ou une BG comme objectif, entre une BG comme attribution de l'aide ou comme conditionnalité de l'aide. Il ne s'agissait pas d'un simple problème de formulation, mais bien d'une lutte politique et idéologique, entre différents acteurs au sein même des pays et des institutions initiatrices des programmes de développement.

Pour reprendre la théorie du *travelling model*, la BG fut d'abord adoptée par certaines parties prenantes par rapport à un intérêt particulier des acteurs, dans une conjoncture qui leur fut favorable. Par exemple, dès 1997 aux Pays Bas, une réforme de la coopération hollandaise conduisit à la création d'un nouveau département pour la BG au sein du ministère des Affaires Etrangères. Sous l'influence de certains acteurs ayant intérêt à son expansion, la BG devint un objectif en soi, et non plus seulement une conditionnalité de l'aide. Elle fut présentée comme un moyen d'accroître l'efficacité de la coopération, en augmentant l'appropriation (« ownership ») des bénéficiaires (Hoebink, 2007). Ce processus fut cependant le résultat d'une âpre lutte d'influence entre la ministre des Affaires Etrangères, les agents publics du ministère, et le parlement hollandais. Les enjeux étaient aussi bien la restructuration du département que la définition de la coopération des Pays Bas, ou la conception de l'Etat à promouvoir dans le cadre de la coopération (Ibid.).

Autre exemple, en Allemagne le contenu de la politique de BG fut élaboré par le ministère de la Coopération (BMZ) et l'Institut Allemand pour le Développement (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) (Deutschland, 1992). A partir de 1994, la BG connut une expansion de sa

définition, ce qui permit à l'agence de développement allemande (GIZ) d'obtenir un budget et des prérogatives supplémentaires. Malgré une ministre de la Coopération du SPD (Parti social-démocrate d'Allemagne, orienté vers une idéologie socialiste), la définition de la BG fut orientée vers la gouvernance économique, alors qu'une partie des acteurs défendait une vision basée principalement sur la délivrance des services publics et la participation citoyenne. En 2000, un mémorandum, écrit par un ensemble de spécialistes de renom (Engel, 2000) prônait une plus grande attention à la stabilité structurelle des pays d'Afrique, soit une vision plus politique de la BG (Engel, 2000). Finalement, cette vision fut critiquée par BMZ et ne fut pas adoptée, même si aujourd'hui GIZ exprime un aspect politique dans son engagement, et donc également dans son programme de développement.²² Cet exemple illustre donc la variété des approches liées à la BG, les différents positionnements idéologiques envers un même concept, et les luttes d'influence dans la définition des programmes de développement.

Cet enchevêtrement de définitions et de conceptions de la BG n'est pas sans poser problème. Peut-on parler de BG au sein d'une dictature ? Par exemple, le Rwanda est régulièrement premier dans l'évaluation des politiques et des institutions en Afrique de la Banque Mondiale (Banque Mondiale, 2016), tout en étant toujours considéré comme un régime autoritaire dans l'indice de démocratie.²³ Le processus électoral et le pluralisme, les libertés civiles, la participation politique, la culture politique et le fonctionnement du gouvernement sont en effet autant d'indicateurs que la Banque Mondiale n'intègre pas dans ses analyses de la gouvernance. Ce sont cependant des notions essentielles pour l'Union Européenne et la Coopération Technique Belge (CTB), qui choisirent pour ces motifs de rompre leur coopération avec le Burundi en 2015 (cf. chap. 3). En effet, pour la CTB, la BG est synonyme de « gouvernance démocratique » ; elle correspond à « une pratique de bonne gestion des affaires publiques dans tous les secteurs de l'activité humaine et de transparence démocratique. » (CTB, 2005: 3). Il y a donc une différence majeure dans les approches des différents protagonistes, regroupés sous l'intitulé d'acteurs du développement. Ces divisions peuvent se révéler contre-productives dans les effets des politiques menées.

c) Définition des principes liés à la Bonne Gouvernance

Même si les acteurs du développement diffèrent dans leur approche de la BG, les documents cadres liés à la lutte contre la pauvreté au Rwanda et au Burundi présentent d'importantes similitudes dans

²² Le programme de Bonne Gouvernance au Burundi sera d'ailleurs fermé suite aux événements politiques en mars 2015

²³ The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2016*, 25 January 2017

leur définition de la BG (Republic of Rwanda, 2007, République du Burundi 2012). Comme ces documents sont la pierre angulaire des réformes entreprises dans ces deux pays, il a ainsi été possible de focaliser la thèse sur un ensemble de notions clés, présentes dans les documents cadres des deux pays. Le choix pour la thèse a été de se concentrer sur les notions qui correspondent, dans les deux pays, à la bonne gouvernance administrative. Outre un intérêt personnel, ce choix est cohérent avec le sujet de thèse, ayant trait à l'appropriation de normes propres à la fonction publique. En outre, les notions liées à la gouvernance administrative comportent une dimension sociétale, qui se prête à l'analyse anthropologique. Enfin, même si la gouvernance administrative reste un sujet sensible, cette restriction permettait tout de même une plus grande faisabilité de la recherche que d'autres aspects de gouvernance, que l'Etat de droit. Ces notions clé sont la participation citoyenne, la transparence et la redevabilité, la lutte anti-corruption, et la décentralisation. Avant d'analyser leur mise en œuvre dans chacun des chapitres de la thèse, ces notions sont présentées ci-dessous de manière générale.

La participation citoyenne

Pour la Banque Mondiale, la participation correspond à un processus par lequel les acteurs influencent et partagent le contrôle des initiatives de développement, ainsi que les décisions et les ressources qui les affectent (World Bank, 1994: 42-43). Cette approche est justifiée par son efficacité : pour la Banque Mondiale, la consultation des acteurs généralement exclus du processus décisionnel des politiques de développement (les populations, la société civile, etc.) va rendre ces politiques plus effectives. Cela suppose cependant des conditions particulières pour rendre effective cette participation et une possibilité de reproduire ces consultations sans les dénaturer. Or, de nombreux auteurs dans le domaine de l'anthropologie du développement ont évoqués les biais et difficultés liés à la mise en œuvre de méthodologies participatives. Citons par exemple Olivier De Sardan, pour qui cette instrumentalisation de la méthodologie participative correspond à un « populisme développementaliste » (Olivier De Sardan, 1990: 475), en raison de l'intellectualisation et de l'idéalisation du vécu des populations par les praticiens du développement. Citons également Lavigne Delville qui évoque une triple illusion sur laquelle repose les méthodologies participatives:

« Une illusion communautaire (les « communautés locales » sont consensuelles), une illusion communicationnelle (un dialogue direct et transparent est possible entre populations et acteurs externes, pour peu que ces derniers soient ouverts et aient les bons outils) et une illusion empiriste

(pas besoin de cadre théorique pour comprendre et interpréter, ni de procédure construite d'enquête: la parole des acteurs locaux suffit). »
(Lavigne Delville, 2011: 170)

En outre, la participation reste un concept vague, sans que soit défini le niveau d'engagement des acteurs, de la simple consultation à la participation active dans le processus de prise de décision. Comme le montre en détails le chapitre 6, la notion de participation est donc fortement manipulable par les autorités nationales, tant dans les conditions d'inclusion des acteurs, les moyens accordés à la participation, le temps accordé à la phase participative et à sa préparation, la définition des phases dites participatives (et celles qui ne le sont pas), le contenu du débat soumis à participation, etc.

De surcroît, même si les conditions pour la participation sont réunies, il n'est encore pas certain que les acteurs aient la volonté ou la capacité d'influencer le contrôle des initiatives de développement. La définition de « participation » retenue au Burundi correspond au « processus par lequel tous les hommes et toutes les femmes ont voix au chapitre en matière de prise de décisions, directement ou par l'intermédiaire d'institutions légitimes qui représentent leurs intérêts. » (République du Burundi, 2012d :12) Il n'est pas spécifié à quel type de décisions il est fait référence, ni comment sera établi ce processus participatif. Elle est en fait une définition copiée-collée du PNUD (PNUD, 1997), qui navigue depuis d'un document technique à un autre. Au Rwanda, il n'y a pas de définition officiellement établie de la notion de participation. Il est cependant précisé dans les documents cadres qu'elle comprend « l'engagement interactif et fréquent entre le leadership au niveau local et les citoyens », et le fait de « laisser les citoyens participer directement dans le processus de décision au niveau local » (IMF, 2013 :71, T.d.A). Là aussi, la potentielle instrumentalisation de cette conception semble conséquente.

La redevabilité

Par définition, est redevable une personne ayant une dette, ou qui est « tenue de payer une redevance »²⁴. Au Burundi, la redevabilité est définie comme « le fait pour un responsable d'avoir une obligation de rendre compte aux bénéficiaires de la gestion du processus de mise en œuvre du plan ». (République du Burundi, 2012: 2). Soulignons que la reddition des comptes porte ici sur le processus d'exécution des politiques et non sur le résultat des politiques suivies. Au Rwanda,

²⁴ Redevable, Larousse, <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/redevable/67309> [consulté le 27/04/2017]

aucune définition de la redevabilité n'est proposée dans les documents stratégiques, le terme est utilisé comme si son sens était évident.

Le concept de redevabilité dans le jargon du développement correspond à l'obligation pour les dirigeants de rendre compte de leurs actions. Selon cette conception, à travers le pacte de citoyenneté, les citoyens possèdent un droit inaliénable à l'information, pour juger les actions de leurs dirigeants, prises en leur nom. Les dirigeants auraient donc une dette morale envers la société. En un glissement sémantique, cette notion de redevabilité passe du dirigeant au fonctionnaire, qui en tant que gérant du bien commun et personne rémunérée par les administrés, doit lui aussi rendre compte de son travail. Le terme redevabilité fait écho à la notion anglaise d'*accountability*, qui correspond à cet impératif de reddition des comptes tant dans l'acquittement d'une action ayant trait au bien commun que dans la réponse de son exécution (Stapenhurst & O'Brien, 2012). Ainsi, les fonctionnaires sont tenus de justifier leurs actions et leurs résultats, ils doivent à la fois respecter les règles et normes en vigueur et être performants.

La définition du concept de redevabilité par les bailleurs de fonds ne permet pas de saisir comment le concept peut être rendu opérationnel dans le domaine étudié: De quoi doit-on rendre compte ? A qui doit-on rendre compte ? Et par quels moyens ? Ces problématiques illustrent les difficultés de délimiter la notion de redevabilité. Comme le souligne Blundo, deux visions différentes de la redevabilité se concurrencent : celle des politiques de l'aide internationale, « qui visent la consolidation de modes de redevabilité formels et institutionnalisés » (Blundo, 2012: 64), et celle des chercheurs en sciences sociales qui montrent la pluralité des modes de redevabilité, liés notamment à des logiques sociales autochtones de redistribution et de contrôle. Par exemple, Lemarchand souligne l'obligation de générosité du monarque burundais précolonial envers ses sujets, sous peine de sanctions (Lemarchand, 1994: 13). Autre exemple, Chabal et Daloz évoquent l'évaluation du dirigeant politique par ses dépendants, en fonction de ses capacités de redistribution clientélistes des ressources de l'Etat en Afrique de l'Ouest (Chabal et Daloz, 1999:79). Ce sont donc le mode opératoire et la fonction de la redevabilité qui varient entre la perspective des donateurs et celle des chercheurs en sciences sociales.

Dans la vision prescriptive de l'industrie du développement, le devoir de redevabilité renvoie à la notion de morale. Or, la morale n'est pas une question purement comptable, mais varie dans le temps d'une société à une autre. Par exemple, l'affaire Fillon en France en 2017²⁵ montre

²⁵ Le Monde, « M. Fillon vu de l'étranger : « Dans n'importe quel autre pays, il aurait mis un terme à sa campagne »

l'évolution de l'opinion publique sur l'emploi de membres de la famille par les députés. En associant la redevabilité au concept de performance dans les politiques de développement, et finalement en réduisant le fonctionnaire à son rôle d'agent économique, il y a un risque de limiter le concept même de responsabilité et de redevabilité. Il y a donc ici une vision idéologique restrictive, comme le montre la définition retenue au Burundi ; laquelle comporte le risque de ne pas pouvoir prendre en considération la dimension sociétale de la notion de redevabilité.

De plus, il existe une difficulté quant aux moyens utilisés pour rendre compte. Le choix du support matériel est en soi une limite importante à la redevabilité, car il souligne le caractère partiel et partiel de la reddition. En effet, il n'est pas possible de rendre compte d'une vérité de manière absolue, ce qui rend cette vérité forcément sélective. Cette sélection s'opère sur une base cognitive et suggestive, en fonction de la subjectivité de l'émetteur et du récepteur. Ainsi, la vérité est finalement contingente à cette appropriation intersubjective des agents, et des limites générées par le transfert d'un agent à un autre (McKernan & Dunn, 2003: 444). Certaines données sont difficilement quantifiables, le choix des unités et des modèles d'agencement de l'information dépend des acteurs et de leur intersubjectivité. Par exemple, la page de présentation du programme d'appui à la bonne gouvernance de la Coopération Technique Belge (CTB)²⁶ montre le budget du programme, ses objectifs, la période d'activité du programme, mais rien sur ses résultats, son mode d'implantation, ses décaissements, alors que les contribuables (qui financent le programme) pourraient avoir un droit de regard sur comment leur argent est dépensé. Cela souligne le caractère relatif du devoir de redevabilité.

En outre, la capacité de rendre compte peut être en elle-même limitée. Par exemple, les questions de secret d'Etat illustrent une limite juridique au devoir de transparence. L'inscription des agents au sein d'une structure sociale et juridique rend ce devoir de redevabilité subjectif ou partiel. Au final, seule l'identification des acteurs semble aisée, entre les agents publics et les publics ciblés par les programmes de délivrance des services publics.

La transparence

<http://www.lemonde.fr/politique/article/2017/03/03/m-fillon-vu-de-l-etranger-dans-n-importe-quel-autre-pays-il-aurait-mis-un-terme-a-sa-campagne> (consulté le 29/05/2017), 03/03/2017

²⁶ CTB, *Appui à la Bonne Gouvernance et à la Lutte contre la Corruption*

<https://open.btctb.org/en/BDI/2040/p/appui--la-bonne-gouvernance-et--la-lutte-contre-la-corruption.html> [consulté le 13/10/2017]

Bien que la notion soit très présente dans les documents stratégiques du Burundi et du Rwanda (elle apparaît par exemple dix-huit fois dans le cadre stratégique de croissance et de lutte contre la Pauvreté 2), la transparence n'est pas définie dans les documents officiels. Le principe de « transparence » a été formalisé dans le cadre de la nouvelle gestion publique à partir des années 1970, en « Occident ». Pour Foucault, le concept correspond à une vision libérale de la société, dont l'idéal correspond à l'instauration d'un système disciplinaire, avec une visibilité totale sur le comportement des individus (Foucault, 1975 :81). En effet, une transparence absolue revient à imposer un contrôle constant, pour aboutir à une dissolution de l'être, soit le propre des régimes totalitaires. D'un autre côté, une absence totale de contrôle citoyen sur l'institution étatique correspond également à un régime totalitaire. Cette évocation d'idéaux-types est utile pour comprendre que la transparence ne peut être un absolu.

Si on la comprend de manière littérale, c'est-à-dire ce qui laisse passer la lumière, il n'y a alors plus de distinction entre extériorité et intériorité, soit plus de différence entre espace privé et espace public ; ce que la BG souhaite justement éviter. La notion de transparence renvoie donc forcément à la notion de secret, conçue en sociologie dans son acception la plus générale comme « limitation de la connaissance réciproque » (Simmel, 1991: 21). Ce qui peut être dit et ce qui ne le peut pas reste une évaluation subjective, relative à de nombreux facteurs. La légitimité du secret diffère d'une société à une autre, mais elle est généralement liée à la confiance. La construction sociale d'une réalité passe donc par le secret, mais ne peut se passer de contrôle, de transparence.

La transparence qualifie une pratique guidée par la volonté d'accessibilité à l'information, sur la connaissance des décisions et de leur motivation. La transparence vise donc la transmission d'un certain nombre d'informations objectives, destinées aux différents acteurs, pour les aider à mieux se déterminer. Cette notion est donc liée à celles d'autonomisation et de participation des populations et à la redevabilité. Dans le contexte étudié, son but est finalement d'instaurer la confiance en les institutions étatiques. Comme le souligne Giddens, elle conditionne la confiance à la visibilité (Giddens, 1991 :19). Les fondements de la confiance, une notion définie par Lemarchand comme « un état d'ouverture affectif et cognitif tendu vers la possibilité d'un échange sans risque » (Lemarchand, 2014 : 2), sont loin d'être objectifs et universels, en particulier la confiance envers l'Etat. La légitimité de l'Etat se base d'ailleurs sur un imaginaire social, qui se base autant sur le secret que sur le besoin de vérité (Bissot, 2013). En effet, comme l'explique Abélès, dans toute société le pouvoir acquiert une force symbolique et sacrée (en opposition au profane²⁷) dont émane

²⁷ Le profane, du latin pro « devant » et fanum « lieu consacré », correspond à celui qui n'est pas initié, qui est ignorant. Ceux ayant accès au sacré sont donc les initiés, ceux ayant droit à l'information, la vérité.

en partie la légitimation de l'Etat (Abélès, 1990). La pratique du secret n'est donc pas incompatible avec l'exercice du pouvoir, à condition toutefois que la manière dont il suscite l'adhésion et la reconnaissance soit en phase avec l'imaginaire social de la société.

La difficulté des programmes d'aide au développement est donc de transposer une certaine conception de la transparence, et donc de la société et du pouvoir, alors même que cette conception de l'Etat et de l'espace social correspondent à une histoire sociale, des normes et des valeurs propres aux sociétés dans lesquelles elles ont été développées. Elles s'opposent donc à d'autres valeurs sociales, tel que la culture du secret ou la confiance, portant à redéfinir la délimitation entre sphère publique et sphère privée. Cette difficulté est d'autant plus grande lorsqu'il s'agit de régimes politiques différents. Dans un régime autoritaire, il n'y a pas la même exigence de transparence que dans une société se basant sur une délégation d'autorité dans le cadre d'un pacte citoyen.

La lutte anti-corruption

L'appellation « lutte anti-corruption » révèle déjà en soi une construction sémantique, dont les implications politiques sont directement perceptibles. En effet, s'inscrire dans une lutte, c'est-à-dire dans le registre de la guerre, correspond à une volonté d'éliminer tout comportement jugé non conforme à l'ordre établi. Dans cette conception manichéenne, la corruption incarne le mal, par rapport à un comportement jugé moral, éthique, légal. Or, la corruption reste difficile à définir et ne se prête pas facilement à une définition objective.

Les théories économiques, adoptées par exemple par la Banque Mondiale et l'ensemble des bailleurs, se réfèrent généralement à la corruption comme un « abus de prérogatives publiques à des fins personnelles » (World Bank, 1997: 102). Or comme le prouve Rose Ackerman, cette définition économique de la corruption laisse de côté tout un ensemble de pratiques et de comportements invisibles. En effet, les institutions bureaucratiques et politiques génèrent des incitations bien différentes de celles purement économiques (Rose Ackerman, 1978). Si la définition économique de la corruption permet d'identifier facilement les pots de vin comme des comportements corrompus, les cas de népotisme, de patronage ou de clientélisme deviennent beaucoup plus difficilement identifiables à travers cette limitation de la notion de corruption.

En effet, les Etats dans lesquels sont implantés ces programmes de lutte contre la corruption sont éloignés de l'idéal type Wébérien, sur lequel se basent les préceptes de BG. Le modèle bureaucratique Wébérien repose notamment sur des fonctionnaires contractuels et choisis en

fonction de leurs capacités, libres et n'agissant qu'aux devoirs de leur fonction, travaillant sans s'approprier leur emploi et en séparant leur travail des moyens de l'administration (Weber, 1971). Or, cette conception de l'Etat est un idéaltype assez éloigné de la réalité, dans les pays européens comme au Rwanda et au Burundi. Par exemple, dans les deux pays étudiés, la distinction entre postes techniques et politiques n'est pas toujours clairement établie et le niveau de politisation de l'administration publique est important (cf. chap. 4 et 8). Cette conception restrictive de la corruption utilisée par les bailleurs semble donc peut applicable pour saisir la dimension sociale et politique de la corruption, mais plutôt efficace pour cibler des comportements spécifiques jugés déviants, tels que les pots-de-vin.

Les normes anti-corruption ne sont donc pas un instrument neutre. Sous l'apparence de techniques objectives, elles sont un ensemble de constructions sociales, historiquement datées et génératrices d'effets économiques, porteuses d'une conception du lien social, de l'Etat et d'une idéologie (Heather, 2003). A l'inverse, les sciences sociales cherchent à comprendre la corruption en tant que phénomène social, c'est-à-dire du point de vue des acteurs, sans jugement normatif (Olivier De Sardan, 1999). Dans cette conception méthodologique et heuristique, l'anthropologie de la corruption est encore très récente et peu de travaux proposent une analyse empirique des dynamiques sociales liées à la corruption, soit en raison des difficultés empiriques, soit en raison de l'influence du fonctionnalisme.²⁸

Ces travaux anthropologiques portent avant tout sur les logiques sociales qui contribuent à la petite corruption. Les concepts dominants sur lesquels se structurent le débat se situent surtout dans le domaine de l'anthropologie politique et sont liés aux logiques d'accumulation redistributrice et de patrimonialisation de l'Etat (Médard, 1990), déjà évoqués ci-dessus. D'autres travaux analysent les comportements de reproduction sociale de la corruption (Smith, 2001, 2003, 2005), les pratiques sociales des fonctionnaires (Anders, 2005), les logiques informelles de fonctionnement de l'Etat et les représentations de la corruption (Blundo, 1998, 2001) (Blundo, Olivier De Sardan, 2006), ou encore le traitement de la corruption par les agences de développement (Bähre, 2005). Dans cette perspective anthropologique, en partant d'une étude de cas sur la gouvernance locale au Burundi, le chapitre 8 cherchera à mettre en exergue les effets réels de la lutte anti-corruption au Burundi.

²⁸ Le fonctionnalisme considère les normes et les institutions comme des lieux de stabilité et de reproduction de l'ordre social, ayant ainsi porté à considérer la corruption comme une déviance. Cf. Blundo & Olivier De Sardan, 1999 :35

La décentralisation

Au sein des programmes de développement, le lien entre décentralisation et réduction de la pauvreté est clairement évoqué, mais il est bien souvent indirect. Par exemple, GIZ Burundi a intitulé l'un de ses programmes « soutien à la décentralisation et la réduction de la pauvreté », ce qui sous-entend une corrélation entre les deux. Cependant, la lecture des objectifs du programme évoque un lien plutôt ténu entre les deux aspects: il s'agit d'accroître les revenus des communes pour que ces dernières puissent employer plus de personnel, et ainsi devenir « plus proactives dans l'implantation de leurs plans de développement » (GIZ, 2011: 2) ; ce qui théoriquement devrait ensuite permettre de réduire la pauvreté. La CTB (Coopération Technique Belge) au Rwanda poursuit exactement la même logique, son soutien à la politique de décentralisation fiscale et financière devant faciliter l'élaboration de plans de développement de l'économie locale par les districts, ce qui devrait ensuite permettre de réduire la pauvreté (Kingdom of Belgium, 2011).

La décentralisation correspond au transfert d'autorité et de responsabilité de fonctions publiques, du niveau central au niveau local. L'actuel appel à la décentralisation n'est pas nouveau. Il présente au contraire le caractère cyclique des politiques de gouvernance. La première période de décentralisation remonte au début de la colonisation, qui avait été marquée par « des despotismes décentralisés » (Mamdani, 1996 :44). Il s'agissait en fait d'un refus d'investir dans l'encadrement, en privilégiant des modes de gestion où des chefs locaux ou coutumiers se voyaient investis d'un pouvoir de gestion locale, tout en étant subordonnés à l'autorité coloniale. S'en était suivie, dans les années 1940, une décennie de centralisation bureaucratique et interventionniste, dans un souci de développement et de réforme de l'Etat, pour une modernisation bureaucratique (Ibid.). La décentralisation est ensuite à nouveau prônée au sortir de l'indépendance, avec notamment l'apparition, au Rwanda et au Burundi, de communes décentralisées. A partir des années 1960, les politiques changent à nouveau et les programmes de gouvernance prônent un Etat fort, centralisé et à même d'être au service de la population. Depuis les années 1990, les programmes de développement prônent à nouveau un Etat décentralisé, au plus près du citoyen, dans l'optique d'une meilleure délivrance des services publics.

Fer de lance de la BG, la décentralisation est promue comme une condition nécessaire au développement économique et au rapprochement entre le citoyen et ses représentants.²⁹ Elle serait corrélée à plus d'efficacité dans la délivrance des services publics, une plus grande proximité avec les administrés, un développement économique et une autonomisation des démunis (World Bank,

²⁹ GIZ, *Decentralization*, <https://www.giz.de/expertise/html/1943.html> [Consulté le 27/04/2017]

1997 & 2001). En outre, la décentralisation fiscale est également censée favoriser la diminution de la corruption (Fisman & Gatti, 2000).

Dans les faits, la corrélation entre décentralisation et développement économique n'a pas pu être clairement établie. Comme le démontre Meloche, Vaillancourt et Yilmaz, il est difficile de prouver une corrélation entre développement économique et décentralisation, où plutôt elle dépend d'un ensemble d'autres facteurs qui, s'ils font défaut, favorisent au contraire la capture du pouvoir par les élites (Meloche et. Al., 2004). Pour Davoodi et Zhou, dans une étude sur quarante-six pays en développement, la croissance économique aurait même été plus faible lorsqu'un programme de décentralisation a été mis en place (Davoodi & Zhou, 1998). En effet, de nombreux facteurs (économiques, politiques, historiques, etc.) affectent l'efficacité des réformes de décentralisation, sans qu'il soit possible de déterminer le résultat final de ces réformes. Cela n'empêche pas les agences de développement de prôner la décentralisation, puisqu'aujourd'hui presque tous les pays d'Afrique ont réformé leur structure étatique pour intégrer la décentralisation, suite à des injonctions des bailleurs. La Banque Mondiale affirme dans le même temps que « la décentralisation n'est pas une panacée »,³⁰ énumérant cinq conditions pour que la décentralisation soit une réussite et coïncide avec un objectif de développement économique.

2. Les conditionnalités des programmes d'aides au Burundi et au Rwanda

a) Les institutions de Bretton Woods et les pays partenaires

La volonté d'exporter une idéologie capitaliste et une bureaucratie néolibérale est un argument récurrent dans la littérature sur la BG. Pour certains auteurs, il y a de la part des acteurs de la coopération internationale l'objectif d'étendre de manière universelle l'application d'une « science administrative normative », « en générant un marché de l'évaluation, de l'audit et de la vérification des comptes, en contribuant, commercialement à la diffusion de techniques de contrôle et de « bonnes » pratiques dans les politiques publiques comme dans les dispositifs de management » (Hibou, 2011: 100), jusqu'au centre de l'Afrique des Grands Lacs. Comme l'illustre cette partie, les institutions de Bretton Woods sont une figure de proue dans le conditionnement de l'aide à l'adoption de réformes néolibérales liées à la BG.

³⁰ World Bank, *Decentralization & Subnational regional economics: What, Why, and Where*, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm> [Consulté le 27/04/2017] [T.d.A]

En effet, les institutions de Bretton Woods sont des acteurs clés dans le monde du développement. Ils permettent en effet aux pays en voie de développement d'avoir accès à des prêts à des taux très avantageux. Le rôle clé de ces institutions est reconnu par les donateurs et créanciers bilatéraux et multilatéraux, qui généralement lient les aides au développement et les allègements de dette qu'ils accordent à la présence d'un programme du FMI, en particulier une stratégie de réduction de la pauvreté (Vandeginste, 2005). C'est pourquoi les conditionnalités imposées par le FMI et la Banque Mondiale pour l'accès à ces facilités de crédit sont primordiales, puisqu'elles déterminent les conditions d'accès du pays aux sources de financement extérieures.

Pour le FMI, les conditions d'accès aux prêts correspondent à des objectifs quantitatifs de type macroéconomiques (qui ne seront pas considérés ici), et des réformes structurelles (qui seront examinées ici). Cet ensemble de conditionnalités est directement lié à des documents stratégiques de réduction de la pauvreté, qui sont des documents établis par les pays receveurs (avec le soutien des IFI), pour présenter comment les fonds des bailleurs seront utilisés pour réduire la pauvreté et soutenir la croissance économique. Chaque stratégie est accompagnée d'une matrice résumant l'ensemble des conditions établies pour chaque domaine d'activités. Mais avant d'analyser ces documents stratégiques, il convient de synthétiser les évolutions des deux pays les ayant conduits à avoir recours aux institutions de Bretton Woods.

A la fin des années 1970, le cours du café (la première source de revenus du Rwanda et du Burundi) est à la hausse. Grâce à cet apport financier, le Rwanda et le Burundi tentent alors une modernisation de l'Etat, en augmentant ses prérogatives. Cependant, dès le début des années 1980, le prix du café diminue. En ayant recours à l'endettement plutôt qu'à une hausse des prélèvements, le Burundi expérimente une aggravation de la balance des paiements, puis une crise de la dette, qui le pousse, dès 1986, à adopter son premier Plan d'Ajustement Structurel (PAS), auprès des institutions de Bretton Woods. Le Rwanda résista un peu mieux, mais la chute du cours du café à la fin des années 1980 limita drastiquement les revenus de l'Etat, poussant à la signature d'un PAS en 1991.

Ces PAS obligèrent le Rwanda et le Burundi à adopter le libéralisme, en privatisant les entreprises étatiques rentables, en supprimant les barrières douanières, et en renforçant l'intégration économique des pays dans le système international. La logique était de limiter la demande interne, pour exporter le plus possible et ainsi pouvoir payer la dette. Finalement, les faibles résultats économiques, le désengagement de l'Etat dans un contexte de vulnérabilité des petites exploitations agricoles menèrent dans les deux pays à une délégitimation de l'Etat (Hammouda, 1995). Certains

auteurs n'hésitent pas à lier cette politique économique au génocide au Rwanda (Chossudovsky, 1997). Suite à la guerre civile, les deux pays se retrouvèrent dépendants de l'aide extérieure pour relancer leur économie. En 1998 au Rwanda et en 2003 au Burundi, de nouveaux prêts sont octroyés en échange de la mise en œuvre de stratégies de réduction de la pauvreté remplaçant les PAS. Durant la période étudiée (2000-2015), le Rwanda et le Burundi ont chacun établi trois stratégies de réduction de la pauvreté.

Les stratégies de réduction de la pauvreté fondent leur légitimité sur un processus d'écriture censé être inclusif, incluant la société civile et les citoyens. Des méthodes accélérées de recherche participative (MARPs) sont utilisées et des ateliers nationaux de validation sont organisés pour que tous les acteurs puissent prendre part au processus de décision. Comme l'évoque le chap. 5, la tenue de ces réunions ne garantit pas en soi leur caractère participatif. Pour certains chercheurs ayant suivi le processus au Rwanda, celui-ci n'avait d'ailleurs rien de participatif (Renard & Molenaers, 2003: 23), la société civile ayant été maintenue à distance durant les réunions (Martens, 2003). Mais le propos porte plus ici sur la substance que la confection même des stratégies.

Ces stratégies de lutte contre la pauvreté incluent des critères liés à la BG. Au Rwanda, les mesures de suivi de la stratégie pour les critères de Bonne Gouvernance sont basées sur des données statistiques, collectées et élaborées par le Rwanda Governance Board, sur la base de sondages d'opinion, sur la qualité des institutions étatiques. Pour les institutions de Bretton Woods, il s'agit d'une méthodologie d'analyse valide (Kaufmann, et. Al., 2002). Il serait trop hasardeux de se lancer ici dans le débat sur la pertinence de sondages pour mesurer la qualité de la gouvernance. Notons seulement que ces mesures peuvent sembler a priori un peu « légères » pour être représentatives, voir peu appropriées dans un pays où la liberté d'expression est limitée. Par exemple, dans le rapport 2011 de la stratégie de réduction de la pauvreté au Rwanda, pour déterminer le degré de participation citoyenne au sein du processus de décision, l'indicateur comptabilise « le pourcentage de citoyens ayant le sentiment d'avoir participé activement au processus de décision local et que le gouvernement local écoute et répond à leurs préoccupations prioritaires » (IMF, 2011: 250). La formulation hasardeuse de l'indicateur, avec trois hypothèses différentes dans la même phrase, n'a pas vraiment pour objectif d'être opérationnelle.

De même, l'indicateur d'amélioration de la redevabilité publique porte sur « la proportion de la population ressentant de la confiance pour le gouvernement » (IMF, 2011: 250). Outre les réserves théoriques émises plus haut sur le lien entre redevabilité et confiance, notons surtout que les résultats de l'indicateur (Ibid.) mesurent la confiance en l'armée nationale, le parlement, les forces

de défense locales,...mais pas le gouvernement ! Pour le FMI, ces indicateurs permettent d'attester qu'il y a eu un « progrès substantiel » en matière de BG (IMF, 2011 :2). Paradoxalement, en se basant uniquement sur des sondages pour mesurer le niveau de redevabilité et de participation citoyenne, une limitation complète de la liberté d'expression au Rwanda permettrait donc de considérer une amélioration du niveau de gouvernance.

Au Burundi, les exigences en matière de Bonne Gouvernance sont tout aussi surprenantes. Par exemple, pour le « renforcement des capacités des institutions élues », l'unique mesure est « le nombre d'élus ayant obtenu au moins une formation » (IMF, 2011b :89). Pour « la promotion de la décentralisation et le renforcement de la participation citoyenne » (Ibid.), l'unique indicateur est « le nombre de communes ayant un plan de développement » (Ibid.). Enfin, le « renforcement de la redevabilité » se mesure avec « le nombre de réunions d'information tenues » (Ibid.). On constate que l'ensemble des indicateurs se concentre uniquement sur le processus (et en outre, toujours de manière quantitative), mais jamais sur une mesure du changement apporté. On mesure bien ici l'écart entre la prétention des indicateurs à être représentatifs de la gouvernance du pays et la nécessité d'élaborer des indicateurs qui soient assez souples, politiquement acceptables et à même de « mesurer » les efforts consentis par les partenaires techniques et financiers.

b) Les conditionnalités des « agences de développement »

Chaque bailleur ayant ses propres indicateurs d'évaluation des politiques menées, il ne sera pas possible de rendre compte des conditionnalités de l'ensemble des bailleurs du Burundi et du Rwanda, dans le domaine de la bonne gouvernance. Une petite sélection va cependant permettre de mieux se rendre compte de la manière dont cette gouvernance est évaluée. Pour l'Union Européenne, présente au Burundi à travers son Fond Européen de Développement (UE, 2014), le volet « amélioration de la gouvernance économique et démocratique » se base sur une « évolution positive dans le classement de Transparency International » et le « nombre de recours en contestation introduites par les partis politiques » durant les élections (UE, 2014 :31). Cette externalisation des indicateurs est inattendue, et de surcroît auprès de l'indice de Transparency international, dont la scientificité est contestée (Campbell, 2013 :247, Galtung & Pope, 1999). Notons que l'ONU a également fait le choix de recourir à l'indice de Transparency International pour mesurer la transparence et la gouvernance (ONU, 2012 :50).

Au niveau bilatéral, chaque agence a ses propres indicateurs de suivi, en fonction de son programme d'intervention. Si l'on prend pour exemple la CTB dans son action de renforcement des capacités des communes à Cibitoke, les indicateurs se basent presque uniquement sur les critères de l'évaluation de la performance des communes, qui sont liés aux manuels de gestion communale développés par le programme de l'Union Européenne *Gutwara Neza* (cf. chapitre 3). Cela évoque une cohésion et une coordination entre le travail des agences de coopération, même si ce n'est pas toujours le cas.

L'attribution de l'aide des bailleurs reste également conditionnée aux décisions politiques, comme le prouve le retrait des bailleurs du Burundi en 2015, suite à ce qu'ils ont considéré comme des atteintes à l'Etat de droit (cf. chap. 3). De même au Rwanda, la CTB avait décidé fin 2014 de ne pas octroyer « une tranche incitative » de quarante millions d'euros, en raison du faible niveau d'avancement dans la réalisation d'un certain nombre de conditions, telles que la BG et en particulier le respect de la liberté de la presse. En 2012, les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas avaient pour un temps gelé une partie de leur aide budgétaire suite aux allégations de soutien de Kigali au mouvement rebelle M23, en République Démocratique du Congo (Toukara, 2012). Cela illustre les réponses individualisées des bailleurs, face à la politique du pays hôte.

A l'inverse du Burundi, la politique d'aide du Rwanda définit clairement l'alignement de l'aide extérieure sur les priorités du gouvernement. Le Rwanda demande également aux bailleurs d'harmoniser leurs conditionnalités et leurs indicateurs de performance. Chaque partenaire signe un protocole d'entente avec son ministère d'affiliation, mais est censé aligner ses conditionnalités avec les autres partenaires. Dans les faits, il est difficile pour les bailleurs bilatéraux de modifier la structure de leurs interventions, que ce soit dans la définition de leurs indicateurs de performance ou le respect de procédures administratives, comme les appels d'offres. Par exemple, en 2013 seulement 47% des bailleurs bilatéraux respectaient les procédures d'appels d'offre, mises en place par le Gouvernement du Rwanda (Republic of Rwanda, 2015).

En ce qui concerne le secteur de la gouvernance, le Rwanda avait mis en place en 2008 un instrument particulier et particulièrement novateur : une évaluation conjointe de la gouvernance (« Joint Government Assessment », JGA). Le but était d'adopter une compréhension commune de la gouvernance du Rwanda, entre le GdR et les bailleurs, et d'éviter des coûts inutiles en multipliant les évaluations (RGAC, 2011). Il s'agit d'une innovation, car concilier les besoins des bailleurs et les préoccupations des bénéficiaires, de surcroît dans le domaine de la gouvernance, n'est pas chose

aisée. Pour Williams (Gareth, et. Al., 2009 :7), la difficulté dans la conceptualisation du JGA fut d'établir des indicateurs qui aillent au-delà des aspects formels des institutions, qui puissent saisir la complexité des rapports de force et des facteurs politiques structurels sous-jacents. De plus, comme l'explique Swedlund (Swedlund, 2013), certains aspects ont très vite été sensibles durant les discussions sur l'élaboration du JGA, tels que les abus envers les droits de l'Homme, le caractère hiérarchique de la société rwandaise, ou le changement inopiné de langue officielle (du français à l'anglais).

Le résultat final, paru en 2011, soit plus de 3 ans après le rapport initial, fut dans l'ensemble un document consensuel, laissant de côté les différends occasionnés durant sa conceptualisation, cherchant à positiver les avancées du Rwanda. De plus, comme l'explique Swedlund, les données collectées durant toute la période de préparation du JGA s'avèrent contradictoires ou incomplètes (Swedlund, 2013). Mais il y eut aussi des concessions surprenantes accordées par le GdR. Par exemple, l'indicateur sur la redevabilité fait référence à un indice de mesure indépendant « IREX Media Sustainability Index », dont les résultats pour le Rwanda en termes de liberté d'expression ou de pluralisme des médias apparaissent médiocres. Même le rapport de Freedom House, évoquant les contrôles informels du FPR sur les médias et des cas de violations et d'intimidations, est mentionné dans le rapport du JGA (RGAC, 2011: 27) ! Autrement dit, le régime du Rwanda a lui-même validé un rapport dans lequel il s'exprime sur ses propres violations et intimidations ! Il s'agit donc d'un document unique en son genre, qui ne connut d'ailleurs qu'un seul rapport final.

Des raisons de capacités limitées, de difficultés de coordination furent invoquées. Le JGA, initialement conceptualisé comme un rapport annuel, fut finalement remplacé après une seule publication par les « Score Cards » du Rwanda Governance Board. Il ne s'agissait plus d'une évaluation commune des bailleurs et du GdR, seulement de sondages « faits maison », où les controverses et les faiblesses liées à la gouvernance n'apparaissent plus. Pour comprendre la perspective des bailleurs par rapport à ce nouveau mécanisme de mesure, je m'entretins avec un représentant du PNUD au Rwanda, chargé du programme de gouvernance démocratique :

Extrait de l'entretien téléphonique du 22/03/2017 avec un agent du PNUD

Q: Qu'est ce que représente le Rwanda pour le PNUD?

R: C'est un pays très important, car il fait partie de "ONE UN", c'est un pays pilote pour les réformes de l'ONU.

Q: Et est-ce que, selon le PNUD, il y a des avancées en termes de gouvernance démocratique?

R: Tu sais, le PNUD n'est pas une association pour les droits de l'Homme, notre objectif est surtout d'apporter un soutien technique au Rwanda Governance Board (RGB). Mais en se basant sur les « Score cards » du RGB, il est clair qu'il y a des avancées en termes de gouvernance.

Q: Mais est-ce que vous vérifiez comment les données sont collectées pour les « score cards » ?

R: Il y a une relation de confiance entre le Rwanda et le PNUD, ce n'est donc pas notre rôle de contrôler les activités du RGB, mais de les soutenir.

L'actuel plan de développement des Nations Unies au Rwanda (United Nations Rwanda, 2013) semble donner raison à ce technicien. Si l'on prend l'exemple du « renforcement des capacités nationales pour la promotion des droits de l'Homme », les Nations Unies ont établi deux critères : 1) le nombre d'associations participant dans le « parallel reporting » et 2) le pourcentage de rapports soumis dans les temps par les acteurs nationaux. Autre exemple, les Nations Unies au Rwanda évaluent « la capacité des institutions pour promouvoir la transparence et la redevabilité » avec 1) « l'implantation d'un mécanisme autorégulateur pour les médias » et 2) « le pourcentage d'implantation des recommandations des deux institutions de supervision (le parlement et l'office de suivi du genre) » (Ibid.). La différence dans la formulation et le contenu des indicateurs par rapport au JGA est donc flagrante, les indicateurs ne portant plus sur la mesure d'une situation et donc sur les résultats des politiques menées mais uniquement sur leur processus.

Pour conclure, cette partie illustre dans son ensemble la difficulté d'établir des indicateurs liés à la gouvernance, qui puissent rendre compte objectivement d'une situation, tout en étant politiquement acceptables pour les dirigeants des pays dans lesquels les programmes sont implantés. De plus, il ne peut être demandé à un gouvernement d'effectuer une critique de sa propre action, alors que cette dernière est justement la base de sa légitimité et de sa crédibilité politique. Le « Joint Government Assessment » est en cela unique, puisqu'il porte le gouvernement à se mettre lui-même sous le feu des critiques.

c) Les enjeux du programme de Bonne Gouvernance au Rwanda et au Burundi

Une des questions récurrentes qui m'a été posée durant la recherche considère les intentions des bailleurs au Rwanda et Burundi. Les Burundais et les Rwandais évoquent souvent un agenda caché des bailleurs, qui seraient présents dans la région des Grands Lacs dans un dessein de domination ou de profit ; ce qui est en soit révélateur d'une certaine image que les fonctionnaires ont des bailleurs. Cette partie s'interroge sur les motivations possibles des bailleurs, au-delà des enjeux affichés d'une meilleure gouvernance. Ce tour d'horizon sera ainsi l'occasion de comprendre un peu mieux les enjeux régionaux et locaux et donc la problématisation des programmes de développement. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive, ni d'une prise de position pour l'une ou l'autre raison invoquée ci-dessous.

Les motivations officielles de la présence de programmes de BG accordent de l'importance à la perpétration du génocide au Rwanda et de la guerre civile au Burundi. Suite à ces événements tragiques, l'attention des bailleurs pour ces deux pays s'est accrue, comme le corrobore l'augmentation des volumes d'aide : sur la période 1988-1993, la moyenne annuelle des aides étaient de 241,98 USD millions au Burundi et 244,425 USD millions au Rwanda ; sur la période 2010-2015, le volume annuel de l'aide internationale était en moyenne 527,85 millions au Burundi, et 1062 millions au Rwanda, soit plus du double ! (OECD, 2016). Cet intérêt est également visible par la construction de grandes ambassades américaines, en 2008 au Rwanda (inaugurée par le Président Georges Bush),³¹ et en 2013 au Burundi.³² Mais encore faut-il expliquer cette attention pour le Rwanda, le Burundi et la BG.

Comme il vient d'être souligné, la dimension historique est importante dans l'attribution de l'aide internationale. Tout d'abord, dans la filiation existante entre l'époque coloniale et aujourd'hui : la Belgique et l'Allemagne, les anciennes puissances coloniales, sont aujourd'hui les premiers partenaires bilatéraux du Rwanda et du Burundi à travers respectivement l'agence Coopération Technique Belge (CTB) et la GIZ. Ensuite, la période de recherche correspond à une période post-conflit. Les partenaires des pays en question souhaitent éviter un nouveau génocide et une nouvelle instabilité politique dans la région ; ce qui justifie des programmes d'aide incluant les préceptes de BG. Selon un câble diplomatique américain de 2009,³³ les Etats Unis ont d'ailleurs un intérêt

³¹ U.S. Department of State, The Bugle, 2008, Bureau of Overseas Buildings Operations IIP Digital, Remarks by Bush, Rwandan President Kagame at Kigali Embassy, 18/02/2008 <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2008/02/20080219123540xjsnommis5.532473e-02.html#axzz4UavCkBnk> [Consulté le 27/04/2017]

³² Embassy of the United States, *New Embassy: A Symbol of Partnership for the Future*, 21/05/2013, <https://burundi.usembassy.gov/new-embassy.html> [Consulté le 27/04/2017]

³³ Wikileaks, *reporting and collection needs: African great lakes (DRC, Burundi, Rwanda)*, 09state37561_a, https://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE37561_a.html [Consulté le 27/04/2017]

particulier dans la stabilité politique de la région des Grands Lacs. Le rôle de l'ethnicité est particulièrement mis en exergue, notamment son influence sur le risque terroriste dans la région.

Le génocide au Rwanda a en effet dégénéré en une crise régionale, avec les guerres du Congo (1996-1997 et 1998-2003) et la guerre du Kivu (2004-2009). Dans ces conflits, le Rwanda et le Burundi ont tenu un rôle politico-militaire important, aussi bien en tant que force de déstabilisation (tel qu'à travers le soutien au M23 (UNSC, 2014) que comme source d'apaisement (tel que durant les accords de paix de Pretoria). Les programmes de BG peuvent donc être considérés comme un moyen de transformation de la structure idéologique au Burundi et au Rwanda, afin d'éviter les dérives du passé.

Cependant, c'est aussi en raison du poids du passé que si peu de pression est imposée lors de dérives autoritaires au Rwanda ou au Burundi. Pour l'ancien président du Sénat au Burundi, Gabriel Rufyikiri,

« Les bailleurs savent se montrer parfois laxistes sur certains aspects de gouvernance, ils évitent de faire trop de remous, afin de s'assurer la mise en œuvre de leurs programmes de développement. »³⁴

Comme le soulignent Marysse et Ansoms, l'aide internationale dans la région des Grands Lacs est plus liée à des motivations politiques que de bonne gestion ; le Rwanda a obtenu beaucoup plus d'aide internationale que le Burundi, sans différence notable dans les indicateurs de gouvernance, ni efforts de démocratisation, mais uniquement parce que les autorités ont excellé dans la gouvernance technocratique (Marysse & Al., 2006:141). Cette flexibilité par rapport aux critères d'attribution de l'aide met donc en exergue la marge de manœuvre importante des acteurs. Cette marge de manœuvre est d'ailleurs assez large si l'on considère la faible démocratisation de la région : au Burundi, les élections de 2015 n'ont pas été considérées crédibles par les observateurs internationaux.³⁵ Au Rwanda, le FPR ne tolère aucune opposition politique et aucune opportunité d'alternance n'est envisageable pour les élections de 2017 (Bertelsmann Stiftung, 2016 :7). En

³⁴ Entretien téléphonique avec Gabriel Rufyikiri, 15/12/2016

³⁵ RFI, *Elections au Burundi: l'Union européenne jette l'éponge*, 29/05/2015, <http://www.rfi.fr/afrique/20150528-elections-burundi-union-europeenne-jette-eponge> [consulté le 27/04/2017]

Ouganda, les élections présidentielles de 2016 ont été controversées.³⁶ En RDC, le processus électoral de 2016 a déjà été reporté d'au moins un an.³⁷

Les programmes de BG peuvent également être considérés comme des formes de soutien ou de contrepartie pour des pays qui contribuent aux efforts de maintien de la paix. En effet, le Burundi et le Rwanda sont présents dans différentes missions militaires (notamment 5 432 soldats burundais déployés dans le cadre de la mission AMISOM en Somalie,³⁸ et 770 militaires rwandais mobilisés pour la MINUSCA en Centrafrique, sur 5000 déployés dans le monde).³⁹ Ces soldats représentent un avantage comparatif conséquent pour les bailleurs, puisqu'ils sont bien plus économiques que des soldats occidentaux, en termes de solde, d'équipement et d'attention médiatique. En contrepartie, cette participation militaire permet au Rwanda et au Burundi de gagner en influence politique sur la scène internationale, notamment au sein de l'Union Africaine et de l'ONU.

C'est également l'intérêt énergétique de la région qui sollicite l'attention des entités étrangères. La région est riche en minerais, en particulier dans les zones frontalières du Nord et du Sud Kivu (en République Démocratique du Congo). Ces deux provinces représentent à elles-seules 2% de la production minière mondiale d'étain,⁴⁰ entre 5 et 7 tonnes d'or par an, mais surtout 949 tonnes annuelles de coltan (soit presque 50% de la production mondiale, ce qui représente un enjeu crucial pour l'industrie électronique).⁴¹ Comme les routes commerciales du Kivu passent par le Rwanda ou le Burundi, pour atteindre les ports de Mombassa (Kenya) ou Dar Es Salaam (Tanzanie), la stabilité politique de ces pays est donc importante, et celle-ci peut être influencée par les programmes de BG.

³⁶ Le Monde, *Yoweri Museveni « réélu » une cinquième fois président de l'Ouganda*, 20/02/2016, http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/02/20/yoweri-museveni-reelu-une-cinquieme-fois-president-de-l-ouganda_4869028_3212.html [consulté le 27/04/2017]

³⁷ France 24, *RD Congo : signature de l'accord de transition entre pouvoir et opposition* 01/01/2017, <http://www.france24.com/fr/20170101-rd-congo-signature-dun-accord-politique-sortie-crise> [consulté le 27/04/2017]

³⁸ Amisom, *Quelle est la taille du personnel en uniforme de l'AMISOM ? Les Questions Fréquemment posées*, <http://amisom-au.org/fr/frequently-asked-questions/> [consulté le 27/04/2017]

³⁹ Minusca, *le bataillon 2 rwandais de la minusca honoré pour son dévouement à la cause la paix en rca*, 16/01/2016, <https://minusca.unmissions.org/le-bataillon-2-rwandais-de-la-minusca-honor%C3%A9-pour-son-d%C3%A9vouement-%C3%A0-la-cause-la-paix-en-rca> [consulté le 27/04/2017]

⁴⁰ International Tin Research Institute, *Fiche d'informations contextuelle : production et commerce de la cassiterite dans la république démocratique du Congo*, Octobre 2008, https://www.itri.co.uk/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=49691&cf_id=24 [consulté le 27/04/2017]

⁴¹ République Démocratique du Congo, *Industrie Minière en RDC, Rapport du premier trimestre 2016*, Mai 2016, Chambre des mines

Le programme BG pourrait être vu comme la création d'un cadre institutionnel pour accompagner le développement de l'industrie minière du Burundi et du Rwanda. Par exemple, au Burundi la coopération allemande cherche à instaurer les préceptes de BG dans le secteur minier⁴². Néanmoins, le Burundi reste insignifiant sur le marché mondial des matières premières ;⁴³ seule la production de tantale (un métal conducteur, utilisé dans l'industrie électronique) représente environ 5% du marché mondial (114 tonnes produites sur 2000 dans le monde) (Banque Mondiale, 2016b). Par contre, le Rwanda a réussi à développer une industrie d'extraction minière. Le Rwanda produit aujourd'hui environ 50% de la production mondiale de tantale et 1% du tungstène et de l'étain mondial.⁴⁴ Une usine de transformation du coltan est également prévue pour 2017.⁴⁵ Le Rwanda représente donc un intérêt géologique plus important que le Burundi.

L'argument économique, souvent entendu sur le terrain, reste faible. Le Rwanda et le Burundi sont dans le classement des pays les plus pauvres du monde. Il s'agit de deux pays enclavés, sans grande capacité technologique ni capacité de production, fortement dépendants de l'aide internationale, et ne représentant qu'une partie infime des échanges internationaux. Il est donc difficile de concevoir les outils utilisés au nom de la transparence, la redevabilité ou la participation citoyenne comme des moyens d'expansion du commerce mondial.

En dehors de ces considérations matérielles, selon mes propres recherches, la nécessité d'implanter le programme de BG s'impose aux bailleurs du Burundi. Sans déconsidérer la dimension politique de ces interventions (Ferguson, 1990 : xv), je souligne ici la rationalité limitée des agents de la coopération, qui ne peuvent déconsidérer la bonne gouvernance dans leur agenda d'intervention. En lien avec le *travelling model*, la prépondérance du concept dans le monde du développement le rend incontournable ; il s'agit d'une mode, d'une tendance qui s'impose d'elle-même aux agents. Comme l'explique la chef de la coopération française au Burundi, à propos de l'orientation du programme de développement de la France au Burundi:

⁴² GIZ, *Renforcement de la gouvernance des matières premières : Brève description du projet*, <https://www.giz.de/en/worldwide/25006.html> [consulté le 27/04/2017]

⁴³ En 2015, les mines burundaises ont produit 33 tonnes de cassitérite, 41 tonnes de coltan, 81 tonnes de wolfram, et 1 tonne d'or. International Tin Research Institute, *Exportation de la cassitérite, du coltan et de la wolframite (2014-2015)*, Iwacu, 23/12/2016, <http://iwacu-burundi.org/opendata/iod-bu-043-production-miniere/> [consulté le 27/04/2017]

⁴⁴ Agence Ecofin, <http://www.agenceecofin.com/metaux/2608-40385-la-premiere-usine-de-traitement-de-coltan-en-afrique-verra-le-jour-au-rwanda> [consulté le 27/04/2017]

⁴⁴ Yager T. R., *The Mineral Industry of Rwanda*, USGS, 2013 Minerals Yearbook, Février 2016

⁴⁵ CNBC, *Africa's first Coltan separation plant to be built in Rwanda*, 24/08/2016 <http://www.cnbcfrance.com/news/east-africa/2016/08/24/africa%E2%80%99s-first-coltan-separation-plant-to-be-built-in-rwanda/> [consulté le 27/04/2017]

« La BG était une des exécutions disponibles de la politique de développement à Paris ; cela faisait partie des choix recommandés du moment, alors nous l'avons adoptée ». ⁴⁶

Comme l'évoque Murray Li, « more often programs of intervention are pulled together from an existing repertoire, a matter of habit, accretion, and bricolage » (Murray Li, 2007:6). Ainsi, la CTB, la Coopération Suisse, le PNUD, l'UE, GIZ et la Coopération Française développèrent des projets de développement en lien avec la BG. L'afflux d'intérêt et d'argent dans ce secteur poussa ensuite à la création d'ONG locales œuvrant pour la BG et la lutte contre la corruption : l'Observatoire de Lutte contre la Corruption et les Malversations Economiques (OLUCOME) (République du Burundi, 2002), l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG) (République du Burundi, 2001), Fontaine – Isoko pour la BG et le Développement Intégré, (République du Burundi, 2006), etc. Ainsi, l'ensemble de ces acteurs s'orienta vers la BG et adopta les éléments de langage en vogue dans le développement: transparence, participation citoyenne, redevabilité, etc.

II — L'IMPLANTATION DES REFORMES STRUCTURELLES AU RWANDA ET BURUNDI

1. La modélisation des réformes administratives

a) L'implantation des normes de Bonne Gouvernance au Burundi

⁴⁶ Geneviève Van Rossum, Chef du service de Coopération et d'Action Culturelle, Ambassade de France, entretien du 23/06/2016

En octobre 1993 au Burundi, le Président Melchior Ndadaye, issu des premières élections multipartites depuis l'indépendance du Burundi en 1962, est assassiné. C'est l'événement déclencheur d'une guerre civile interethnique meurtrière, qui eut lieu de 1993 à 2005 (Chrétien, 2002). Le 28 août 2000, sous l'égide des présidents Nelson Mandela et Julius Nyerere, sont signés les accords de paix d'Arusha. Les différentes factions politiques luttant sur le territoire se rallièrent peu à peu aux accords (jusqu'en 2009). Les accords d'Arusha sont donc la base sur laquelle se construisirent les nouvelles instances juridiques et administratives du pays. Ils prônent l'instauration d'un « nouvel ordre politique, économique, social, culturel et judiciaire au Burundi » (Accords d'Arusha, 2000 : 17). La BG occupe une place importante dans ces accords de paix. Elle est alors considérée comme un des fondements de ce nouvel ordre, censé apporter la paix et le développement économique, la sécurité, l'égalité des chances, la paix sociale, la performance de l'administration, l'éthique des dirigeants politiques, etc.

Dans ce contexte, la BG est définie comme une pratique de « transparence dans l'utilisation des ressources publiques, d'équité dans les dépenses publiques, et de promotion de décideurs qui ne mettent en avant ni l'ethnie ni la région » (Ibid. : 9). Sa mise en œuvre prévoit la réforme de la fonction publique, la décentralisation des niveaux de décision, la mise en œuvre du principe de redevabilité des agents publics, et la mise en place d'une stratégie de lutte contre la corruption. Enfin, « les fonctionnaires devront rendre compte de la bonne qualité de leur gestion et seront appréciés en vertu des performances réellement réalisées » (Ibid.: 84). Cette conception de la gouvernance intègre déjà les préceptes de la Nouvelle Gestion Publique, en particulier la transformation organisationnelle de l'administration (Finger, 1997).

Dans le cadre de cette dynamique nouvelle, il fut créé, en 2001, un ministère de la BG et de l'Inspection Générale de l'Etat (République du Burundi, 2001b). Le ministère fut conçu comme une entité capable de « concevoir et promouvoir les réformes structurelles et institutionnelles pour une meilleure gouvernance », et « assurer l'inspection et le contrôle des différentes administrations publiques » (République du Burundi, 2011b :7). L'Inspection Générale de l'Etat (IGE) fut chargée du contrôle financier et des performances institutionnelles, établissant des recommandations pour intervention et des rapports, remis à la présidence. De plus, le cadre légal et administratif lié à la BG fut enrichi, avec de nouveaux textes juridiques : (un nouveau code des investissements (République du Burundi, 2008c), un nouveau code des douanes (République du Burundi, 2007), un nouveau code des marchés publics (République du Burundi, 2008a), une loi sur les finances publiques (République du Burundi, 2008e). Il y eut également la création de nouvelles institutions administratives, tels que la Cour des comptes (République du Burundi, 2004) ou l'Office Burundais

des Recettes (République du Burundi, 2009b). Dans le domaine de la lutte contre la corruption, furent créées : une cour anti-corruption (République du Burundi, 2006f), des brigades anti-corruption (République du Burundi, 2006g), un cadre juridique contre la corruption (République du Burundi, 2006b), ainsi qu'un Ombudsman (République du Burundi, 2010a).

Il y eut donc une large transformation du cadre institutionnel pour permettre l'implantation des normes de BG, ce qui illustre l'influence formelle des bailleurs sur la structure étatique du Burundi et la volonté des dirigeants de respecter, au moins formellement, les engagements en matière de BG. Ce fut surtout la Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de lutte contre la corruption (SNBGLC), analysée ci-dessous, qui fut le fer de lance du programme de réforme.

b) Elaboration de la Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance du Burundi

Conformément aux accords de paix d'Arusha, le Burundi devait réformer son administration publique. A la fin du conflit, dès 2005, un nouveau cadre juridique et administratif est établi. En particulier, le ministère de la Bonne Gouvernance et le ministère du Développement Communal furent créés en 2005 (République du Burundi, 2005d). En 2006, le gouvernement du Burundi demanda à la Banque Mondiale un appui financier pour mettre en place une stratégie de BG (Hirschy, 2015). En 2008, une étude sur l'état de la gouvernance et la corruption au Burundi fut menée, techniquement et financièrement appuyée par la Banque Mondiale (République du Burundi, 2008b). Sur cette base, la CTB, avec l'appui technique du PNUD, établit des Termes de Référence pour définir le contenu de la future stratégie de bonne gouvernance, puis recruta un bureau privé burundais (l'Institut du Développement Economique, l'IDEC) pour sa rédaction.

Après une première version refusée par la CTB (« parce que les actions proposées n'étaient pas suffisamment concrètes », selon l'auteur⁴⁷), « la rédaction du document fut partagée entre le ministère de la BG et le PNUD »⁴⁸. De manière informelle, des experts (BM, UE, PNUD, CTB) contribuèrent, tant à la préparation de l'état des lieux de la gouvernance, qu'à la finalisation de la stratégie, influençant le processus pour arriver à une version consensuelle entre la présidence et les bailleurs. L'influence des donateurs fut donc déterminante, tout au long du processus.

⁴⁷ Dr. Julien Nimubona, Chercheur à l'Institut de Développement Economique (IDEC) Professeur à l'Université du Burundi, Ministre de l'éducation, entretien du 29/06/2016

⁴⁸ Nitunga Rose, Responsable du programme BG au PNUD, entretien du 20/06/2016

Cependant, la stratégie ne fut pas facilement acceptée par les ministres du gouvernement burundais. Selon des sources sûres, le ministre de la sécurité publique se montra réticent, car il se sentit directement visé par la stratégie. Le ministre de l'intérieur s'y opposa, pour des raisons politiques⁴⁹. Quant au ministre de la justice, il objecta qu'une plus grande indépendance de la justice pourrait devenir dangereuse pour le parti au pouvoir⁵⁰. La CTB, très impliquée dans le processus, ayant conditionné une partie de son aide (50 millions d'euros) à l'adoption de la stratégie, fut informée de la version finale de la stratégie circulant au conseil des ministres. Elle fit alors pression pour qu'y figure un paragraphe sur l'autonomie financière de la magistrature. Ce fut finalement au plus haut niveau de l'Etat que les négociations eurent lieu. La CTB n'obtint que partiellement gain de cause, puisque la stratégie stipula seulement que « pour être moins dépendante, la Justice **devrait** disposer de ressources financières et des moyens appropriés pour imprimer des actions efficaces » (République du Burundi, 2012d :17). La Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption (SNBGLC) fut finalement adoptée par le gouvernement burundais le 20 novembre 2011. Cet exemple montre que les partenaires burundais acceptaient la mise en place d'un programme de Bonne Gouvernance, mais établissaient des formes de résistance et des stratégies d'évitement dans sa conceptualisation même.

La stratégie de BG fut imaginée comme une manière d'instaurer un minimum de transparence, face aux nombreux emplois fictifs et détournements présents au Burundi, au sortir de la guerre civile⁵¹. En particulier, un Programme National de Réforme de l'Administration Publique (PNRA), correspondant à l'axe 2 de la Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance, fut établi pour pallier aux dysfonctionnements de l'Etat et modifier en conséquence la structure étatique et les processus de gestion. En 35 actions basées sur la notion de performance et sur cinq ans, le PNRA avait pour objectif de rendre le système de gouvernance plus simple, plus transparent et plus efficace. Par exemple, en partenariat avec le PNUD et suite au recensement des fonctionnaires, l'une des premières tâches fut d'éradiquer les « fonctionnaires fantômes » : plus de deux mille noms de fonctionnaires auraient ainsi été éliminés des registres de la fonction publique. Pour l'essentiel, ces personnes étaient des fonctionnaires partis à la retraite dont les noms n'auraient pas été éliminés du registre des salaires.⁵²

Le périmètre de la thèse ne permet pas d'effectuer ici une analyse exhaustive des réformes menées dans le cadre du Programme Nationale de Réforme de l'Administration Publique et donc de l'évolution de

⁴⁹ Sources souhaitant rester anonyme

⁵⁰ Propos tenus en off.

⁵¹ Nitunga Rose, Responsable du programme BG au PNUD, entretien du 20/06/2016

⁵² Nitunga Rose, Responsable du programme BG au PNUD, entretien du 20/06/2016

la structure de l'Etat. Retenons seulement que le PNRA a permis de mettre en œuvre de nombreuses actions, mais que « les ressources allouées par le budget de l'Etat n'ont pas été suffisantes pour assurer la réalisation des activités inscrites dans le cadre des résultats. » (PNUD, 2017:6).

Mais revenons sur la Stratégie de Bonne Gouvernance dans son ensemble. Le document proprement dit se présente comme un plan quinquennal d'action (2011-2015), basé sur quatre axes d'interventions : la gouvernance politique et démocratique ; la gouvernance administrative, qui correspond au Programme National de Réforme de l'Administration; la gouvernance économique ; et la gouvernance des sectoriels. Une deuxième partie traite de la lutte contre la corruption, établissant un état des lieux de la situation ainsi que les axes stratégiques et actions prioritaires pour lutter contre la corruption (Ibid.). Enfin, la stratégie définit son pilotage politique, confié au conseil des ministres, et son pilotage stratégique, confié au ministère de la BG. Quant au pilotage technique, il devait être exercé par un Secrétariat Permanent à la Coordination du Groupe Sectoriel BG, au sein du ministère de la BG (MBG). A noter que le MBG fut considéré comme faible par tous les acteurs, en raison de sa mission transversale et au fait que les personnes nommées au poste de ministre de la BG sont toujours issus de partis alliés au CNDD-FDD mais non du parti au pouvoir.

L'analyse du contenu de la stratégie est également révélatrice de l'influence des bailleurs. La stratégie adopte une approche culturaliste, en instrumentalisant des aspects de ce qui est considéré comme la culture burundaise, pour introduire les réformes souhaitées. Par exemple, la stratégie identifie, comme faiblesse, « une culture du don (*agashimwe*) et de favoritisme (*umwana i Mwaro*) » (Ibid: 69). *Agashimwe* correspond en kirundi à la récompense après un service rendu, une tradition burundaise instaurée depuis l'époque du Mwami (Chrétien, 2004). De même *kugira umwana i mwaro* signifie littéralement « avoir quelqu'un de la province de Mwaro », c'est-à-dire une personne ayant de l'argent ou du pouvoir,⁵³ pour l'obtention d'une faveur. Ainsi, la stratégie invoque une norme pratique, en l'occurrence une pratique liée au clientélisme, pour introduire des valeurs modernes liées à la bureaucratisation des services administratifs, ce qui correspond donc à un « processus d'acculturation » (Courpasson, 2000 :75)⁵⁴.

⁵³ Dans les expressions vernaculaires, les habitants de la province de Mwaro sont considérés comme des personnes liées à l'argent, au pouvoir

⁵⁴ Comme l'explique Courpasson, la bureaucratisation repose sur 4 exigences organisationnelles : le respect des règles et procédures, la conformité et l'obéissance, la dépersonnalisation des rapports de travail ainsi que l'exigence de l'objectivisation des relations de travail.

Autre exemple, encore plus patent : la stratégie souhaite « utiliser notre folklore traditionnel pour promouvoir les bonnes valeurs et pour stigmatiser les comportements à bannir en vue de la promotion de la BG et de la lutte contre la corruption » (République du Burundi, 2012d :72). Non seulement le changement social n'est pas appréhendé dans toute sa complexité sociologique mais seulement du point de vue technique; au surplus, ici l'approche paternaliste et condescendante est manifeste, l'approche culturelle soulignant uniquement des aspects négatifs qu'il faut changer.

Une autre faiblesse soulignée dans la stratégie est « l'absence d'une culture de gestion axée sur les résultats » (Ibid: 39), soit un postulat tiré de l'idéologie dominante en matière de nouvelle gestion publique (Hibou, 2012), qui est ensuite proposée au menu des réformes à entreprendre. De même, la vision libérale de l'Etat y est fortement présente : la stratégie mentionne par exemple une « faiblesse du secteur privé » (République du Burundi, 2012d :56), qu'il faut donc renforcer. L'ensemble des mots-clés liés à la nouvelle gestion publique (transparence, redevabilité, participation, etc.) fut d'ailleurs reporté dans le document. Ainsi, les éléments de langage et les déterminants de l'action devant être mis en œuvre pour réformer l'Etat burundais selon le *travelling model* étaient énoncés.

c) L'établissement de la stratégie de Bonne Gouvernance au Rwanda

A partir de 1990, les incursions du FPR (Front Patriotique Rwandais, un groupe armé Tutsi) depuis l'Ouganda et la situation économique difficile portèrent le Président Habyarimana à consentir à une ouverture politique pour l'opposition et le FPR (les accords d'Arusha, signés en 1993). Cependant, l'instrumentalisation de la notion d'ethnicité par les leaders politiques depuis l'indépendance (Newbury C., 1993 :23), le fort conformisme, la situation de famine au sein des populations (De Lame, 1997 : 3), les craintes que suscitaient les incursions du FPR auprès des populations Hutu (Ibid), ainsi que l'ancien système de représentations, « rendait la population réceptive aux incitations génocidaires » (Ibid). Cette polarisation culmina en 1994, suite à l'assassinat des présidents rwandais et burundais, Juvénal Habyarimana et Cyprien Ntaryamira. D'avril à juillet 1994 fut perpétré le génocide des Tutsis au Rwanda, portant, selon l'ONU, au massacre de 800 000 personnes (ONU, 1997). Le génocide prit fin avec la prise du pouvoir politique par le Front Patriotique Rwandais.

Le Rwanda connaît alors une période de transition, durant laquelle la constitution de 1991, les accords d'Arusha de 1993 entre le gouvernement rwandais et le FPR servent de base juridique pour la gestion de cette période de transition. Les accords de paix mentionnent déjà la lutte contre la

corruption et la réforme de l'administration. Dès l'an 2000, le gouvernement du Rwanda (GdR) développe la « vision 2020 », qui détermine les piliers du développement du pays. Sur les six axes de développement, l'un considère la Bonne Gouvernance. « L'État assurera la bonne gouvernance, qui peut être comprise comme étant caractérisée par le sens de la responsabilité, la transparence et l'efficacité dans l'utilisation des ressources rares. Mais cela signifie aussi un État respectueux des cadres et du processus démocratique et engagé dans le respect de la loi et la protection des droits de l'homme en particulier » (Republic of Rwanda, 2000:12). Ce document devint le document cadre de référence pour le processus de développement du pays.

Dans le domaine de la BG, le paysage institutionnel rwandais connut de nombreux changements. Il fut créé en 2003 un ministère de l'Administration Locale (chargé de la BG et de l'administration du territoire), un Ombudsman, le « Rwanda Governance Advisory Council » (qui devint en 2011 le « Rwanda Governance Board »), un office rwandais des recettes, etc. De plus, à partir de 2004, le GdR va mettre en place ce qu'il appelle les « Home Grown Solutions », qui seront reprises dans la stratégie de lutte contre la pauvreté (en particulier dans la stratégie 2013-2018). Il s'agit de différents mécanismes de pouvoir (16 au total) visant à mobiliser l'ensemble de la population pour mettre en œuvre les programmes de développement du Gouvernement central, et en particulier la BG. Ainsi, le GdR a mis en place un programme d'éducation civique (*Itorero*), des « camps de solidarité » (*Ingando*), des communautés de travail (*Umuganda*), un Conseil de Dialogue National (*Umushyikirano*), des contrats de performance (*Imihigo*), le « développement communautaire » (*Ubudehe*), le travail communautaire (*Umuganda*), etc.

De nombreuses études ont été menées pour comprendre la logique sous-jacente de ces « Home Grown Solutions ». Comme il avait été souligné dans l'introduction, la doctorante Susan Thomson fut par exemple envoyée de force par le GdR dans un *Itorero* pour être « rééduquée », ce qui lui permit de connaître les techniques utilisées par le GdR pour réduire au silence l'opposition et conditionner la population (Thomson, 2011). Les travaux communautaires (*umuganda*), brièvement présentés au chapitre 6, sont selon Guichaoua aussi bien un outil de mise en œuvre des politiques de développement que des travaux forcés politisés et instrumentalisés par les différents régimes politiques depuis l'indépendance du pays (Guichaoua, 1991). Le contrat de performance, *Imihigo*, étudié dans le chapitre 5, illustre là aussi l'utilisation de l'outil pour la mise en œuvre des plans de développement, tout en facilitant le contrôle de l'Etat central sur le niveau local. Le système de classification socio-économique de la population, appelé *Ubudehe*, est considéré comme une méthode efficace pour améliorer les conditions économiques des bénéficiaires, mais aussi un moyen d'encadrer les activités économiques et sociales des familles (Sukhwinder, Et. Al., 2012).

Ainsi, comme l'explique Purdekova, l'ensemble de ces programmes est une plateforme pour la construction de nouvelles identités politiques, d'une nouvelle histoire officielle, de créer un « nouveau citoyen rwandais » (« *Umunyarwanda* ») avec de nouvelles valeurs, de nouvelles attitudes et connaissances (Purdekova, 2013). Il semble donc qu'au nom de la BG et à travers l'introduction de ces Home Grown Solutions, de profonds changements sociétaux et institutionnels ont été souhaités et mis en œuvre au Rwanda, offrant une plus grande portée à ces réformes administratives qu'au Burundi.

2. La structure administrative du Burundi et du Rwanda

Pour conclure ce chapitre, j'ai souhaité analyser plus en détails l'influence formelle des bailleurs, en observant l'évolution de la structure formelle de l'Etat dans les deux pays. Le but est de familiariser le lecteur avec cette structure afin de faciliter la compréhension du cadre institutionnel et du contexte de l'étude empirique proposée dans la deuxième partie de la thèse.

a) Une délégation de pouvoir difficile au Burundi

Sur la base des accords d'Arusha, une nouvelle constitution est ratifiée en 2005 ; laquelle reprend les préceptes de BG et introduit la décentralisation : la commune est « une entité administrative décentralisée », elle-même subdivisée en zones et en collines. L'administration des communes et des collines est confiée à des conseillers élus au suffrage universel direct. C'est dans cette optique qu'eurent lieu en 2005 les premières élections communales, qui permirent à la coalition gagnante de remporter 108 des 129 communes du pays. Pour la Banque Mondiale, « la décentralisation a également permis au parti au pouvoir de gagner un contrôle politique sur tout le pays ainsi qu'un accès aux ressources économiques du Burundi, du niveau central jusqu'au niveau local. » (Banque Mondiale, 2014)

Les communes sont les seules entités décentralisées du pays jouissant d'une autonomie administrative et fiscale. Elles sont elles-mêmes divisées en entités déconcentrées sans autonomie ni budget : les zones (dont les représentants sont nommés par la Commune) et les collines. Grâce à leur autonomie fiscale et budgétaire, les communes peuvent définir une stratégie de recouvrement fiscal, adopter le budget ou encore préparer un Plan Communal de Développement Communautaire

(PCDC).⁵⁵ Au niveau politique, les membres du conseil communal élus choisissent parmi leurs pairs un Président du conseil ainsi qu'un administrateur communal. L'administrateur communal fait office de représentant de la commune tout en étant directeur des services communaux, ce qui est un modèle presque unique au monde, le modèle lui ressemblant le plus étant le modèle...rwandais (Dafflon & Madiès, 2011: 264).

Ce modèle a évidemment les défauts de ses qualités : la décentralisation des pouvoirs administratifs et politiques peut potentiellement permettre une plus grande efficacité des prises de décision du conseil communal, une plus grande facilité pour l'implantation des principes de transparence et de redevabilité dans la gestion de la commune (puisque les représentants locaux sont élus par la population et travaillent théoriquement seulement pour une délivrance locale des services publics), mais aussi une désorganisation complète des services en cas d'incompétence de l'administrateur ou de mésentente avec le personnel communal. Il est fréquent que des figures politiques nationales cumulent les mandats et se retrouvent également présents au sein d'un conseil communal, usant de leur influence pour élire un administrateur communal faible ou incompétent, afin de garder la main sur la commune (cf. chapitre 7).

De plus, les moyens alloués aux communes restent très faibles. Selon un rapport de la Banque Mondiale, « la faiblesse du système fiscal communal, associée à la faible mobilisation des recettes fiscales locales et des transferts non existants (courants) ou faibles (capital) en provenance du budget national, menace la viabilité financière des communes, qui luttent déjà pour faire face à leurs frais de fonctionnement » (Banque Mondiale, 2014). En effet, en 2013 les dépenses réelles de fonctionnement étaient de 1.015FBU (0,5€) par habitant et les dépenses réelles d'investissement étaient de 854 FBU (0,3€) par habitant, soit moins de 1€ per capita et par an. » (République du Burundi, 2014g). Dans ces conditions, le financement des PCDC dépend presque entièrement des bailleurs et l'entretien et le fonctionnement des lieux de prestation de services (centres de santé, écoles primaires et secondaires, points d'eau) demeure limité, réduisant la capacité des communes à répondre aux besoins des citoyens et à améliorer l'accès aux services sociaux.

b) Le contrôle à distance au Rwanda

⁵⁵ Le Plan Communal de Développement Communautaire (PCDC) est une méthodologie dite de participation citoyenne pour mieux planifier la mise en œuvre de la politique de développement du Burundi voulue par l'Etat central.

En 1999, la période de transition consécutive à la guerre civile est prolongée de 4 ans. Elle est marquée par les élections présidentielles de 2000 et la victoire écrasante du FPR et de son candidat Paul Kagame. En 2001, le GdR adopte une politique nationale de décentralisation, qui permet la tenue d'élections législatives et présidentielles et la proclamation d'une nouvelle constitution en 2003. Le but officiel de la décentralisation est de réduire la pauvreté en améliorant la qualité de la gouvernance et en promouvant la mobilisation et la participation des citoyens dans la détermination de leur bien-être (Republic of Rwanda, 2012d). Cette décentralisation introduit une division administrative complexe, comprenant les provinces (*Intara*), les districts (*Uturere*), les villes et municipalités, les secteurs (*Imirenge*), les cellules (*Utugari*) et les villages (*Umudugudu*). Cependant, les seules entités décentralisées disposants d'une autonomie financière et administrative sont les districts.

Au niveau du fonctionnement du district, le Maire est le représentant légal ainsi que le superviseur des services. Il est nommé par le Conseil du district, comme au Burundi. A la différence du Burundi, il existe également un secrétaire exécutif, en charge des questions techniques. Il ne s'agit pas d'un contre-pouvoir puisque le secrétaire exécutif agit sous le contrôle du Maire du district et émane de la même majorité au sein du conseil du district, mais plutôt d'une aide importante pour l'administration des services, du budget et du personnel (Republic of Rwanda, 2006a). Au niveau politique, une loi de 2010 (République du Rwanda, 2010) détermine que les élections du gouvernement local ne peuvent se faire sur la base d'une affiliation à un parti politique car les conseils sont censés représenter l'entière population du district. Cependant, il est très surprenant que tous les maires actuels de district soient du même parti (Front Patriotique Rwandais).⁵⁶ Seul un candidat élu en 2011 faisait partie du SPD (Parti Social-Démocrate, allié au FPR) ; il a donné sa démission un an plus tard pour des raisons personnelles et la presse s'est fait l'écho de rumeurs de malversations liées à son mandat.⁵⁷

En 2005, une réforme territoriale modifia l'appellation des communes (qui deviennent des districts) et établit leur nombre à 30, au lieu de 106 en 2001. Il s'agit d'une réforme majeure, car elle marque une rupture avec la division territoriale traditionnelle. Même le nom des districts a été modifié. Il faut dire que de nombreux dirigeants du Rwanda, dont le Président Paul Kagame, sont issus de la diaspora ougandaise ; en arrivant au Rwanda, il y eut une volonté de faire *tabula rasa* du passé, pour tourner le pays vers l'avenir (Chretien, 2014). Ainsi, à travers la décentralisation, tout comme

⁵⁶ Dernière vérification le 25/03/2015

⁵⁷ News of Rwanda, *Rwanda : Gicumbi District Gets New Leadership*, 22/08/2012, <http://www.newsofrwanda.com/ibikorwa/12397/rwanda-gicumbi-district-leadership/> [consulté le 27/04/2017]

les autres réformes de la BG, il s'agissait d'imposer un nouveau modèle étatique. Ce modèle d'Etat, provenant des principes de BG fut donc adopté par les nouveaux dirigeants rwandais car il permettait d'asseoir leur légitimité et de fonder un nouvel Etat, tout en considérant son efficacité puisque cette nouvelle délimitation territoriale permis une plus grande dotation financière de chaque district.

c) **Comparaison entre les deux pays**

Dans les deux pays, le cadre de l'Etat évolue substantiellement suite à la mise en œuvre de la décentralisation, les deux pays ayant connu une forte centralisation du pouvoir depuis leur indépendance. Les responsabilités des districts et communes sont similaires, puisqu'elles offrent toutes deux aux citoyens un service foncier, un service d'état civil, la gestion des centres de santé et des infrastructures. Les secteurs (au Rwanda) et les zones (au Burundi) assument la délivrance de documents administratifs, ils collectent des données et mobilisent la population. La cellule (au Rwanda) et la colline (au Burundi) sont chargées de la mobilisation communautaire et également de la collecte de données. Enfin, au Rwanda les villages servent à la diffusion d'information et à la mobilisation pour les travaux communautaires (ce qui est fait directement par les collines au Burundi).

Le fonctionnement des entités décentralisées au Rwanda et au Burundi est également similaire : le conseil communal et le conseil du district sont prépondérants dans la gestion décentralisée puisque leurs représentants sont issus de la majorité et peuvent être destitués par celle-ci. Cette symbiose politico-administrative a permis dans les deux pays au parti au pouvoir de s'immiscer dans les affaires communales et de contrôler le pays jusqu'au niveau local. Ce contrôle semble cependant plus grand au Rwanda, à travers le système *Imihigo* (cf. chapitre 5) ainsi que le fonctionnement du parti FPR⁵⁸ et son emprise sur le système électoral.

⁵⁸ Selon les statuts du Front Patriotique Rwandais, ce dernier est implanté à tous les niveaux administratifs (province, district, secteurs,...), formant une structure parallèle à celle de l'État. Au sein de chaque assemblée générale de chaque échelon hiérarchique du Parti, on retrouve les fonctionnaires et les représentants officiels de ce niveau administratif, siégeant au parti en fonction de leur niveau hiérarchique dans l'administration publique. Comme quasiment tous les conseillers communaux siègent aux FPR, le parti a donc un contrôle direct sur l'activité des districts. De plus, les décisions les plus importantes concernant le Parti (adoption du budget, choix des candidats, adoption de la ligne politique) sont adoptées au niveau central. Au niveau local, les représentants du Parti sont surtout en charge d'implanter les choix déterminés au niveau national. Cette situation entraîne donc une forme de déconcentration plutôt que de décentralisation du système administratif.

Structure de l'administration Burundaise		Structure de l'administration Rwandaise ⁵⁹	
Territoire / Division	Nombres:	Territoire / Division	Nombres:
Gouvernement	1	Gouvernement	1
Provinces	18	Provinces (Kigali inclue)	5
Communes (collectivités décentralisées)	126	Districts (collectivités décentralisées)	30
Zones	375	Secteurs	416
Collines	2908	Cellules	2148
		Villages	14575

Illustration n°6 : Division administrative du Burundi et du Rwanda, élaboration propre

Enfin, comme on peut l'observer dans l'illustration ci-dessus, la division administrative corrobore des différences notoires entre le Burundi et le Rwanda, deux pays ayant pourtant un territoire presque équivalent (27.000 km² au Burundi, contre 26.638 km² pour le Rwanda). En effet, le découpage en cent vingt-six entités décentralisées au Burundi, contre trente au Rwanda, génère des besoins financiers beaucoup plus importants au Burundi. Pourtant, les moyens accordés aux collectivités décentralisées y sont bien moindres. Au Rwanda, entre les revenus des districts (de 5 à 20% de leurs ressources) et les transferts de fonds par l'Etat central, ce sont près de 30% des ressources de l'Etat qui sont gérées par les districts. En 2014, le budget moyen des districts est de 11.2 milliards de FRW (soit presque 15 millions d'Euros), soit en moyenne 33.624 FRW (44€) per capita et par an, soit 40 fois plus qu'au Burundi⁶⁰. Au Burundi, les dotations de l'Etat central envers les collectivités territoriales ne représentent qu'environ 8% du budget de l'Etat (République du Burundi, 2014g). Finalement, simplement en comparant la structure de la décentralisation et les moyens accordés aux collectivités territoriales dans les deux pays, on observe un modèle formel différent entre le Rwanda et le Burundi, malgré des normes de BG semblables dans les deux pays.

CONCLUSIONS

Ce chapitre a montré que la BG n'est pas un concept unitaire. D'un point de vue théorique, la BG est attachée à un corpus variable de concepts, dont la définition et la portée de chacun varient dans

⁵⁹ Association Rwandaise Des Gouvernements Locaux (RALGA), *Processus de Décentralisation au Rwanda*, Lomé, 16/01/2013

⁶⁰ Le calcul a été fait sur la base des budgets prévisionnels 2014-2015 de chaque district qui ont été transmis au Ministère de l'économie et des Finances

le temps et en fonction des acteurs. Cette faiblesse théorique de la BG constitue dans le même temps sa force, dotant la BG d'une nature polymorphe et versatile, pouvant être reprise par un ensemble d'acteurs, dont les positionnements semblent parfois contradictoires. La conception de « boîte noire », telle qu'évoquée par Latour (Latour, 1987 :21) semble parfaitement convenir à la conception de la BG, dont le contenu dépend des assemblages et liaisons sociales, des réseaux d'influence et des multiples associations d'acteurs hétérogènes qui définissent pour un temps limité les politiques de BG, en fonction des intérêts ou des idéologies défendues.

Pour reprendre la théorie du *travelling model*, les opérations d'intéressement, d'enrôlement et de mobilisation des acteurs pour la BG sont déjà présentes au sein même des réseaux d'acteurs qui formalisent ensuite la stratégie et les politiques des bailleurs. Alors que la BG apparaissait avant cette analyse comme une réalité autonome ayant sa propre énergie, l'analyse prouve au contraire que ce sont les rapports de force durant les différentes phases de constitution du modèle qui le portent à voyager et se transformer.

Par la même, l'analyse témoigne également de la dimension politique de la technologie de BG, tant dans sa définition que sa mise en place. Il existe un profond décalage entre les objectifs avancés par les bailleurs en termes de BG, et le faible niveau d'exigence des conditionnalités appliquées aux pays bénéficiaires. Les indicateurs présentés durant l'analyse semblent peu représentatifs de la gouvernance réelle des pays. La faiblesse des indicateurs souligne que la priorité des bailleurs n'est pas tant leur action empirique mais leur propre conservation et l'adoption du modèle par les pays bénéficiaires. Des écarts entre les principes défendus par les bailleurs et l'agencement des programmes de développement sont donc déjà perceptibles. Dans le même temps, l'exemple du « Joint Governance Assessment » (JGA) au Rwanda illustre toute la difficulté d'orienter des politiques dont la portée impacte la légitimité et l'autorité de l'Etat, et touche à sa souveraineté. Si le JGA avait pu représenter une innovation majeure pour la diffusion de la BG, il fut vite enterré par les acteurs en raison du manque d'intérêt pour les parties prenantes (ce qui souligne au passage l'intérêt heuristique du *travelling model*).

L'étude montre que la BG a été vendue comme un produit miracle, servant aussi bien au développement économique qu'à la paix sociale ou une meilleure gestion des programmes de développement. Cette approche multilatérale a permis d'accroître l'intéressement et l'enrôlement des pays en développement, comme l'illustrent les documents stratégiques signés à l'issue des guerres civiles au Burundi et au Rwanda. Au niveau formel, les structures administratives rwandaise et burundaise ont ainsi été fortement influencées par la BG. Au Rwanda, la BG permet de

justifier et légitimer de nombreuses mesures d'encadrement et de contrôle de la population ; elle forme la base du nouveau régime, ce qui dépeint une forte volonté d'appropriation de ces politiques. Au Burundi, l'élaboration de la Stratégie de BG présente un pilotage des politiques très orienté par les bailleurs, ce qui laisse présager une appropriation plus difficile des politiques menées.

Cette différence entre les deux pays prouve qu'une même politique de BG semble mener à deux structures formelles de gouvernance très différentes. Par exemple, la décentralisation prônée par le GdR a porté à une rupture avec le passé, ce que le Burundi s'est refusé à faire, conservant les mêmes communes traditionnelles. L'intentionnalité et l'engagement des pays bénéficiaires envers les programmes de réformes semblent donc des facteurs décisifs dans leur appropriation et leur mise en œuvre. Mais comme le souligne Hibou, dans les deux pays la BG souhaite apparaître comme un ensemble de « techniques neutres qui euphémisent la complexité politique et sociale de la pauvreté et perpétuent les rapports de domination qui sont à la base de son acceptation » (Hibou, 2012: 134).

CHAPITRE 3 : LES INTERACTIONS ENTRE LES BAILLEURS ET LES PAYS BENEFICIAIRES

« On ne peut pas cacher la fumée quand la maison brûle. »

Proverbe burundais

INTRODUCTION

Depuis le début de la dernière crise politique en mai 2015, les agences de développement présentes au Burundi ont fait le choix de se désengager de nombreux programmes de développement. Pour justifier la suspension de leur aide, elles invoquent le non-respect de l'Etat de droit par l'actuel gouvernement,⁶¹ les violations des droits de l'homme,⁶² les abus et les violences des forces de l'ordre,⁶³ ou encore le non-respect des principes démocratiques.⁶⁴ Pourtant, tous ces aspects étaient l'objet d'un suivi dans le cadre du programme de BG. Ce chapitre se propose de revenir sur le suivi et l'évaluation de ce programme, aujourd'hui suspendu. Ce programme était censé améliorer la gouvernance du pays, soutenir la paix et le développement économique (Accords d'Arusha, 2000), et donc éviter les dérives autoritaires du régime actuel. Le but premier est de comprendre comment cette situation a pu advenir. Quelle est la responsabilité des bailleurs et des partenaires burundais

⁶¹ Conseil de l'Union Européenne, 8 mars 2016, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6501-2016-INIT/en/pdf> [Consulté le 27/04/2017]

⁶² Missions allemandes en France, *L'Allemagne suspend sa coopération avec le gouvernement burundais*, 17/06/2015, http://www.allemagne.diplo.de/Vertretung/frankreich/fr/_pr/afr/2015/2015-06-17-cooperation-burundi-pm.html?archive=3643246 [consulté le 27/04/2017]

⁶³ US Department of State, *The United States Urges Dialogue, Announces Additional Suspension of Assistance*, 02/07/2015, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/07/244595.htm> [Consulté le 27/04/2017]

⁶⁴ Government of the Netherlands, *The Netherlands suspends aid to Burundi*, 14/05/2015, <https://www.government.nl/latest/news/2015/05/14/the-netherlands-suspends-aid-to-burundi> [Consulté le 27/04/2017]

dans la crise actuelle ? Comment le suivi de sa mise en œuvre a-t-il été effectué dans le cadre de la coordination des aides ? Quels rapports ont été entretenus entre les donateurs et les partenaires burundais ?

Une partie de l'étude a été focalisée sur les interactions entre les bailleurs et les fonctionnaires burundais (en parallèle avec le Rwanda, afin d'affiner l'analyse), dans le cadre de la coordination de l'aide au développement. Le terme « coordination », également appelé « harmonisation » par les praticiens du développement, se définit comme une mise en commun et un aménagement des procédures, des institutions et des systèmes des agences d'aide au développement », afin de « renforcer l'appropriation par les pays des processus de développement », c'est-à-dire que les pays en développement soient capables de définir et mettre en œuvre leurs propres politiques de développement (OCDE, 2003 :3). Au-delà des intentions, la coordination de l'aide n'est cependant pas si évidente ; elle peut même parfois aller à l'encontre des intérêts des donateurs et des partenaires locaux (Birgsten, 2006). La première partie du chapitre présente les dynamiques de coordination entre les bailleurs et les agents publics, afin de comprendre l'attitude et le comportement des agents publics envers les normes de BG.

Ensuite, l'analyse s'oriente, toujours dans une perspective interactionniste, sur les dynamiques de socialisation entre les acteurs, pour identifier la rationalité des bailleurs et celle des agents publics, ce qui devrait ensuite permettre de compléter l'analyse de reterritorialisation du *travelling model* au Burundi, et dans une moindre mesure au Rwanda. En effet, un parallèle avec le Rwanda a également été établi, afin de valider ou d'invalider certaines conclusions sur le Burundi, tout en analysant la situation propre au Rwanda. Le dialogue entre les acteurs, leurs perceptions de l'altérité, et l'éventuel processus d'appropriation du programme de BG ont ici été considérés.

Enfin, la deuxième partie considère l'avènement de la crise au Burundi, c'est-à-dire une période de radicalisation des dynamiques existantes, afin d'approfondir l'analyse de la rationalité cognitive des acteurs et comprendre l'évolution du contexte social ayant influencé la reterritorialisation du *travelling model*.

I — LES INTERACTIONS ENTRE LES BAILLEURS ET LES PARTENAIRES LOCAUX

1. La coordination de l'aide

a) Le fonctionnement du Comité National de Coordination de l'Aide

En 2005, les parties prenantes de la « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement » s'engagèrent moralement à aligner leur aide « sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires », à réformer et simplifier leurs politiques et procédures, et à renforcer « les stratégies nationales de développement et les cadres opérationnels correspondants » (OCDE, 2005 :1). Pour un pays comme le Burundi, fortement dépendant de l'aide internationale, (Banque Mondiale, 2015)⁶⁵ et donc ayant à faire avec de nombreux bailleurs différents, l'enjeu était important.

En phase avec les objectifs de la Déclaration de Paris, et parce qu'il y avait au Burundi une « faible performance en matière de coordination et mobilisation des aides publiques au développement »,⁶⁶ les bailleurs décidèrent de financer la création d'un Comité National de Coordination de l'Aide (CNCA) (République du Burundi, 2005b, République du Burundi, 2006h). Pour le gouvernement burundais issu des élections de 2005, l'objectif était double : il s'agissait d'une part de passer d'une aide de type majoritairement humanitaire à une aide orientée vers le développement, afin d'accompagner la sortie de la guerre civile, et d'autre part d'accroître son contrôle sur l'aide publique au développement consentie au Burundi (Kamara, 2014). En 2006, pour soutenir le CNCA en tant qu'unité politique de coordination et pour parvenir au résultat escompté, il fut créé, avec l'appui du PNUD, un Secrétariat technique Permanent (SP/CNCA) (Ibid.).

Le SP/CNCA fut chargé d'assurer le fonctionnement du Groupe de Coordination des Partenaires (GCP). Le GCP rassemblait les bailleurs, la société civile et les partenaires burundais, sur trois niveaux de coordination: **le Forum Politique**, réunissant trimestriellement les hauts représentants de l'Etat et les chefs de délégation, pour décider des questions d'orientation politique. C'est à ce niveau que furent signés les documents d'orientation stratégique du Burundi (SNBGLC, Cadre Stratégique de lutte contre la pauvreté 2 (CSLP 2), etc.) ; **le Forum Stratégique**, rassemblant

⁶⁵ Le Burundi est un des pays ayant le ratio le plus élevé.

⁶⁶ Niyonkuru J. M. V., *historique*, Comité National de Coordination des Aides, 26 novembre 2014, <http://www.sp-cnca.gov.bi/index.php/cnca/historique> [Consulté le 27/04/2017]

mensuellement les Directeurs Généraux de tous les ministères ainsi que les chefs de coopération et les représentants de la société civile, traitait de manière stratégique de toutes les questions relatives au développement socio-économique ; **les Groupes Sectoriels**, qui préparaient l'agenda des réunions des deux autres forums et assuraient le suivi et l'évaluation des activités pour chaque projet, à l'aide d'un comité de pilotage. Ils permettaient ainsi une continuité opérationnelle des politiques menées. Par principe de subsidiarité, tout ce qui ne pouvait être décidé au niveau sectoriel devait être renvoyé au niveau stratégique ou politique.

L'organisation des Groupes sectoriels fut calquée sur les axes du CSLP-II. Les Groupes Sectoriels étaient responsables de la gestion et de la coordination sectorielles (Banque Mondiale, 2003: 264). Chaque groupe sectoriel rassemblait à son tour des groupes thématiques. Par exemple, le groupe sectoriel sur la BG, coprésidé par le Ministère de la Bonne Gouvernance et le PNUD, regroupait les groupes thématiques « Appui à la Réforme de l'Administration Publique », « Lutte contre la corruption », « Décentralisation », « Suivi et évaluation » et « Financement » (République du Burundi, 2015). Il était censé réunir de nombreux intervenants : la société civile, les représentants du MBG et les administrations spécialisées (IGE, Brigade Anti-Corruption); les représentants des ministères et des institutions en charge de la réalisation d'objectifs globaux de la SNBGLC (ministère de l'Intérieur; de la Justice; de la Fonction Publique; du Développement Communal; etc.), et les bailleurs (CTB, GIZ, UE, France, PNUD). D'une manière générale, le CNCA est une institution considérée par l'ensemble des acteurs comme fonctionnelle. Les difficultés ne se trouvent donc pas dans la structure même, mais plutôt dans l'exploitation de celui-ci par les parties prenantes.

b) Les difficultés de coordination de l'aide

Les employés du SP/CNCA évoquent comme difficulté première la faible volonté des bailleurs de respecter les procédures administratives locales :

« Il y a environ trente partenaires pour le développement, et chacun souhaite utiliser son propre système de gestion, ses propres normes et procédures. Finalement, le GCP [le Groupe de Coordination des Partenaires] était un habillage, toute la confection du projet était faite par les bailleurs ».⁶⁷

⁶⁷ Ntakiyica N., cadre d'appui juridique, SP/CNCA, entretien du 15/06/2016

« Notre législation ne nous permet pas de faire autrement » répondent les bailleurs. Si la formulation, le suivi et l'évaluation des programmes restent le propre des donateurs, le risque est donc de fragiliser l'administration publique burundaise et de limiter l'appropriation des programmes par les fonctionnaires burundais. Comme l'évoque Birgsten « l'aide mine la qualité bureaucratique du gouvernement de manière plus marquée dans les pays bénéficiaires où l'aide est fragmentée entre de nombreux donateurs. » (Birgsten, 2006: 96).

Un autre élément d'analyse considère le partage de l'information. Les régisseurs des programmes de développement étaient censés remplir une base de données (le Donor's Aid Database, DAD), centralisant toutes les données financières disponibles sur les projets de développement au Burundi. Cette tâche était d'ailleurs devenue l'une des responsabilités centrales du CNCA : « le CNCA a toujours plus été un agent de collecte de données *a posteriori* que de programmation *a priori*. »⁶⁸

Cependant, cette collecte de données fut difficile. « Ils font semblant de donner des infos, les décaissements sont parfois supérieurs aux engagements, ce qui est impossible ! » s'offusque Junie, la responsable de la base de données.⁶⁹ Les cadres du CNCA évoquent ainsi les difficultés d'obtenir des informations sur les décaissements de l'aide, même annuels. Il en résulte une difficulté de planification, due à la faible prévisibilité de l'aide, ainsi qu'une faible fiabilité des bases de données burundaise. Les agences de coopération confirment cette situation et invoque le manque de personnes ressources pour trouver les données et effectuer ce partage d'information, ainsi qu'une incompréhension sur le besoin de divulguer ces informations. La situation illustre cependant un décalage entre l'engagement formel des bailleurs et les pratiques de coordination.

Enfin, des « points focaux » furent désignés, chargés de faire un suivi et une évaluation des réformes menées au sein de leur organisation, et d'être le relais des décisions prises au sein des réunions du CNCA. Par exemple, pour le Groupe de travail technique de la revue des dépenses publiques (un aspect de la réforme de l'administration publique), sept points focaux furent choisis, chacun dans un ministère spécifique, afin de maximiser la mise en œuvre du plan d'action. Chaque point focal était censé rendre compte directement aux plus hautes instances de son institution (Commissaire Général de l'Office Burundais des Recettes, Cabinet du Ministre des Finances, etc.) et donner son avis et ses commentaires sur l'avancement des politiques menées.

⁶⁸ Kabura J., Cadre Assistante en Base de Données, SP/CNCA, entretien du 12/05/2016

⁶⁹ Kabura J., cadre assistant en base de données, entretien du 12/05/2016

Les points focaux étaient donc en quelque sorte les « porteurs sociaux » (Olivier De Sardan, 1995: 94) pour la diffusion de l'innovation. Leur « crédibilité sociale » et les moyens qui leur furent accordés étaient donc essentiels pour niveler les antagonismes et contradictions propres à toute organisation, convaincre les réticents et les résistants des bienfaits des réformes. Or, dans le cadre du programme BG, « le suivi et donc la collecte de données par les points focaux étaient difficiles, car il n'y avait pas de voie d'action pour obtenir ces données ». ⁷⁰ De plus, les points focaux ne se sentaient pas suffisamment légitimes pour intimer aux secrétaires permanents de présenter les informations requises (surtout si celles-ci étaient compromettantes) :

« En tant que point focal pour la décentralisation au sein du Ministère du Développement Communal, je devais assurer le suivi des décisions prises pour le MDC, en étant appuyé par GIZ. Mais en tant que directeur de la décentralisation, je ne pouvais pas bousculer ma hiérarchie ! Tu sais, ici cela ne fonctionne pas comme ça. » ⁷¹

Les conseillers des ministères étaient censés appuyer les points focaux, mais sans les capacités ou la volonté de le faire. En outre, les points focaux ne furent pas rémunérés d'avantage pour ce travail de coordination, ce qui limita leur motivation. Malgré toutes ces entraves, aucune alternative ne fut mise en place, ce qui fut révélateur des difficultés de coordination pour la mise en œuvre des programmes de BG.

c) **Un parallèle avec le Rwanda**

Au Rwanda, une politique de gestion de l'aide fut établie dès 2006. Le gouvernement établissait ainsi ses préférences en matière d'aide et les procédures à suivre dans la gestion et l'acceptation de l'assistance extérieure (République du Rwanda, 2006). Selon ODI (Highton, 2008), cette réflexion était liée au faible niveau d'appropriation par les autorités rwandaises et d'une trop grande orientation des programmes par les bailleurs durant le premier plan de lutte contre la pauvreté. Le gouvernement rwandais aurait alors établi lui-même les priorités et les principes de l'aide, ce qui contraste avec le Burundi. Il n'y eut donc pas de points focaux comme au Burundi, puisque les

⁷⁰ Trudel Linda, Délégué à la Cogestion du Projet d'Appui à la Bonne Gouvernance et Lutte contre la Corruption, Coopération Technique Belge, Entretien du 20/05/2016

⁷¹ Bukebuke P., Directeur Général à la décentralisation au sein du Ministère du Développement Communal, entretien du 29/06/2016

politiques furent établies et mises en œuvre directement par la direction de chaque ministère, en coordination avec les bailleurs, et en fonction des politiques stratégiques de développement.

Des protocoles d'ententes furent signés dans la plupart des secteurs d'intervention, les responsabilités de chacun furent clairement identifiées. De plus, un « Donor Performance Assessment Framework » (DPAF), soit un cadre d'évaluation des bailleurs fut même mis en œuvre ! Même si des doutes peuvent être émis sur la validité du processus d'évaluation, puisque 80% des indicateurs correspondent en fait à des auto-évaluations,⁷² sa simple présence témoigne de rapports de force très différents de ceux établis au Burundi.

La coordination de l'aide au Rwanda fut établie, comme au Burundi, sur plusieurs niveaux. Au plus haut niveau hiérarchique, le Rwanda organise annuellement des réunions des partenaires du développement, pour évoquer les difficultés d'harmonisation, de coordination de l'aide. Au niveau intermédiaire, le groupe de coordination des partenaires se rassemble sur une base bimensuelle pour la supervision technique de la coordination de l'aide, en rassemblant les représentants des agences de développement. Le groupe est dirigé par le secrétaire général du ministère des Finances. Il s'agit d'un élément important, car il montre l'orientation donnée par les autorités rwandaises à la politique de l'aide. En effet, c'est l'unité des finances extérieures qui prépare la politique de l'aide et qui négocie et gère les flux financiers avec les partenaires du développement. Enfin, comme au Burundi des groupes sectoriels permettent de coordonner la planification et la priorisation de chaque secteur. Chaque groupe sectoriel est coordonné par un ministre et un représentant des acteurs du développement.

Il n'y a pas à proprement parlé un groupe sectoriel sur la Bonne Gouvernance, mais deux groupes liés, à savoir un sur la décentralisation et un autre sur la gestion des finances publiques, les deux étant codirigés par l'Allemagne. Enfin, un groupe d'harmonisation de soutien au budget a été établi, pour définir les politiques macro-économiques et les programmes de réformes de la gestion publique. Selon ODI, les évaluations sur la BG sont parfois lacunaires, en raison d'un faible niveau de capacité au sein du ministère des finances (Highton, 2008). De son côté, le Rwanda déplore la faible volonté de la part de certains bailleurs de remplir leurs engagements en matière de transparence, comme le spécifie la déclaration de Paris.

⁷² Ministry of Finance and Economic Planning, Development Partners Coordination Group, XLIX DPCG Meeting Report, 12th October 2011

En résumé, ces quelques éléments contextuels sur la coordination de l'aide présentent un cadre administratif structuré dans les deux pays. L'engagement des bailleurs envers cette structure semble cependant ambivalent, dans la mesure où est prônée une plus grande coordination des actions de développement, en transposant des grands principes régissant l'aide au développement, mais de manière partielle et partielle, notamment sans harmonisation de leurs procédures ni valorisation des procédures locales. Cela explique la subjectivité des acteurs, par rapport au modèle établi.

Le parallèle entre le Rwanda et le Burundi présente d'ores et déjà une structuration différente des rapports de force entre les bailleurs et les agents locaux, le Rwanda cherchant à maintenir une relation égalitaire avec les bailleurs, comme le montre par exemple l'existence du DPAF. De plus, les autorités Burundaises semblent moins enclines ou capables de valoriser leurs procédures. Il reste à déterminer l'incidence de cette structuration des rapports de force dans les dynamiques de socialisation.

2. Les dynamiques de socialisation

a) Le dialogue au sein du CNCA

« Dans le développement, on est comme dans une pièce de théâtre, chacun joue son rôle. »⁷³ Cette opinion illustre assez bien l'ambiance des réunions du Forum Politique. Comme le relate la chef de la coopération française,

« Lors des réunions du forum politique, les discours étaient préparés à l'avance et chaque intervenant prononçait son discours, sans qu'il y ait de véritable dialogue. Les conclusions étaient déjà décidées avant la réunion, de manière consensuelle ».⁷⁴

La représentante de la Coopération Suisse confirme : « Seuls quelques mots échangés « en off » avant la réunion avec les homologues burundais permettaient de faire passer un message, ou bien de

⁷³ Coursoux D., Régisseur du Projet OSCAR (Organisations de la Société Civile Appuyées et Renforcées) et présent au Burundi depuis 35 ans, entretien du 22/03/2016

⁷⁴ Van Rossum G., Chef du service de Coopération et d'Action Culturelle, Ambassade de France, entretien du 23/06/2016

manière bilatérale. »⁷⁵ Cela souligne le besoin vital de passer outre le formalisme des relations entre bailleurs et récipiendaires, pour avancer certaines positions et orienter les politiques, mais sans modifier le cadre protocolaire nécessaire au maintien des relations. Côté Burundais, même son de cloche : « on ne lave pas son linge sale en public ». ⁷⁶ Il y avait donc au niveau politique une formalisation d'un discours, empêchant toute objection ou critique publique, sans lien avec la mise en œuvre réelle des politiques menées par les acteurs. En phase avec ce discours consensuel, toutes les personnes interrogées confirment un respect mutuel au sein de ces réunions, sans que ni les partenaires burundais, ni les donateurs ne prennent l'ascendant.

Mais au-delà de son aspect convenu, de véritables enjeux se négocient durant ces réunions, tant en termes de matérialisation de l'aide que d'idéologisation. Dans cette formalisation du discours, il y a tout d'abord un vocabulaire qui s'affirme et s'affine à travers son utilisation par les acteurs. Il se construit une narration commune, une problématisation commune, une synergie autour des thématiques de la BG. La formalisation du discours a donc pour conséquence l'adoption d'une vision consensuelle, sans alternative possible à la BG. Le discours acquiert ainsi une fonction performative puisqu'il modélise la perception du développement et les réformes à entreprendre. Les non-dits et le vocabulaire uniforme et protocolaire des acteurs renforcent ainsi la seule interprétation possible de la gouvernance, celle prônée par les bailleurs. Il s'agit d'une dynamique puissante qu'il ne faut pas sous-estimer, portant à la conviction de certains acteurs, même si en surface certains y voient uniquement une pièce de théâtre.

En outre, la réalité empirique est différente de cette vision conventionnelle. « Les conventions signées entre les agences de développement et le gouvernement Burundais ne présentent que les axes stratégiques et sont bien différentes des documents opérationnels. »⁷⁷ Cela signifie que, lorsque le gouvernement s'engageait, il acceptait la mise en œuvre d'un programme qu'il méconnaissait et sur lequel il n'avait que peu d'emprise, au bénéfice des bailleurs. Cela signifie aussi que les directeurs de programmes burundais disposaient de marges de manœuvre suffisantes pour faire valoir leurs intérêts ou ceux de leur communauté, lors de la mise en œuvre des programmes. Il y avait donc une différence entre la structure formelle de coordination et le comportement des acteurs, mettant à profit, comme le démontre Crozier et Friedberg, leurs « marges de libertés » pour négocier leur « participation » en cherchant à influencer les partenaires pour que cette participation se révèle « payante » (Crozier & Friedberg, 1977: 43).

⁷⁵ Alansar Pitteloud E., Directrice du Bureau de Coopération au Burundi, entretien du 13/06/2016

⁷⁶ Giteruzi D., Ministre du Développement Communal, Entretien du 20/08/2014

⁷⁷ Bigirindavyi J.B., Expert Administratif et Financier, CTB PADLPC, entretien du 20/05/2016

Au niveau stratégique, certains bailleurs évoquaient un double discours de la part de leurs partenaires burundais, entre ce qui était dit durant les réunions et ce qui était réalisé en pratique. Par exemple :

« Dans le domaine de la sécurité, des conventions entre la CTB et le partenaire avaient été signées pour mettre en place une inspection générale de la police et le vote d'une loi organique pour faire respecter l'Etat de droit. En parallèle, le gouvernement adopta par décret la création de plusieurs départements ne dépendant pas du Directeur Général [de la police]. Nous avons émis des inquiétudes et des recommandations sur des aspects techniques durant les réunions du GCP, mais qui restaient lettre morte, sans impact.»⁷⁸

Il y aurait donc eu, selon certains agents, des mises en garde par rapport aux risques de non-respect des principes de la SNBGLC, mais qui n'auraient pas eu l'effet escompté. D'autres nient cette possibilité de dialogue: « les agences de développement ne pouvaient s'occuper que des aspects techniques, pendant que les ambassades géraient les aspects politiques, donc il était impossible pour nous de s'exprimer sur ce qu'on constatait».⁷⁹ Dans tous les cas, la discussion fut difficile à mener, révélant une dualité entre les bailleurs et leurs homologues burundais.

Une autre difficulté exprimée par les bailleurs fut le changement constant des ministres, ces derniers étant censés diriger les réunions stratégiques. Par exemple, durant le deuxième mandat présidentiel de Pierre Nkurunziza (2010-2015), il y eut cinq Ministres du Développement Communal différents, soit un par an !⁸⁰ Cela ne facilitait pas le dialogue avec les bailleurs, ces derniers devant nouer régulièrement de nouvelles affinités avec les représentants, tout en sachant qu'ils n'étaient que de passage, et réciproquement. Chaque nouveau ministre devait à nouveau être familiarisé avec les réformes en cours, les procédures, etc. Ce va-et-vient des ministres fut un facteur négatif d'appropriation des politiques menées, et un frein au rythme de travail des groupes de coordination.

Au niveau sectoriel, le dialogue semblait plus ouvert, mais ne considérait que des aspects techniques, comme l'évoque l'exemple suivant :

⁷⁸ Resmini R., Délégué à la co-gestion du programme d'Appui à la Formation de la Police Nationale du Burundi, Coopération Technique Belge, entretien du 12/06/2016

⁷⁹ Rodriguez S., Experte Internationale en Développement Organisationnel - Cour Suprême du Burundi, Coopération Technique Belge, entretien du 14/09/2016

⁸⁰ Aout 2010 : Pierre Mupira ; Novembre 2011 : Martin Nivyabandi ; Février 2013 : Jean-Claude Ndiwokubwayo ; Février 2014 : Dieudonné Giteruzi

Extrait de l'observation participante du 24/02/2015, Réunion du groupe thématique décentralisation

Nous sommes dans une salle du Ministère du Développement Communal, sont présents des agents techniques de GIZ, de la CTB, du PNUD, de la société civile (International Rescue Committee), du Ministère du Développement Communal, de l'ABELO.

Jean-Marie (Directeur Général du Développement Communal) : Bonjour, merci d'être présent pour cette réunion. Sans plus attendre nous allons analyser aujourd'hui le mécanisme de suivi de la PND, qui est un enjeu important de la SNBGLC. [...] Je pense qu'il faut tout d'abord évoquer les outils de collecte des données à tous les niveaux des structures du dispositif, pour rendre opérationnel la cellule de SE du MDC.

Leopold B. (Conseiller technique GIZ ADLP) : Oui, je suis tout à fait d'accord, j'ajouterai que pour que le mécanisme soit validé par le CIOPD, il faut établir un calendrier de collecte des données et définir les données à collecter.

Jean-Marie : Merci Léopold. Je pense que Parfait [Directeur de la décentralisation] va établir la méthodologie en fonction des TdR, le calendrier sera respecté.
[...]

Ce court extrait montre que la stratégie nationale de BG, tout comme la politique nationale de décentralisation, finissent par n'être citées et donc à exister que par leur acronyme (SNBGLC et PND). Pour Marcuse, cet usage correspond à un oubli du sens du travail entrepris, séparant le travail de sa signification première (Marcuse, 1968). De plus, comme on le perçoit ici, au niveau sectoriel les réunions sont souvent très techniques, laissant peu de place pour d'autres types de considérations.

Néanmoins, à l'encontre de cette conception marcusienne, la réalité empirique semblait aussi prendre sens dans les aspects techniques. Jean Bosco, conseiller au CNCA, se souvient de réactions de gêne lorsque des sujets sensibles étaient abordés en réunion ou lorsqu'il était trop flagrant qu'il n'y avait pas d'avancées sur des dossiers importants.⁸¹ Dans le groupe sectoriel sur la sécurité, les intervenants se souviennent également de certains débats pouvant devenir houleux, même si « en général les sujets sensibles étaient évités ».⁸² De même dans le groupe sectoriel de la BG, « les points trop sensibles étaient généralement esquivés, il n'y avait pas de réels débats. »⁸³ En termes de fonction du langage, le dialogue portait donc plus sur la fonction phatique ou descriptive que sur une dimension performative (Austin, 1991).

⁸¹ Batungwanayo J.B., expert économiste, SP/CNCA, entretien du 14/05/2016

⁸² Bigirimwami J., Programme Deputy Director, GIZ International Services, Burundi-Netherlands Memorandum of Understanding, Security Sector Development Programme, entretien du 12/05/2016

⁸³ Trudel L., Délégué à la Cogestion du Projet d'Appui à la Bonne Gouvernance et Lutte contre la Corruption, Coopération Technique Belge, Entretien du 20/05/2016

b) La perception cognitive entre les acteurs

L'ensemble des bailleurs évoque un « risque fiduciaire » important au Burundi, une expression politiquement correcte pour parler du faible niveau de confiance dû à la corruption. Le manque de compétences et le risque fiduciaire sont d'ailleurs les raisons majeures avancées par les bailleurs pour justifier la faible participation des burundais dans la gestion des projets de développement. Alors que les agences de développement ont le choix entre des régies nationales (les projets sont gérés par l'agence elle-même), la cogestion (lorsque les projets sont pilotés de manière conjointe), ou la régie locale (lorsque les partenaires locaux sont responsables du projet), quelques projets seulement sont en cogestion (au sein desquels les procédures suivies sont de toute façon celles de l'agence de développement), et presque aucun projet n'est en régie locale. L'avancement des programmes, leur gestion et les communications sont donc entièrement à la charge du bailleur, sans que le ministère ne puisse intervenir. Paradoxalement, alors que les projets de BG financés par les bailleurs étaient mis en place pour améliorer la probité des fonctionnaires burundais, c'est ce même risque fiduciaire qui les dissuada de déléguer la gestion des projets de BG.

Le faible niveau de confiance envers l'administration publique burundaise est également partagé par les fonctionnaires burundais eux-mêmes. Ces derniers semblent convaincus qu'il n'y a qu'une vision valide du fonctionnement de l'Etat, celle voulue par les bailleurs, et que la leur est lacunaire, non fonctionnelle. Cela souligne la force narrative de la BG, évoquée plus haut. Certains fonctionnaires pensent même qu'il faut lutter contre leur propre culture :

« Il faut lutter contre certaines de nos valeurs, qui sont négatives. Certaines personnes qui respectent la tradition peuvent représenter un frein à la lutte contre la corruption et la modernité».⁸⁴

Par la force des valeurs universalistes et la pression du *travelling model*, les bailleurs ont ainsi renforcé et légitimé un discours interventionniste, tout en essayant d'instiller une idéalisation d'un Etat technocratique et libéral. Le document de présentation du projet « bonne gouvernance » de la CTB illustre cette dynamique : ⁸⁵

⁸⁴ Nimbona L., Secrétaire permanent du REFES (Suivi des Réformes Economiques et Sociales, entretien du 13/06/2016

⁸⁵Coopération Technique Belge, Présentation du projet bonne gouvernance au Burundi, <http://www.btctb.org/files/web/project/flyer/D%C3%A9pliant%20Bonne%20Gouvernance%20SMALL.pdf> [consulté le 27/04/2017]

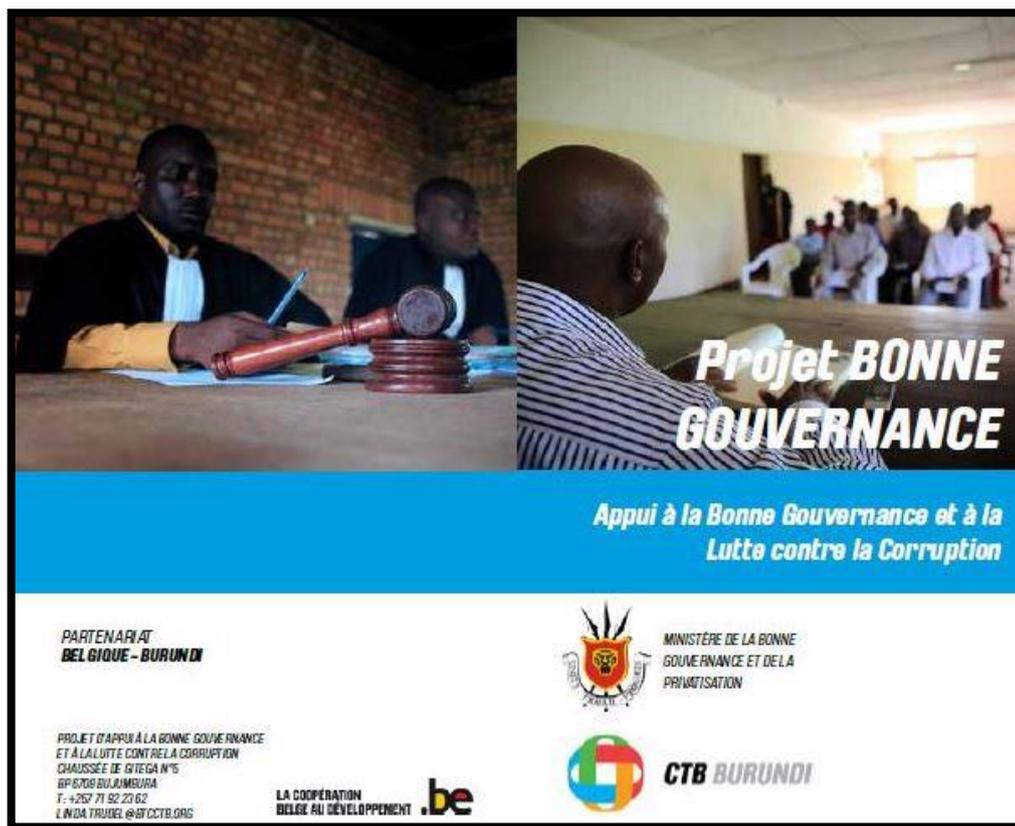


Illustration n°7 : Présentation du projet bonne gouvernance de la CTB au Burundi

Cette illustration s'inscrit dans une démarche de communication, cherchant à magnifier l'intérêt du projet, c'est-à-dire les progrès économiques et sociaux dont les publics cibles seraient les principaux bénéficiaires. Les clichés illustrant le projet BG apparaissent froids, sérieux, technocratiques, représentant les fonctions et les valeurs associées au programme (équité, redevabilité, représentativité, etc.). En témoignent les symboles utilisés par les protagonistes (le marteau et la toge des jurés, la chemise du fonctionnaire burundais), qui sont des symboles d'autorité importés de l'occident. Il n'y a pas de bailleurs sur les images, uniquement des professionnels burundais qui semblent s'être approprié le discours dominant et les valeurs du programme.

Malgré les accointances et les affinités entre pairs, il transparait une relation dominant-dominé entre les acteurs, même si presque tous les expatriés évoquent des efforts pour établir une relation de confiance et de respect mutuel. Cette perception semble soutenue dans les discours par des formes de jugement stéréotypés, sur « l'autre », où le burundais est jugé « incapable » ou « incompetent » pour s'administrer. Les expatriés évoquent parfois aussi une « culture du silence », pour justifier leur ascendant : « Les burundais n'osent rien dire, tu es obligé de prendre les responsabilités pour

que ça avance ».⁸⁶ En outre, les entretiens laissent également transparaître une difficulté pour les bailleurs de comprendre la logique d'action des Burundais :

« J'ai parfois l'impression que les fonctionnaires ne comprennent pas les enjeux de ce qui est fait. Par exemple, la décentralisation n'est pas un projet réfléchi, on voit bien que dans les ateliers ils ont des difficultés à s'exprimer. Pourtant dans notre équipe à GIZ, qui emploie beaucoup de burundais, il y a une forte culture de collaboration et même les juniors peuvent s'exprimer. ⁸⁷

Côté burundais, cette inégalité dans les rapports serait surtout due au pouvoir économique des bailleurs. « Techniquement nous sommes sur un pied d'égalité, mais financièrement ce sont eux qui dominant ».⁸⁸ Comme le dit l'adage burundais, « la main qui reçoit est toujours en bas ». Ce sentiment d'infériorité serait aussi entretenu par les écarts importants de salaire entre bailleurs et fonctionnaires burundais, qui semble cristalliser aussi bien le ressentiment que l'envie des burundais, et même pour certains justifier certains écarts aux normes de BG. D'une manière générale, les « *bazungu* » personnifient les riches et les puissants et une majorité des fonctionnaires burundais associent une image positive aux « expats », même si elle reste très globalisante et influencée par le passé colonial et la conjoncture du Burundi.

Au-delà de cette dimension psycho-affective, les fonctionnaires ont aussi parfois l'impression que les bailleurs agissent selon leurs propres intérêts. Même si peu soutiennent l'existence d'un « double agenda », ils considèrent que cette volonté de réforme soit dans un but économique, pour que les bailleurs puissent tisser plus facilement des liens économiques avec le Burundi, ou pour exploiter leurs ressources. Au contraire, les techniciens des agences de développements croient vraiment dans le bien-fondé du projet de développement pour lequel ils travaillent, même s'ils sont conscients de sa potentielle politisation, aussi bien par les autorités burundaises que par leur propre gouvernement :

« Je travaille à l'échelon territorial et j'ai une vision globalement positive de l'impact des projets de développement. Mais au niveau macro, je sais

⁸⁶ Hermouet M., Déléguée à la cogestion du projet PADLPC (Projet d'Appui au Développement Local et à la Participation Citoyenne), entretien du 03/05/2016

⁸⁷ Proehl A., Directeur du programme Appui à la décentralisation et à la lutte contre la pauvreté, GIZ, entretien du 12/05/2016

⁸⁸ Bukebuke P., Directeur Général à la décentralisation au sein du Ministère du Développement Communal, entretien du 29/06/2016

qu'il y a des influences politiques ou économiques qui peuvent remettre en cause mon travail ». ⁸⁹

Cette affirmation fait écho à l'analyse de Lavigne Delville, qui montre que ce ne sont pas tant les biais structurels ou cognitifs des praticiens du développement qui peuvent porter à un échec des politiques de développement, mais plutôt des aléas institutionnels (Lavigne Delville, 2001 :7). En effet, la coopération déconcentrée porte aujourd'hui les équipes des agences de développement à être mélangées entre techniciens nationaux et expatriés, mais aussi à être implantées directement au niveau local, portant souvent les techniciens à développer une bonne connaissance du terrain d'intervention.

Quant aux burundais travaillant au sein des agences de développement et des ONG étrangères, ils parlent d'une interaction plutôt aisée avec les expatriés, de respect mutuel et de responsabilisation de chacun. Cela souligne l'esprit de corps présent au sein des bailleurs. Certains experts burundais évoquent d'ailleurs le fait d'être considéré comme des « *bazungu* » (des blancs) dans la sphère professionnelle, mais conservant leur identité burundaise en dehors du travail :

« Durant les réunions, les partenaires oublient que je suis burundaise, je représente le PNUD avant tout. Ils me respectent et ne me mettent pas la pression, ils connaissent le fonctionnement du PNUD et ils savent que les budgets ne sont pas décidés à mon niveau ». ⁹⁰

Cette remarque est intéressante car, tout en cherchant à défendre la droiture des fonctionnaires burundais, elle évoque clairement les attentes et la perception cognitive des burundais, considérant les bailleurs comme une source de gain éventuel et leurs affiliés comme des leviers potentiels. Les expatriés évoquent d'ailleurs souvent une « culture de prédation des ressources », aussi bien dans les ministères que dans la société civile. Il est vrai que de nombreux acteurs de la société civile dépendent des soutiens financiers des bailleurs et une compétition existe entre eux pour l'obtention des ressources. Mais ce qui est intéressant ici, c'est la perception cognitive des bailleurs, où le faible niveau de confiance et les rapports inégalitaires illustrent la présence d'une construction sociale de l'image de l'administration publique burundaise.

⁸⁹ Hermouet H., Déléguée à la cogestion du projet PADLPC (Projet d'Appui au Développement Local et à la Participation Citoyenne), entretien du 24/03/2016

⁹⁰ Nitunga R., Responsable du programme Bonne Gouvernance au PNUD, entretien du 20/06/2016

En résumé, ce rapport de force inégalitaire entre les bailleurs et les agents publics burundais, lui-même généré par une dualité dans l'intentionnalité et la perception des acteurs, a un impact direct sur l'engagement des acteurs envers les normes de BG. Dans ces conditions d'altérité entre les deux groupes, il est plus difficile que la rationalité de l'un se transmette à l'autre. C'est pourtant sur cette base que s'établissent les jeux de représentations, de domination et d'instrumentalisation, soit la reterritorialisation du *travelling model*, dont la mise en œuvre sera étudiée dans la deuxième partie de la thèse. Un parallèle avec le Rwanda va maintenant permettre de confronter ces conclusions.

c) **Les interactions entre bailleurs et agents publics au Rwanda**

Au Rwanda, les relations entre bailleurs et agents publics sont bien différentes de celles évoquées au Burundi. Comme l'exprime en des termes circonspects un technicien du PNUD,

« C'est le Rwanda qui définit ses priorités et les partenaires proposent leur aide en fonction de ses requêtes. C'est le Rwanda qui conduit, c'est sa propriété nationale ». ⁹¹

Cette capacité du Rwanda à dicter ses priorités est louée par de nombreux partenaires, qui y voient une appropriation des programmes de développement et un leadership affirmé. La plupart des techniciens des bailleurs interrogés relatent un rapport équilibré et de confiance entre les parties prenantes, ce qui contraste avec le Burundi.

Au niveau stratégique, la plupart des agents évoquent un dialogue ouvert, même si celui-ci semble circonscrit à un cadre logique prédéterminé. Cette circonscription du dialogue semble d'ailleurs être observée aussi bien par les bailleurs que par les agents publics rwandais, chacun cherchant à éviter les sujets sensibles. Un exemple donné par une coordinatrice de projet de la FAO permet d'évoquer cette dynamique :

« En remplacement de mon chef, je participais à une réunion stratégique sur la politique agricole du MINAGRI, en présence de tous les PTF. Je devais présenter les résultats statistiques de la FAO sur la santé de la population rwandaise. Durant la réunion, j'expliquais que les résultats de l'étude montraient que 80% de la population rwandaise avait des

⁹¹ Entretien téléphonique du 22/03/2017 avec un agent du PNUD au Rwanda, souhaitant rester anonyme.

carences nutritionnelles. Après la lecture des résultats, le secrétaire permanent du MINAGRI se mit en colère et me dit, devant tout le monde, « ces résultats sont faux, la FAO a fait n'importe quoi ! On ne validera pas les résultats ! » Après cela, dans la salle de réunion, personne ne m'a soutenu ! C'est seulement le lendemain que l'UE m'a appelé pour me dire qu'ils connaissaient la réalité des chiffres et me soutenaient, mais en public ils n'ont rien osé dire ! ».⁹²

Au niveau sectoriel, même si les bailleurs évoquent en général une facilité de dialogue au niveau technique, des difficultés semblent prévaloir dans les réunions liées à la BG, lorsque certains aspects de gouvernance considérés comme sensibles (droits de l'Homme, Etat de droit) sont évoqués. De plus, les agences de développement évoquent des difficultés (ou ne souhaitent pas) d'harmonisation de leur approche sur ces aspects sensibles. En outre, un autre aspect important qui ressort des entretiens est ce que les bailleurs perçoivent comme un sentiment d'anxiété, de peur, qui se dégage de l'attitude des fonctionnaires rwandais :

« Les fonctionnaires ont peur, car leurs supérieurs hiérarchiques leur demandent constamment de rendre compte et ils veulent absolument atteindre leurs chiffres, qui n'ont parfois rien à voir avec la réalité. Mais si on parle du pipotage des chiffres en réunion, non seulement cela peut créer des tensions, mais aussi des risques pour les techniciens rwandais. »⁹³

Cette anxiété impacte également la qualité de la collaboration professionnelle :

« Une collègue rwandaise était tellement stressée qu'elle n'osait pas travailler et il arrivait que je doive faire son travail ; mais comme ce n'était pas constructif, cela amenait parfois à des situations de blocage ». ⁹⁴

⁹² Paridaens A. M., Coordinatrice de projet pour l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), Entretien du 25/03/2017

⁹³ Source souhaitant rester anonyme, Responsable technique CTB, Programme d'Eau Potable et d'Assainissement dans les districts de Nyaruguru, Huye et Gisagara de la Province du Sud, entretien téléphonique du 25/03/2017

⁹⁴ Source souhaitant rester anonyme, Responsable technique CTB, Rwanda Decentralization Support Programme (RDSP) - Enhancing the Capacities of Districts (ECD), entretien téléphonique du 25/03/2017

Ces propos évoquent également un autre aspect de la culture professionnelle des agents publics rwandais, qui est l'obligation de respecter les directives émanant de la hiérarchie. Si cette déférence facilite l'implantation des réformes souhaitées par le leadership, elle peut aussi s'avérer contre-productive. Son caractère descendant peut porter à un décalage entre la vision du leadership et la réalité empirique, menant parfois à ce « pipotage » des chiffres dont parlait le technicien de la CTB (et comme l'évoque aussi l'étude des *Imihigo* dans le chapitre 5), à des cotations financières disproportionnées ou des problèmes de faisabilité. De plus, les agents publics se révèlent souvent dans l'incapacité de prendre des initiatives, ou de remettre en cause des directives, ce qui peut être problématique pour les bailleurs :

« Dans le cadre de la coopération, il y avait un projet de terrassement vertical qui était planifié, mais dont l'impact fut finalement contesté. Comme le projet avait un gros budget et qu'il s'agissait d'une décision prise par le haut de la hiérarchie, il fut impossible de le remettre en cause, quelles qu'en soient les conséquences ! » ⁹⁵

Néanmoins, malgré les limites du dialogue entre les bailleurs et les autorités rwandaises, et malgré la volonté des bailleurs d'adopter un profil bas et éviter toute discordance, l'impact formel des bailleurs reste considérable : le vocabulaire utilisé dans les réunions et dans les rapports administratifs, le mode de gestion formelle des rapports hiérarchiques au sein des ministères, l'organigramme des ministères, l'évaluation des agents publics, et finalement presque l'ensemble des procédures administratives semblent tendre vers les objectifs de BG. D'une manière plus large, et comme le présente l'illustration suivante, la vision de modernisation du pays est largement influencée par les bailleurs :

⁹⁵ Source souhaitant rester anonyme, Responsable technique CTB, Programme d'Eau Potable et d'Assainissement dans les districts de Nyaruguru, Huye et Gisagara de la Province du Sud, entretien du 25/03/2017

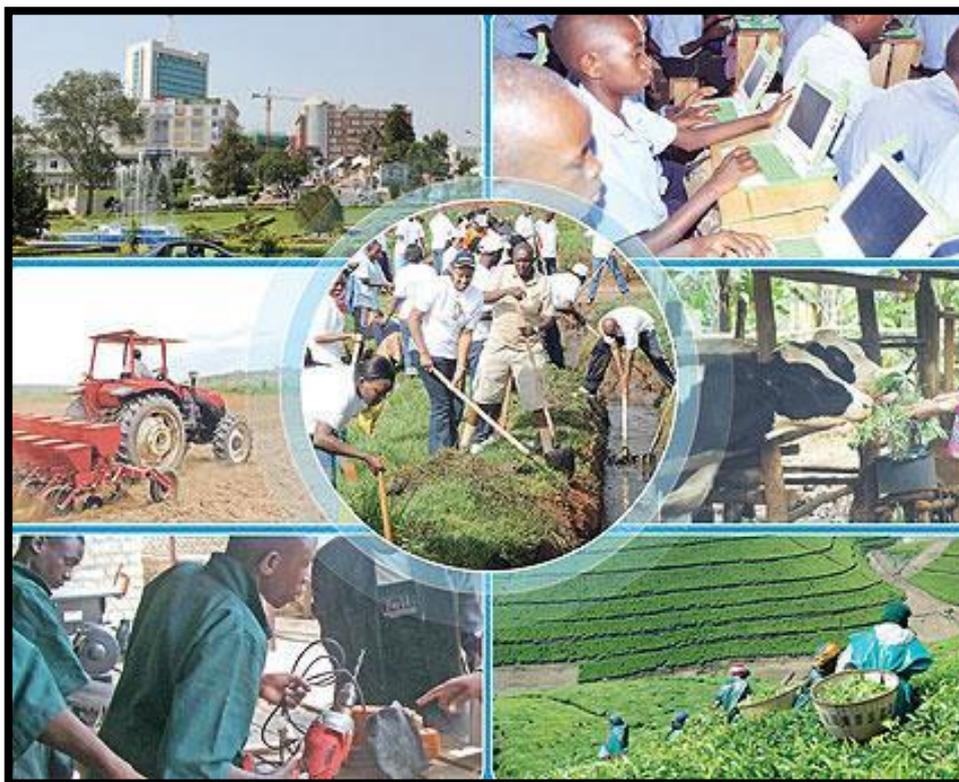


Illustration n°8 : Présentation de la Stratégie de Lutte contre la pauvreté du Rwanda

Cette illustration évoque une certaine vision de modernisation du Rwanda : l'ordinateur, la moissonneuse-batteuse automatisée, la perceuse électrique, les immeubles et les jardins d'agrément sont les symboles d'une modernité idéalisée. L'idée de développement est très présente, l'ensemble des personnes sur les clichés étant actives, en plein travail. Le développement passe aussi bien par le secteur primaire, que secondaire et tertiaire. Cela étaye une vision très cartésienne du développement, où l'Homme domine, modélise et contrôle la nature et le territoire. Dans l'ensemble, cette vision de modernité semble fortement influencée par la mécanisation, par une vision de l'esthétique et de la technologie importée de l'extérieur. Cette modernisation est cependant contrastée par un lien fort à la terre, à la tradition rwandaise, comme l'évoquent les cultures du thé, les travaux communautaires, et les vaches (symboles de richesse). Cela montre donc, là aussi, une appropriation de la vision du développement par les autorités rwandaises, mais aussi l'influence cognitive des bailleurs.

En conclusion de cette partie, l'approche comparative entre le Rwanda et le Burundi prouve que la relation inégalitaire entre le Burundi et ses bailleurs n'était pas inéluctable, puisque ces mêmes partenaires sont présents au Rwanda et maintiennent une relation équilibrée avec les autorités nationales. L'hypothèse de départ, évoquant une faible considération des bailleurs pour le contexte d'implantation ne semble donc pas confirmée. Au contraire, l'attitude des bailleurs semble clairement influencée par le contexte d'implantation des programmes de développement. En

revanche les difficultés de coordination semblent tout aussi présentes au Rwanda. Dans ce contexte de coordination de l'aide, voyons maintenant comment le programme de BG fut mis en place.

3. La reterritorialisation du *travelling model*

a) L'instrumentalisation du programme par les fonctionnaires

En dépit des accords d'Arusha et la création du ministère de la BG, de 2001 à 2011 les fonds dédiés à la BG furent relativement faibles (aux alentours de vingt millions de dollars par an) (République du Burundi, 2009a). Mais dès 2012, avec la mise en œuvre de la SNBGLC, les fonds décaissés pour la BG explosèrent, passant de 37 millions de dollars décaissés en 2011 (7,7% du total des fonds décaissés) (République du Burundi, 2012c) à 137,5 millions de dollars en 2012 (25,8% du total des fonds décaissés) (République du Burundi, 2014i). Cette augmentation des fonds spécifiques à la BG fut corrélée à une légère augmentation des flux d'aide au développement, passant de 478 millions de dollars en 2011 à 532 millions de dollars en 2012, mais dans une proportion plus grande encore (République du Burundi, 2014a).

Cette manne financière généra un ensemble de perspectives nouvelles pour les fonctionnaires. Comme me l'expliqua un conseiller technique du ministère de la Bonne Gouvernance, à propos de ce qu'il considère la mentalité de ses collègues : « les réformes se font lorsque les fonctionnaires y trouvent leur intérêt. »⁹⁶ Autrement dit, les fonctionnaires auraient intégré qu'user de mimétisme pouvait être porteur, dans l'optique d'instrumentaliser la culture de la réforme des bailleurs : « Les documents de référence sur la Bonne Gouvernance, c'est juste quelque chose qu'on répète, mais sans impact sur la planification. »⁹⁷ En *off*, des fonctionnaires affirment que les programmes représentent des opportunités financières. « Avec mon petit salaire, je n'arriverais pas à la fin du mois ; il est clair que les *per diem* des formations sont un bon complément de salaire ».⁹⁸ Le développement ne semble donc pas (toujours) la préoccupation première des fonctionnaires, ces derniers évaluant (également) la potentielle instrumentalisation des projets. « Je m'arrange pour réaliser les formations offrant le plus de *per diem* ; l'Allemagne paie plus que la CTB » m'expliquait avec malice un fonctionnaire du MDC.⁹⁹

⁹⁶ Ernest, Conseiller lutte contre la corruption, entretien du 20/06/2016

⁹⁷ Source souhaitant rester anonyme

⁹⁸ Conseiller technique, Ministère du Développement Communal, entretien du 13/04/2016

⁹⁹ Conseiller technique, Ministère du Développement Communal, entretien du 13/04/2016

Cette mentalité peut parfois aller à l'encontre des intérêts de développement. Murielle Hermouet, co-directrice d'un projet de développement local à Cibitoke, évoque une difficulté rencontrée dans son projet :

« Un jour, le Directeur Général du ministère du Développement Communal (MDC) convoque l'équipe du PADLPC pour dire « vous faites du mauvais travail. » En fait il cherchait à se rapprocher du projet pour se valoriser personnellement et obtenir des apports financiers, quitte à mettre des bâtons dans les roues. Le Directeur Général bloqua le projet pendant 18 mois, en refusant de signer les procès-verbaux des réunions. Il a fallu que le représentant de la CTB écrive au MDC pour débloquer la situation. »¹⁰⁰

Suite à cette situation, le Directeur Général ne fut pas sanctionné, ce qui illustre l'existence de normes pratiques au sein de l'administration publique burundaise, favorisant des comportements opportunistes. Ces normes pratiques peuvent même s'exercer au détriment de l'action des partenaires du développement. Pour Daniel Coursoux, régisseur du projet Oscar, « au Burundi, tout est bon à prendre, il n'y a pas de plan véritable. Il arrive qu'un gouverneur de province mette deux ONG sur le même projet ». ¹⁰¹

Paradoxalement, les réseaux d'influence et les normes pratiques des fonctionnaires peuvent également faire partie intégrante du dispositif administratif mise en place pour la mise en œuvre de la SNBGLC, favorisant ainsi sa mise en place. Ainsi, un effet pervers de la mise en œuvre de la stratégie a été la création, au sein de nombreux ministères, d'institutions *ad-hoc* à gestion personnalisée. Pour mettre fin aux avantages de certains individus, de nouvelles institutions ont été créés, avec leur propre barème salarial avantageux et échappant à l'autorité du ministère, générant de nouveaux privilèges. Dans le jargon, ce phénomène est appelé les « forces centrifuges ». Par exemple, au sein du ministère de la Fonction Publique et avec l'appui du PNUD, a été créé un Secrétariat Exécutif permanent de la Réforme de l'Administration Publique (le SERAP), mis en place notamment pour mettre fin à la prolifération de forces centrifuges !

¹⁰⁰ Hermouet M., Déléguée à la cogestion du projet PADLPC (Projet d'Appui au Développement Local et à la Participation Citoyenne), entretien du 24/03/2016

¹⁰¹ Coursoux D., Régisseur du Projet OSCAR (Organisations de la Société Civile Appuyées et Renforcées) et présent au Burundi depuis 35 ans, entretien du 22/03/2016

Autre exemple, la cour anti-corruption, qui est une entité *ad-hoc* mise en place pour la SNBGLC, dont les salaires sont plus élevés que ceux de la cour suprême, une entité pourtant supérieure juridiquement. De plus, son caractère exceptionnel pose des difficultés en termes de compétences par rapport aux autres instances judiciaires dans le domaine pénal (Tribunaux de Grande Instance, Cour Suprême). En outre, les personnes justiciables par la Haute Cour de Justice (tels que le Président de la République, les magistrats, les ministres, les gouverneurs, des commissaires de police, etc.) échappent à la compétence de la Cour anti-corruption, ce qui fait dire à l'OAG que la Cour anti-corruption est "uniquement pour les petits poissons".¹⁰²

Les dynamiques de ces forces centrifuges proviennent d'agents publics liés au plus haut niveau de l'Etat, la Présidence étant la seule entité habilitée pour autoriser la création de nouvelles institutions publiques. Ainsi, de nombreux « projets publiques » prolifèrent au sein de la structure étatique. Ils avaient déjà été individualisés en 2011, lors du diagnostic établissant la Politique Nationale de Réforme de l'Etat (République du Burundi, 2012e), mais sans qu'il soit possible d'y mettre fin. Les cadres du PNUD interrogés sont conscients du phénomène :

« Il s'agit d'un petit groupe d'individus très influents, qui sous couvert d'un langage technique, crée des privilèges à leur profit, plutôt que de réformer et harmoniser les salaires. Pourquoi une réforme plus qu'une autre devrait générer un secrétariat permanent ? »¹⁰³

Ces exemples montrent que les normes pratiques présentes au sein de l'administration publique burundaise, et donc l'instrumentalisation des programmes de développement, dépendent de rapports de force préexistants à l'introduction de ces programmes de réforme, et liés à des ramifications sociales bien établis dans le milieu étudié. Les bailleurs semblent donc tributaires de ces normes pratiques, même si leurs marges de manœuvre leur permettent une certaine influence.

b) L'influence des bailleurs

Toujours dans le cadre de l'analyse de la SNBGLC, un problème majeur dans sa mise en œuvre fut son appropriation par les fonctionnaires dans leur milieu professionnel. En effet, la mise en œuvre

¹⁰² OAG, *Commentaire de l'arrêt RCCB 456-454 de la Cour constitutionnelle et analyse critique de la loi portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des interactions connexes*, mai 2006, p.6

¹⁰³ Nitunga R., Responsable du programme Bonne Gouvernance au PNUD, entretien du 20/06/2016

devait être réalisée au niveau des ministères sectoriels. Cependant, au contraire du Rwanda, la stratégie n'émanait pas des sectoriels. Ces derniers avaient donc l'impression que la réforme ne leur appartenait pas et qu'ils n'étaient donc pas tenus de l'appliquer. Seul le ministère des finances (MINEFI) eut moins de difficultés pour s'approprier la stratégie, l'axe d'intervention de la SNBGLC sur la gouvernance économique étant basé sur des réformes déjà en cours au MINEFI. Ce fut donc à grand renfort de programmes de « renforcement des capacités » que les bailleurs soutinrent la mise en œuvre de la stratégie au niveau des sectoriels.

Les bailleurs intervinrent tout au long de la conceptualisation et la mise en œuvre des réformes qu'ils souhaitaient implanter. Prenons l'exemple de la loi sur le transfert de compétences de l'Etat aux communes, la décentralisation faisant partie de la SNBGLC. La loi fut élaborée par un juriste, engagé par le programme ADLP GIZ, avec l'aide d'un expert de la Coopération Suisse. Au parlement, des consultants engagés par le PNUD pour le « renforcement des capacités » étaient chargés de sensibiliser les parlementaires sur l'importance de voter en faveur de cette loi. En parallèle, au niveau du MDC (le ministère le plus concerné par la loi), les principaux bailleurs (CTB, GIZ) se réunirent pour établir une même ligne politique. Ils exercèrent une influence sur le Directeur Général, le Secrétaire Permanent et le Ministre afin de les convaincre du bien-fondé de cette loi, de leur expliquer les enjeux et s'assurer que la loi soit mise à l'ordre du jour au sein du conseil des ministres, puis à l'assemblée nationale du Burundi. Cela ne se fit pas sans difficultés :

« Dans les ateliers c'était un gaspillage de temps, alors nous avons préféré exercer un lobbying directement auprès du ministre du Développement Communal et de son directeur général. Mais comme il y avait des rivalités entre le MDC et le ministère de l'Intérieur, il a fallu aussi convaincre le ministre de l'Intérieur, qui cherchait à bloquer des propositions qui auraient renforcé le MDC. »¹⁰⁴

Redoutant une perte de prérogatives au niveau local, le gouvernement essaya également de repousser l'adoption de la loi, en maintenant un jeu de va et vient entre le parlement et les bailleurs, via les ministères. Enfin, « il fallut réunir de 9 à 12 ministres ainsi que la vice-présidence pour

¹⁰⁴ Proehl A., Directeur du programme Appui à la décentralisation et à la lutte contre la pauvreté, GIZ, entretien du 12/05/2016

trouver un consensus, ce qui fut un tour de force. »¹⁰⁵ La loi fut ensuite adoptée à l'unanimité par le parlement.¹⁰⁶ Mais l'influence des bailleurs ne s'arrêta pas là.

En parallèle à ce nouveau cadre juridique, le programme de l'Union Européenne *Gutwara Neza* (une traduction littérale de « bonne gouvernance », en kirundi) rédigea de 2010 à 2015 une série de manuels qui servirent de référence à la gestion communale : manuel des procédures administratives et financières communales, manuel de mobilisation des ressources, le guide pratique de contrôle des tutelles, etc. L'ensemble de ces manuels fut repris et publié tel quel par le ministère de l'Intérieur et devint un système de normes officielles, tant au niveau national que local. Les manuels furent ensuite diffusés dans les communes du Burundi et devinrent la référence de toutes les procédures bureaucratiques à suivre. Des formations à l'ENA et des formations par les conseillers au niveau des provinces permirent ensuite d'assurer la vulgarisation des procédures auprès des fonctionnaires.

La coordination des bailleurs semble donc suffisamment forte pour influencer considérablement les procédures bureaucratiques et administratives, reproduisant des pans entiers de la culture bureaucratique et juridique des pays européens. Selon le coordonnateur du programme *Gutwara Neza*,

« Le manuel de procédures administratives communales est largement inspiré du droit français, c'est d'ailleurs une comptable française qui a travaillé sur la conception des documents. Les manuels sont également établis en fonction de la nomenclature internationale comptable. Mais pour la décentralisation, c'est un peu un bidouillage sur la base de ce qu'avaient fait les Belges, on a fait ce qu'on a pu en se basant sur l'existant. »¹⁰⁷

L'influence des bailleurs s'exerçait aussi à travers leurs capacités financières. Prenons l'exemple du volet de réforme administrative (le PNRA) de la SNBGLC. Après son introduction, l'Inspection Générale de l'Etat avait émis un ensemble de rapports pour mettre en œuvre les réformes voulues, lesquelles ne furent pas suivies d'effet, « faute de volonté politique et donc de coordination entre les

¹⁰⁵ Alansar Pitteloud E., Directrice du Bureau de Coopération au Burundi, entretien du 13/06/2016

¹⁰⁶ Assemblée Nationale du Burundi, *Analyse et adoption du projet de loi relative au Transfert des Compétences de l'Etat aux Communes*,

<http://www.assemblee.bi/Analyse-et-adoption-du-projet-de,945> [consulté le 27/04/2017]

¹⁰⁷ Dr. Eric Charvet, Coordonnateur du Programme d'Appui à la Bonne Gouvernance, entretien du 15/01/2015

ministères ». ¹⁰⁸ Le peu d'avancement du PNRA fut visible lorsqu'en 2012, les bailleurs (le PNUD et la CTB) refusèrent le rapport de suivi de la SNBGLC, car il fut jugé peu représentatif de la réalité. Selon les fonctionnaires burundais, la CTB aurait alors promis d'investir quatre millions d'euros. « Le message était : « faites les réformes, on a quatre millions à débloquer pour le PNRA » ». ¹⁰⁹ Les personnes interrogées s'accordent sur le fait que l'argent n'aurait finalement pas été décaissé, ce qui expliquerait selon eux que la mise en œuvre du PNRA soit de seulement 30%. Même si la réalité fut sûrement plus compliquée que cette explication simpliste, d'un point de vue sociologique, il est intéressant d'observer le lien existant, pour les fonctionnaires burundais, entre le pouvoir financier des bailleurs et leur capacité d'influence sur les réformes à mener.

En résumé, il y avait donc une influence des bailleurs à trois niveaux : d'une part, sur les rapports et la mise en place des politiques au niveau de l'élaboration des programmes, que ce soit au niveau de la coordination que dans les aspects financiers ; d'autre part, à travers l'assistance technique dans les ministères, les bailleurs étaient censés modifier l'orientation normative des fonctionnaires ainsi que les procédures et méthodologies de travail. Certains donneurs disent même avoir parfois effectué le travail des fonctionnaires burundais, ce qui souligne la volonté et la perception d'omnipotence et d'indispensabilité des bailleurs. Enfin, il y avait également une influence directe des bailleurs sur la formulation des documents cadres pour le développement du pays, comme il a été analysé pour la SNBGLC.

L'influence formelle des bailleurs s'exprime donc de l'élaboration des politiques publiques à leur mise en place. Comme l'explique le secrétaire permanent de l'institut chargé d'effectuer le suivi de l'implantation des réformes majeures du pays: « le REFES fait le suivi des réformes initiées par l'UE, la BAD et la Banque Mondiale ». ¹¹⁰ Il en résulte une potentielle déresponsabilisation des fonctionnaires burundais sur les agents étrangers. Pourtant, comme le montre la deuxième partie du chapitre sur la crise actuelle au Burundi, en cas d'échec des programmes de développement, ce sont les partenaires burundais qui se retrouvent entièrement responsables. Mais avant d'évoquer la crise, il m'a semblé nécessaire, comme dernière étape d'analyse des interactions liée à la mise en place du *travelling model*, d'évoquer la tenue des réunions liées à la BG.

¹⁰⁸ Nizigiyimana M. R., Secrétaire Permanent du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de l'Emploi, entretien du 28/06/2016

¹⁰⁹ Barankenyereye A., Conseiller sur la gouvernance administrative, Coordinateur SNBGLC, Ministère de la Bonne Gouvernance, entretien du 15/06/2016

¹¹⁰ Nimbona L., Secrétaire permanent du REFES (Suivi des Réformes Economiques et Sociales, entretien du 13/06/2016

c) La « bonne gouvernance » en réunion

Les réunions au Burundi et au Rwanda sont un phénomène important, car il y a une forte tendance dans les deux pays à la « réunionite », comme l'évoquent les bailleurs. Il s'agit en effet d'un moment apprécié des fonctionnaires, non seulement pour le buffet et les *per diems* qui accompagnent généralement ces réunions, mais aussi pour le prestige de pouvoir participer à ces réunions et la possibilité de serrer des mains qui peuvent avoir un impact sur leur carrière. De l'aveu de certains intervenants, ce n'est d'ailleurs pas tant le contenu de la réunion qui est important, mais plutôt qui y participe. Comme le montre l'extrait suivant, les réunions sont révélatrices de certains aspects notoires des relations entre les bailleurs et leurs homologues nationaux :

Extrait de l'observation participante lors de l'atelier de restitution de la Coopération Suisse sur son programme de soutien à la décentralisation, 07/11/2014, au Burundi

La réunion a lieu dans une salle de l'Hôtel Pearl Residence. Les personnes présentes ont été invitées par la Coopération Suisse. Sont présents des représentants des bailleurs (PNUD, UE, CTB, Coopération Suisse), la société civile (11.11.11, Twitezimbere), des Ministères (MDC, MBG, Mininter), etc. Environ 40 personnes sont présentes, en arc de cercle.

10h : La réunion a commencé par un tour de table des personnes présentes. Chaque burundais s'est présenté en expliquant son nom de famille,¹¹¹ ce qui permit de détendre l'atmosphère.

10h30 : Le secrétaire permanent du MDC a expliqué l'intérêt de la réunion (la capitalisation de la mise en œuvre de la politique nationale de décentralisation). Il a ensuite fait l'éloge du rôle de chacun dans le développement du programme. Il a rappelé les textes clés de référence (SNBGLC, etc.). Il a présenté les avancées des réformes à l'aide d'un *PowerPoint*, en plaçant le vocabulaire technique (délivrance des services publics, renforcement des capacités, participation). Aucun commentaire de l'assemblée, chacun est rivé derrière son PC portable. L'ambiance est studieuse. Certains en profitent pour travailler.

11h : la salle va être divisée en trois groupes, selon les trois volets de la décentralisation.

[...]

13h00 : Je suis de retour dans le groupe « gouvernance locale ». Comme les autres groupes, celui-ci est dirigé par un haut responsable, en l'occurrence la co-directrice de la Coopération Suisse. Cela fait maintenant deux heures que le groupe remplit un tableau conventionnel sur les forces, faiblesses, opportunités et menaces de la gouvernance locale. L'ambiance est très scolaire, le petit groupe approuve les remarques jugées toujours judicieuses de la représentante. L'ensemble des personnes évitent soigneusement des commentaires qui pourraient être considérés anxiogènes, je constate que les faiblesses et menaces annotées sont consensuelles. Certains somnolent, d'autres font des propositions, mais sans grande conviction.

13h30 : Les gargouillis des estomacs contrariés se font entendre autour de moi, l'heure du repas est dépassée. Je viens de tenter de le faire remarquer, mais je n'ai obtenu pour tout soutien du groupe que des sourires gênés ou obséquieux, sans qu'aucun n'ose quitter l'exercice, malgré la faim.

¹¹¹ Alors qu'en Europe les enfants héritent généralement du patronyme du géniteur, au Burundi chaque enfant se voit attribuer un nom spécifique. Un fils n'a donc pas le même nom que ses parents. Son nom peut correspondre au rapport à la mort (ex : Rurona (la mort abîme) ou bien Rurhuta (la mort se presse) ; à Dieu (ex : Ndayishimiye : je le remercie) ou aux voisins (ex. Ndimurwanko (je vis en plein dans la haine) ou bien Barankeba (ils me jalouent). Ce sont parfois les circonstances qui déterminent le nom ; par exemple à partir du 7ème enfant, le nom est déterminé par le numéro (ex : Nyandwi (le 7ème).

14h00 : La co-directrice de la Coopération Suisse vient de donner le feu vert pour que le groupe aille se restaurer.
15h00 : Retour en assemblée plénière pour l'analyse SWOT de chaque groupe. Chaque représentant présente le travail de chaque groupe. Une partie de l'assemblée écoute, pendant qu'une autre pianote à nouveau sur les ordinateurs.
[...]

Comme le montrent ces observations, il y a durant ces réunions un certain immobilisme, où la prise de parole ou d'initiative est nivelée, soit en fonction des statuts hiérarchiques, soit par l'ambiance formelle de la réunion. Comme l'explique Hibou (Hibou B., 2011), cette forme de réunion consensuelle, observée aussi bien au Rwanda qu'au Burundi, est en fait d'une profonde violence, car elle cadenas des rapports de force sous-jacents et empêche toute contestation de l'ordre préétabli par les organisateurs de l'événement (en l'occurrence ici la Coopération Suisse). Dans l'exemple ci-dessus, les tableaux furent ensuite utilisés l'après-midi pour proposer des recommandations en vue de parfaire le travail de mise en œuvre des réformes ; ce qui permit au passage d'intégrer les critiques émises envers le programme de décentralisation dans ce dernier.

Il arrive bien sûr que certains commentaires incongrus soient exprimés en réunion. Par exemple, lors d'une réunion de capitalisation de la CTB sur les PCDC, un représentant du PNUD évoqua le coût exorbitant de l'exercice (15.000€ par PCDC), et son inutilité dans un pays dont les besoins primaires ne sont pas satisfaits alors que facilement identifiables. Mais à nouveau, ces propos furent vite neutralisés, en justifiant l'importance de la participation citoyenne en tant que telle pour la diffusion des valeurs qui y sont associées (ce que la recherche empirique pourrait démentir, comme le montre le chapitre 6).

Pour mieux analyser les rapports de force réels, il m'a semblé judicieux de narrer ici une réunion d'analyse de la gouvernance locale au Burundi, ayant eu lieu sans la présence des bailleurs. L'objectif est ici de distinguer l'intériorisation des préceptes de bonne gouvernance par les fonctionnaires en situation, et les rapports sociaux en réunion.

En juin 2014, je pris contact avec l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG). Il s'agissait d'une ONG burundaise rassemblant des avocats et des experts burundais, dont le travail d'analyse sur la gouvernance au Burundi me semblait remarquable. L'OAG m'accueillit à bras ouverts et me conduisit immédiatement sur le terrain avec l'équipe, lors d'un compte rendu de leur rapport sur la gouvernance locale à Kayanza (OAG, 2014). Ce rapport était financé par la Coopération Suisse, mais celle-ci n'était pas présente lors du compte rendu de la recherche menée par l'OAG.

La réunion rassemblait une soixantaine de fonctionnaires de la province, soit presque l'ensemble des autorités politiques et administratives communales et provinciales de Kayanza, directement ciblées dans le rapport. Je pris place dans l'assemblée, pendant que l'équipe de l'OAG était sur le devant de la scène. Durant sa présentation, le rapporteur énuméra tout d'abord quelques points positifs, puis il fit état de nombreuses irrégularités dans le recrutement et dans certaines procédures administratives, mais aussi de corruption et de népotisme dans l'administration décentralisée, de violences contre l'opposition, etc. Le décalage avec le Rwanda me sembla directement perceptible : il était possible ici d'évoquer ces sujets en public, et même devant les personnes concernées. Cependant, l'attitude proactive initiale de l'assemblée fit vite place à des critiques.

Le rapport, basé sur des entretiens, fut tout d'abord critiqué sur sa partialité. L'intégrité et le caractère scientifique de l'OAG furent remis en cause, certains fonctionnaires parlant de « contre-vérités ». Par exemple, un conseiller chargé de l'alphabétisation affirma qu'il n'y avait pas de « persécution des enseignants », comme l'affirmait le rapport, seulement « des enseignants qui avaient été sanctionnés pour faute ». Certains fonctionnaires accusèrent les personnes interrogées durant les entretiens d'avoir menti, et l'OAG de ne pas avoir cherché l'objectivité. D'autres parlèrent d'un problème d'échantillonnage. La société civile fut taxée de partisane. Néanmoins, certaines personnes soutinrent également le travail de l'OAG. Une militante du droit des femmes affirma même que les conclusions du rapport étaient pertinentes et un administrateur communal remercia l'OAG pour son travail. Mais petit à petit les attaques contre le travail de l'OAG se firent plus fortes :

Extrait de l'observation participante du compte rendu du rapport de l'OAG, Kayanza, 18/07/2014

12h : Plusieurs participants viennent de mettre en doute l'intitulé de la réunion, à savoir s'il s'agit d'une réunion d'information ou de validation. Le Président de l'OAG affirme qu'il s'agit d'un atelier de restitution et non de validation, mais le public le rabroue en invoquant la large bannière sur le mur derrière lui, sur laquelle est écrit « atelier de validation ». L'administrateur de la commune de Muhanga vient de demander s'il est possible de modifier des éléments du rapport si on se rendait compte que les gens ont menti, la salle le soutien. Le directeur de l'OAG affirme que cela est possible ! Je pense qu'il vient de commettre une erreur stratégique, mais on voit qu'il est sous pression. [...]

12h30 : Chaque intervention est maintenant pour critiquer le rapport, pour que les observations soient prises en considération dans le rapport définitif. Même un fonctionnaire membre de l'opposition vient de dire que les réunions de son parti ne sont pas interdites et que le rapport est tendancieux. Face aux multiples attaques, le rapporteur explique qu'il n'est pas scientifiquement possible de revenir sur des conclusions portant sur plusieurs centaines d'entretiens. L'assemblée ne veut plus entendre, il y a beaucoup de brouhaha. Un conseiller du gouverneur demande à ce que la salle soit divisée en petits groupes pour réécrire le rapport !

13h00 : Devant la situation de blocage, je viens de prendre la parole en mon nom pour calmer les esprits, en invoquant la rigueur d'une étude qualitative, comme celle présentée par l'ONG. Mon intervention a permis un très court instant à l'assemblée de recouvrer le silence (les gens disaient : shht !, le blanc va parler), puis le député de la province (qui n'avait pas été invité, selon ce que me dit mon voisin de chaise, membre de l'OAG) a pris la parole et a balayé mes propos, en disant « ce n'est pas le *muzungu* qui doit nous dire quoi penser ». Il est maintenant en train de critiquer le rapport, point par point, c'est un très long monologue, que personne n'interrompt. Le député défend avec ardeur son parti et l'image de sa députation.

L'intervention du député fut déterminante ; après celle-ci, les invectives de l'assemblée se firent beaucoup plus acerbes. Le gouverneur de la province, membre d'un parti d'opposition, chercha à calmer l'assemblée, mais son autorité semblait moindre par rapport à celle du député et il ne fut pas écouté. Dans un climat de tension, les membres de l'OAG affirmèrent vouloir ajourner la réunion, mais n'y arrivèrent pas car ils n'avaient plus l'autorité. Ils acceptèrent finalement que la réunion soit considérée comme un « atelier de validation », au cours de laquelle « l'assemblée n'a pas validée le rapport. » Puis le député prit la parole dans le tumulte ambiant et interdit à la coordinatrice de l'OAG de donner les *per-diems* puisque, dit-il, « ce n'est pas la dernière séance car le rapport n'a pas été validé » ; dans le même temps, le Président de l'OAG ordonna à la coordinatrice de donner quand même les *per-diems*. Les fonctionnaires n'affluèrent pas et la coordinatrice ne sut plus que faire. Le député exigea ensuite aux personnes présentes de ne pas aller se restaurer (il était déjà 15h30 !), tant que de nouvelles conclusions n'avaient pas été rédigées par les fonctionnaires eux-mêmes. Puis il me prit à parti, en me disant que j'étais étranger et qu'il allait « déchirer les listes de présence » (je n'ai toujours pas compris en quoi cela me concernait). Dans le même temps, certains fonctionnaires tentèrent de nous empêcher de sortir de la salle, tant que le rapport n'était pas désavoué par l'OAG.

Nous mangeâmes finalement à quatre dans la grande salle vide attenante, pendant qu'une partie de l'assemblée nous regardait du dehors et l'autre s'attelait à la rédaction de nouvelles conclusions pour le rapport de l'ONG. Après le repas, nous partîmes finalement en catimini, sans saluer l'assistance. Le Président de l'OAG demanda à la coordinatrice de rester sur place, tout en affirmant qu'il ne pouvait y avoir de « note » d'après clôture. Pour évacuer les tensions, l'équipe de l'OAG m'expliqua, durant tout le trajet du retour sur Bujumbura, les nombreuses pressions auxquelles ils devaient continuellement faire face dans leur travail. Ils m'expliquèrent également que le député était un « ancien maquisard » qui avait beaucoup œuvré pour le parti durant la guerre civile et qui fut remercié en obtenant ce poste de député. Il avait la réputation d'être un homme violent, mais le parti fermait les yeux sur ses agissements. Quelques mois plus tard, le rapport fut finalement adopté, sans intégrer les nouvelles conclusions de l'assemblée. Enfin, pour l'équipe de l'OAG il s'agissait d'un travail accompli, car « au moins les critiques ont été exprimées et même si les

membres du parti cherchaient à « montrer les muscles », le fait que cela puisse être exprimé en public pouvait peut-être modifier la situation sur le terrain ».¹¹²

Le contraste avec les réunions où sont présents les bailleurs est saisissant, non pas dans l'existence de la violence, puisque le consensus peut-être tout aussi violent que la division, mais dans son expression. Les propos exprimés durant la réunion de l'OAG sont emprunts d'agressivité verbale et physique. Cela fut notamment visible lors de l'abus d'autorité du député, lorsqu'il effectua un chantage auprès des fonctionnaires, en cherchant à les priver de repas pour tenter de redorer l'image de son parti et sa députation. Le fait que les fonctionnaires se refusèrent de manger avec nous est un élément représentatif de ces rapports de force car la plupart des fonctionnaires du niveau local font un repas par jour et commencent la journée très tôt, sachant que le per diem et le repas du midi représentent pour eux un enjeu économique notoire. Enfin, cela souligne le rôle limité des bailleurs pour modifier ces rapports de force et donc la gouvernance locale. Comme le montre la partie suivante, l'OAG sera d'ailleurs la première cible lors du déclenchement de la crise au Burundi.

II — LES CONSEQUENCES DE LA CRISE AU BURUNDI

1. La crise entre les bailleurs et le gouvernement du Burundi

a) La rupture politique entre les bailleurs et le gouvernement du Burundi

Dès mai 2015, quelques jours après la répression violente suivant le coup d'État manqué,¹¹³ les agences de développement les plus importantes du pays (Allemagne,¹¹⁴ Belgique,¹¹⁵ et dans une moindre mesure des Etats Unis,¹¹⁶ de la France,¹¹⁷ et des Pays Bas¹¹⁸) mirent fin à leurs programmes

¹¹² Godefroid Manirambona, Directeur de l'OAG, 18/07/2014

¹¹³ Edmund Blair, *Two killed in running street battles in Burundi's capital*, Reuters, 21/06/2015, <http://www.reuters.com/article/us-burundi-politics-idUSKBN00600820150521> [Consulté le 27/04/2017]
Le Monde, *Au Burundi, après le coup d'Etat raté, le président Nkurunziza reprend la main*, 15/05/2015, http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/05/15/coup-d-etat-avorte-au-burundi-la-situation-reste-confuse_4634022_3212.html [consulté le 27/04/2017]

¹¹⁴ GIZ, *Burundi*, <https://www.giz.de/en/worldwide/24750.html> [consulté le 27/04/2017]

¹¹⁵ De Croo A., *La Coopération belge au développement suspend une série d'interventions au Burundi et arrête définitivement la coopération policière*, 02/10/2015, <http://www.decroo.belgium.be/fr/la-coop%C3%A9ration-belge-au-d%C3%A9veloppement-suspend-une-s%C3%A9rie-d%E2%80%99interventions-au-burundi-et-arr%C3%AAte> [Consulté le 27/04/2017]

¹¹⁶ Reuters, *U.S. suspends Burundi peacekeeping training over protests*, <http://www.reuters.com/article/us-burundi-unrest-usa-training-idUSKBN0072I820150522> [Consulté le 27/04/2017]

de développement. Pour justifier la suspension de leur aide, les donateurs invoquèrent le non-respect de l'État de droit par l'actuel gouvernement,¹¹⁹ les violations des droits de l'homme,¹²⁰ les abus et les violences des forces de l'ordre,¹²¹ ou encore le non-respect des principes démocratiques.¹²² En phase avec ce positionnement politique, les partenaires suspendirent leur participation au Groupe de Coordination des Partenaires, ce dernier perdant ainsi sa raison d'être. A partir de mai 2015, il n'y eut donc plus de réunions de coordination, ni de suivi et d'évaluation de la stratégie de bonne gouvernance. A partir de juin 2015, les radios privées indépendantes du pays perdirent leurs droits d'émettre,¹²³ en dépit du soutien des bailleurs aux médias. Pour des raisons de sécurité, de nombreuses ONG suspendirent leurs activités au Burundi, dont l'OAG. Finalement, l'Union Européenne décida, en mars 2016, de suspendre « les appuis financiers directs fournis à l'administration burundaise », pour non-respect de l'article 96 des accords de Cotonou.¹²⁴

De son côté, après les élections présidentielles permettant au Président de briguer un troisième mandat (la constitution les limitant à deux), le gouvernement du Burundi annonça la révision de la réglementation des ONG, « afin que le désordre que l'on a observé par le passé ne se répète plus ». ¹²⁵ Puis il ordonna la fermeture des associations visant la promotion de la BG. Le Forum de la société civile (FORSC) (soutenu par la CTB), L'OAG (Observatoire de l'Action Gouvernementale), Fontaine Isoko, APRODH (Association Burundaise pour la Protection des Droits Humains et des

¹¹⁷ Le Point, *La France suspend sa coopération sécuritaire avec le Burundi*, 26/05/2015, http://www.lepoint.fr/monde/la-france-suspend-sa-cooperation-securitaire-avec-le-burundi-26-05-2015-1931207_24.php [Consulté le 27/04/2017]

¹¹⁸ Government of the Netherland, *The Netherlands suspends aid to Burundi*, 14/05/2015, <https://www.government.nl/latest/news/2015/05/14/the-netherlands-suspends-aid-to-burundi> [Consulté le 27/04/2017]

¹¹⁹ Conseil de l'Union Européenne, 8 mars 2016, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6501-2016-INIT/en/pdf> [Consulté le 27/04/2017]

¹²⁰ Missions allemandes en France, *L'Allemagne suspend sa coopération avec le gouvernement burundais*, 17/06/2015, http://www.allemagne.diplo.de/Vertretung/frankreich/fr/_pr/afr/2015/2015-06-17-cooperation-burundi-pm.html?archive=3643246 [Consulté le 27/04/2017]

¹²¹ US Department of State, *The United States Urges Dialogue, Announces Additional Suspension of Assistance*, 02/07/2015, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/07/244595.htm> [Consulté le 27/04/2017]

¹²² Government of the Netherlands, *The Netherlands suspends aid to Burundi*, 14/05/2015, <https://www.government.nl/latest/news/2015/05/14/the-netherlands-suspends-aid-to-burundi> [Consulté le 27/04/2017]

¹²³ RFI, *Les principales radios privées maintenues en quarantaine au Burundi*, 18/06/2015, <http://www.rfi.fr/afrique/20150618-burundi-radios-privees-fermeture-medias-liberte-presse-nkurunziza> [consulté le 27/04/2017]

¹²⁴ Conseil de l'Union européenne, *Burundi: l'UE clôture les consultations au titre de l'article 96 de l'accord de Cotonou*, 14/03/2016, <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/14-burundi-eu-closes-consultations-cotonou-agreement/> [Consulté le 27/04/2017]

¹²⁵ Présidence du Burundi, *Discours d'investiture 2015*, 24/08/2015, <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Gouvernement/Discours%20pr%C3%A9sidentielles/Nkurunziza/discours-investiture-200815.pdf> [consulté le 27/04/2017]

Personnes Détenues), et d'autres ONG virent leurs comptes bancaires gelés et leurs activités devenir illégales (République du Burundi, 2015b).¹²⁶ La rationalité des représentants burundais avait donc profondément changé par rapport à dix ans plus tôt, lorsque ces ONG furent créées. Pour les culturalistes burundais, tels qu'Ingiyemebere, la répression de la société civile pourrait s'expliquer par la prépondérance de la tradition autoritaire des gouvernants, « qui tendent à se concevoir, consciemment ou inconsciemment, comme des anciens chefs, ne pouvant ainsi tolérer cette ingérence dans ce qui devrait être une chasse gardée » (Ingiyimbere F., 2012 :38). Ce fut surtout une nouvelle logique manichéenne qui s'instaura : tous ceux ne soutenant par le régime furent considérés comme des opposants.

Dans ce climat politique, la rhétorique du gouvernement contre ses anciens bailleurs fut donc acerbe. Le gouvernement burundais accusa la Belgique d'armer l'opposition et de vouloir reconquérir le pays :¹²⁷ « Certains pays eurent du mal à cacher leur soutien aux putschistes et aux insurgés. L'Etat-major politique de ces derniers se trouve à Bruxelles. » « Il est inacceptable qu'une ancienne puissance coloniale du Burundi, se mette aux côtés de ceux qui veulent piétiner la souveraineté du peuple burundais. »¹²⁸ Les Etats-Unis furent accusés d'ingérence dans les affaires intérieures.¹²⁹ Des manifestations furent organisées pour fustiger la France et son rôle aux Nations Unies,¹³⁰ tout en l'accusant de vouloir exporter son expérience du génocide rwandais au Burundi. ¹³¹ Ne pouvant plus compter sur l'Aide Publique au Développement, les discours officiels exacerbèrent la capacité du Burundi à se développer seul : « évitons la dépendance extérieure. En effet même nos ancêtres aimaient le dire : « *Akimuhana kaza imvura ihise* », il ne faut pas compter sur le secours

¹²⁶ « La suspension des activités de ces organisations a été motivée par la nécessité de préserver l'ordre public et la sécurité sur tout le territoire national, mais aussi dans le cadre de instruction du dossier RMPG 696/MA », ordonnance ministérielle no 530/1597 du 23/11/2015

¹²⁷ Le soir, *Le Burundi accuse la Belgique d'armer l'opposition*, 11/11/2015 <http://www.lesoir.be/1040309/article/actualite/monde/2015-11-11/burundi-accuse-belgique-d-armer-l-opposition> [consulté le 27/04/2017]

¹²⁸ Présidence du Burundi, *Discours du 2^e VP Dr. Joseph Butore lors de la session à huit-clos du conseil de paix et sécurité de l'UA, sur la situation au Burundi*, 02/02/2016, <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/gouvernement/discours/nkurunziza/discours310116.pdf> [consulté le 27/04/2017]

¹²⁹ Schneider F., *Crise au Burundi : les Etats-Unis et le Rwanda accusés d'ingérence*, Afrik, 23/07/2015, <http://www.afrik.com/crise-au-burundi-les-etats-unis-et-le-rwanda-accuses-d-ingerence> [Consulté le 27/04/2017]

¹³⁰ Bukeyeneza A. G., *Burundi : les manifestations contre la France se multiplient*, Jeune Afrique 17/08/2016, <http://www.jeuneafrique.com/349643/politique/burundi-manifestations-contre-france-se-multiplient/> [Consulté le 27/04/2017]

¹³¹ Présidence du Burundi, *Government reaction following the adoption by the un security council of the resolution 2303 (2016)*, 02/08/2016, <http://www.presidence.gov.bi/spip.php?article5880#> [Consulté le 27/04/2017] « This makes it morally unacceptable that France seeks to export the experience of the Rwandan genocide to Burundi. »

qui vient d'une autre maison, car il vous parvient trop tard. »¹³² Le « langage intentionnel » (Favereau, 2003 :287) du gouvernement burundais était donc clair : retrouver une nouvelle légitimité en dépit de l'isolement de la Communauté Internationale, et assurer sa survie politique.

Comme il a été stipulé dans l'introduction, les indicateurs liés à la gouvernance révélèrent depuis quelques années des défaillances au sein de l'administration publique. Pourtant, l'avènement de la crise semblait avoir pris de court l'ensemble des bailleurs :

« La CTB n'avait rien prévu pour prévenir ou même gérer une crise éventuelle, aucun plan de contingence ou d'alternative ne fut conceptualisée pour adapter les programmes. On a juste eu à nous taire et à attendre les décisions politiques puis à les appliquer tant bien que mal, sans aucune orientation. »¹³³

Il y a donc eu un décalage important entre le positionnement politique des agences bilatérales et le vécu des experts au sein de ces agences. Les rationalités furent donc multiples au sein des agences de développement. De même au sein de l'administration publique burundaise, en mars 2015, plus de cent cinquante élus, fonctionnaires et hauts représentants au sein du parti au pouvoir (le CNDD-FDD), signèrent une pétition pour s'opposer publiquement à un troisième mandat du président, rejoignant ainsi le positionnement de la Communauté Internationale et des bailleurs.¹³⁴ Néanmoins, la répression contre les « frondeurs » fut suffisamment directe et violente¹³⁵ pour intimider aux cadres de la fonction publique d'éviter par la suite toute opposition et pousser les plus vindicatifs à fuir. Ainsi, une frange non négligeable de fonctionnaires ayant intégré les préceptes de BG dûnt quitter son poste, favorisant ceux déjà bien intégrés dans les réseaux du milieu étudié.

En dépit du climat politique délétère, les agences de développement continuèrent certains programmes de développement destinés à la population, notamment dans les domaines de la santé,

¹³² Présidence du Burundi, *Message à la nation par SE Monsieur le Président de la République du Burundi*, 10/08/2015, <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Gouvernement/Discours%20pr%C3%A9sidentielles/Nkurunziza/discours-300915.pdf> [Consulté le 27/04/2017], p.3

¹³³ Rodriguez S., *Experte Internationale en Développement Organisationnel - Cour Suprême du Burundi*, CTB, entretien du 14/09/2016

¹³⁴ RFI, *Burundi: le président Nkurunziza contesté au sein même de son parti*, 24/03/2015, <http://www.rfi.fr/afrique/20150324-burundi-le-president-nkurunziza-conteste-sein-son-parti-cndd-fdd> [Consulté le 27/04/2017]

¹³⁵ RFI, *Burundi: la tension monte autour de la candidature Nkurunziza*, 03/04/2015, <http://www.rfi.fr/afrique/20150403-burundi-ntavyohanyuma-nkurunziza-election-presidentielle> [Consulté le 27/04/2017]

l'éducation ou l'agriculture. Cependant, tout contact institutionnel fut prohibé pour les bailleurs. Cette situation rendit difficile les interventions, tant pour les agences de développement que pour les fonctionnaires. Pour le gouvernement burundais, les agences de développement ne respectaient pas les accords de coopération. Par exemple, à propos du programme d'Appui à la décentralisation et à la lutte contre la pauvreté de l'Allemagne (ADLPC GIZ), le Directeur de la décentralisation considérait que

« l'ADLP GIZ ne respecte pas la convention de l'appui institutionnel. L'Allemagne fait de l'appui à la communauté sans le soutien du ministère, ce qui est impossible. Il n'y a donc plus de coordination ni de collaboration ». ¹³⁶

Cette situation révèle le caractère politique des interventions, qui prend le pas sur les aspects techniques. En effet, le volume des aides et l'orientation de leur décaissement dépendent du respect des valeurs et des idéaux propres aux agences de développement.

b) L'impact de la crise sur la mise en œuvre de la SNBGLC

L'impact de la crise sur la mise en œuvre de la SNBGLC fut évidemment important. L'ensemble des techniciens des agences de développement travaillant dans l'appui institutionnel virent leur mission prendre fin. Avec le retrait des bailleurs, les évaluations des programmes ayant été interrompues ne furent pas effectuées. La raison généralement invoquée était l'incapacité de réaliser les évaluations des programmes interrompues, car l'ensemble des mesures envisagées n'avait pu être mis en œuvre. De cette période, un constat pouvait donc être établi : lorsqu'un programme de développement se clôture, un « rapport de capitalisation » (toujours positif) est écrit afin de valoriser l'action de l'agence de développement, mais dans le cas où un programme n'est pas achevé, aucun rapport n'est rendu public. A aucun moment, les bailleurs n'ont endossé une quelconque responsabilité de leur action lorsque les objectifs fixés n'ont pas été atteints.

Une évaluation indépendante de la mise en œuvre de la SNBGLC, à moyen terme, fut cependant financée par la CTB et publiée en mars 2015, puis présentée en avril 2015, soit juste au début de la

¹³⁶ Bukebuke P., Directeur Général à la décentralisation au sein du Ministère du Développement Communal, 29/06/2016

crise (Guardans & Sinabwiteye, 2014). Selon l'un des auteurs « la réception du document fut plutôt mitigée : les résultats présentés n'étaient pas positifs, mais les partenaires trouvèrent le document trop critique, alors que les bailleurs le considéraient trop diplomatique». ¹³⁷ Cette remarque révèle bien à nouveau la différence d'attitude des acteurs : les bailleurs se dégageaient de toutes responsabilités par rapport aux résultats, alors que les partenaires les prenaient pour eux-mêmes, quand bien même il s'agissait d'un engagement théoriquement commun.

En lien avec le chapitre 2, la lecture du document permet de mesurer, là aussi, le décalage existant entre les indicateurs choisis pour évaluer la stratégie et la situation empirique. Par exemple, la stratégie évalue comme pertinent le processus électoral (en raison d'un cadre légal satisfaisant, de l'existence de comités de sécurité et l'existence d'une feuille de route pour les élections) (Guardans & Sinabwiteye, 2014:32), alors que les élections de 2015 n'ont pas été reconnues comme libres et équitables par la communauté internationale. ¹³⁸ Autre exemple, le plan d'action de lutte contre la corruption prévoyait de nombreux critères quantitatifs, tels que l'organisation de comités, de commissions, d'un forum national anti-corruption, etc. ce qui permit une évaluation positive de certains indicateurs d'analyse de la mise en œuvre de la stratégie, alors même que la crise facilitait l'expression des réseaux clientélistes.

La crise entraîna des changements de leadership au sein de l'administration publique burundaise. Avant la crise, le renouvellement des élites concernait surtout les postes de ministre ; suite à l'opposition d'un certain nombre de membres du CNDD-FDD et à la réélection du président, de nombreux postes au sein des ministères furent réattribués à des personnes loyales au Président et au parti CNDD-FDD. Par exemple, au sein du ministère de la Bonne Gouvernance, tout comme au sein du ministère du Développement Communal, un nouveau ministre, son assistant, le secrétaire permanent et le directeur général furent changés par décret présidentiel. Certains postes disparurent également, tel que celui de coordinateur de la stratégie de bonne gouvernance, puisqu'il n'y avait plus de suivi et d'évaluation de la stratégie de Bonne Gouvernance et donc plus de secrétariat technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC.

D'une manière générale, le phénomène connu sous le nom de « *gususurutsa* » (littéralement, « mettre au chômage »), visant à remplacer une personne occupant un poste par une autre loyale au

¹³⁷ Sinabwiteye J., consultant juriste, entretien du 21/09/2016

¹³⁸ Mission d'observation électorale des Nations Unies au Burundi, *déclaration préliminaire de la MENUB sur les élections législatives et communales du 29 juin 2015*, 02/07/2015, <https://menub.unmissions.org/d%C3%A9claration-pr%C3%A9liminaire-de-la-menub-sur-les-%C3%A9lections-l%C3%A9gislatives-et-communales-du-29-juin-2015> [Consulté le 27/04/2017]

parti, prit de l'ampleur. Comme l'explique Médard, dans un système patrimonial, « l'art de gouverner n'est pas seulement l'art d'extraire des ressources, mais aussi la redistribution, c'est la seule manière de légitimer le pouvoir, en l'absence d'une légitimité idéologique » (Médard, 2012 :383, T.d.A.). Cette norme pratique put perdurer au sein de l'administration publique grâce à une législation ne distinguant pas les postes techniques des postes politiques. Ainsi, comme l'explique Crozier et Friedberg, les acteurs dominants utilisèrent les contraintes du système pour défendre leurs intérêts (Crozier & Friedberg, 1977).

Enfin, la mise en œuvre empirique de la SNBLGC fut plus difficile. Tout d'abord, il y eut peu de ressources dédiées à son exécution, puisque les fonds promis par les bailleurs pour 2015 ne furent pas décaissés. Ensuite, parce que, comme l'illustre l'analyse ci-dessous, la logique d'action au sein de l'administration publique évolua.

2. Evolution des normes pratiques et des référentiels d'action

a) La rationalité des fonctionnaires burundais

La signature de la pétition contre le troisième mandat par de nombreux membres du CNDD-FDD est une des preuves de l'existence de multiples rationalités et d'un franc-parler des fonctionnaires burundais, au moins jusqu'en mars 2015. Ainsi, le secrétaire permanent du CNCA, le porte-parole du président, le porte-parole du CNDD-FDD, des députés, des gouverneurs de province, des hauts cadres de plusieurs ministères, etc. signèrent la pétition contre le troisième mandat.¹³⁹ La répression ne se fit pas attendre. Quelques semaines plus tard, les « frondeurs » furent limogés et certains, tels que le deuxième vice-président du Burundi ou le Président du Sénat, durent quitter le pays.

Cette nouvelle donne entraîna également des règlements de comptes. Par exemple, durant mes recherches j'ai développé une amitié avec l'un des inspecteurs des finances de la province de

¹³⁹ RFI, *Burundi: le président Nkurunziza contesté au sein même de son parti*, 24/03/2015, <http://www.rfi.fr/afrique/20150324-burundi-le-president-nkurunziza-conteste-sein-son-parti-cndd-fdd> [Consulté le 27/04/2017]

Muramvya. A cette époque, le gouverneur de cette province venait d'être limogé suite à son opposition au troisième mandat du Président Pierre Nkurunziza¹⁴⁰ et il avait été remplacé par l'administrateur d'une des communes de la province. Or, un récent rapport de l'inspecteur des finances dont j'étais proche avait établi l'existence de malversations au sein de la commune en question, ce qui mettait en doute l'intégrité de son administrateur tout juste nommé gouverneur. Dès son arrivée à son nouveau poste, ce dernier s'empressa d'enterrer le rapport de l'inspecteur des finances qui l'incriminait et de le menacer. L'inspecteur et sa famille choisirent de fuir le pays après l'explosion de deux grenades dans l'enceinte de leur maison.¹⁴¹

Il est intéressant de constater les effets des programmes de BG sur la perception des fonctionnaires durant la crise. Prenons l'exemple de la police, qui a été une des institutions les plus divisées durant la crise, en raison de son rôle de premier plan dans la répression. Voici un extrait de l'entretien avec un responsable du programme de sécurité publique à la CTB :

« L'idée d'un de nos projets de formation était d'intégrer le besoin de la population, à savoir passer d'une sécurité étatique à une sécurité humaine. Le groupe de formation était composé de seize policiers, répartis par thématique ; ils reçurent des formations intensives pendant plusieurs mois, puis ils furent chargés de préparer des documents de politique, pour ensuite les diffuser dans leur service ; ils étaient fort impliqués. Avec le troisième mandat, certains sont entrés dans la rébellion, d'autres ont fui, d'autres ont cherché une échappatoire en demandant un changement d'affectation. Sur les seize, seulement deux ont choisi le déni et ont préféré la soumission aux ordres ». ¹⁴²

On voit bien ici l'impact des formations sur la disposition des fonctionnaires à ne pas accepter les nouvelles normes de comportement souhaitées par leur hiérarchie. A l'encontre des analyses d'Olivier De Sardan (Olivier De Sardan, 2008b), je pense que la réaction des fonctionnaires par rapport à des valeurs (et non leurs intérêts) ne dépendait pas de normes pratiques constituées, mais d'une perception différente de la réalité, en raison des formations reçues. La notion d'*ethos* permet de saisir l'évolution de cette perception, chaque fonctionnaire ayant réagi différemment des autres policiers de leur service d'affectation, les formations ayant modifié l'*ethos* des participants aux

¹⁴⁰ Niyonkuru M., *Limogeages en cascade des gouverneurs*, Isanganiro, 03/04/2015, <http://www.isanganiro.org/spip.php?article9030> [Consulté le 27/04/2017]

¹⁴¹ Entretien avec l'un des inspecteurs des finances de la province de Muramvya, 12/08/2015

¹⁴² Roberto Resmini, Chargé du Programme de la sécurité publique à la CTB, entretien du 20/05/2015

formations. En cette période de crise, empreinte de forte répression et de problèmes économiques, ce raisonnement en valeur est suffisamment inattendu pour être noté. Autre exemple, Action Aid travailla pendant plusieurs années pour la conscientisation des communautés et leur autonomisation. Certaines personnes ayant suivi les formations sur l'Etat de droit continuèrent à agir en ce sens pendant la crise. Ce fut vers ces personnes que le bras sécuritaire du régime s'abattit en premier.

Un effet notoire de la nouvelle rhétorique post troisième mandat, fut le changement des priorités au sein du leadership politique. La priorité n'était plus la mise en œuvre de programmes de développement mais la survie de l'actuel régime politique. La crise préoccupa beaucoup les fonctionnaires, exacerbant des logiques individuelles ou communautaires de survie, modifiant en profondeur l'*ethos* social du milieu étudié. La méfiance envers les collègues devint la norme ; il s'instaura une forme de « despotisme organisationnel » (Courpasson, 2000: 275) où le contrôle de chacun sur l'autre devint une condition essentielle de maintien du régime. La tendance fut une obéissance commune aux règles de l'organisation managériale, non pas par vertu, mais pour se libérer des craintes (Ibid.).

En outre, les bombardements des quartiers et les enlèvements conduirent également les fonctionnaires à rentrer plus tôt chez eux. Après 15h, plus personne n'était visible dans les bureaux. Pendant plusieurs mois, les dossiers ne furent plus traités, chacun cherchant surtout à défendre ses intérêts pour éviter le pire. De plus, les blocages institutionnels devinrent encore plus fréquents, à partir du moment où les agences de développement et les ONG reçurent l'ordre de contourner un Etat considéré comme autoritaire. « On peut perdre une matinée entière à obtenir une signature pour une autorisation de circuler à l'intérieur du pays. »¹⁴³ Une hypothèse fut qu'en cette période de crise, le développement d'un certain laxisme et d'une impression d'impunité favorisa une perte d'efficacité des agents publics. Une autre hypothèse réside dans le fait que l'opposition politique du régime envers les bailleurs modifia la perception des rapports de force, en faveur des fonctionnaires.

Au niveau local, les activités de participation citoyenne, hier considérées comme un pilier de la bonne gouvernance, devinrent suspectes. « Les élus locaux ont l'impression que nous cherchons à opposer la population à ses représentants. »¹⁴⁴ De plus, la personnification du pouvoir par les représentants locaux devint plus visible, ces derniers effectuant une récupération politique des programmes de développement des bailleurs, ou exigeant des faveurs de ces derniers :

¹⁴³ Slingerland E., Directeur de projet, International Fertilizer Development Center, Entretien du 29/04/2016

¹⁴⁴ Alansar Pitteloud E., Directrice du Bureau de Coopération au Burundi, Entretien du 13/06/2016

« Le gouverneur de Ngozi cherche de la visibilité, il est allé jusqu'à nous demander la construction d'un stade, en disant « vous êtes présents sur mon territoire, j'exige que ça soit fait ». »¹⁴⁵

Cet exemple corrobore l'hypothèse d'une patrimonialisation de l'Etat par ses représentants, orientés dans une politique à court terme de survie politique, au mépris des efforts d'institutionnalisation et de renforcement des capacités de l'Etat. Cette tendance fut exacerbée en cette période de crise, qui facilita les comportements de prédation des fonctionnaires.

b) Evolution des rapports au sein des agences de développement

Dans une optique de valorisation de la main d'œuvre locale et de réduction des coûts, la plupart des agences de développement et des ONG présentes au Burundi employèrent du personnel local dans le cadre de leurs projets de développement. La crise eut donc également une incidence au sein même des équipes des bailleurs et de la société civile. Un exemple permet de bien comprendre cette situation. Jusqu'en mai 2015, l'ONG Action Aid employait une minorité d'expatriés au siège de l'ONG, la politique de l'organisation étant d'employer essentiellement du personnel local. Malgré le caractère apolitique de l'ONG, un des employés expatriés décida d'acheminer de l'argent d'associations américaines pour financer la campagne électorale d'un jeune de l'opposition au niveau communal. Un employé burundais d'Action Aid n'hésita pas à dénoncer sa collègue auprès des autorités, qui annulèrent le visa de la jeune américaine et firent pression auprès de l'ONG pour mettre fin à son contrat. Malgré son contrat avec Action Aid, l'employé burundais préféra donc privilégier sa loyauté envers le régime burundais.

La fermeture des agences de développement mit dans une situation inconfortable les agents burundais, devant se réinsérer sur un marché du travail encore plus réduit et ayant travaillé pour un employeur maintenant considéré avec hostilité par le parti au pouvoir. Par exemple, à la fermeture du projet PADLPC de la CTB, alors que le CNDD-FDD considérait dorénavant la Belgique comme un opposant, le directeur burundais du programme n'hésita pas à déprécier en public l'image et l'action de la CTB, malgré plusieurs années de travail pour l'agence de développement. Cet opportunisme souligne le pragmatisme des burundais en période de crise et la lutte pour la survie, mais aussi le besoin d'affirmer sa fidélité envers une communauté ou un groupe d'appartenance, quitte à dénigrer certaines relations personnelles.

¹⁴⁵ Ibid.

Cependant, je souligne à nouveau que ce pragmatisme ne fut pas l'unique logique d'action qui s'imposa, même s'il fut difficile pour les fonctionnaires et les techniciens des agences de coopération internationale de prendre le risque de s'opposer à la force coercitive du régime. En privé, presque l'ensemble des personnes interrogées critiqua la ligne politique choisie par le régime, ce qui souligne les considérations éthiques des fonctionnaires en rapport à la fonction de l'Etat, même si leur discours public était souvent très différent. Ce décalage entre la sphère publique et privée est d'ailleurs révélateur d'une similarité de pensée et de logique d'action entre les agents de la coopération internationale et les fonctionnaires.

CONCLUSIONS

En se consacrant aux interactions entre les agents publics rwandais et burundais et les bailleurs, ce chapitre a montré l'influence formelle déterminante de ces derniers. Cette influence a notamment permis l'établissement d'un cadre juridique et administratif conforme au *travelling model*, c'est-à-dire selon les standards internationaux de BG. Les bailleurs ont ainsi réussi à diriger la définition même des politiques publiques du gouvernement en matière de gouvernance, en contrôlant la rédaction des textes de lois, la définition des politiques publiques, le vocabulaire utilisé dans les réunions, etc. Comme le souligne Raffinot, Dial et Bergamaschi, cette influence s'exerce en dehors de toute concertation législative et avec la société civile et ne concerne qu'une fraction du corps administratif, ce qui génère une « appropriation sous la conduite du donateur. » (Raffinot, Dial et Bergamaschi, 2010). Cette formalisation du modèle de gouvernance, dont la puissance réside dans sa capacité à générer un consensus, est perceptible tant au niveau technique que stratégique, dans les deux pays. L'étude dénote même l'influence cognitive et idéologique des bailleurs sur les leaderships nationaux, dans la vision du développement des deux pays, même si dans une certaine mesure le Rwanda a réussi à imposer sa propre vision du développement.

Cependant, l'exemple de la réunion houleuse de l'OAG, les cas de répression de ceux considérés comme des opposants, la crise au Burundi en général, évoquent l'incapacité des bailleurs à

influencer durablement la structure réelle du pouvoir. Cette dernière se joue de cette structure formelle et repose surtout sur des rapports de force informels. Les programmes de BG acquièrent ici une dimension structurelle (produisant des contraintes et des possibilités objectives) mais non structurale (sans production de sens ou de normalité). Les normes pratiques, les formes de résistances, les rapports de force et les comportements opportunistes ont été négligés dans l'analyse des bailleurs, permettant aux élites du pays et aux agents de l'administration publique de cannibaliser les programmes de BG. De plus, les bailleurs eux-mêmes ont parfois favorisé ces comportements opportunistes, comme l'illustre l'exemple des « forces centrifuges ». L'analyse doit cependant être affinée pour comprendre les difficultés de la mise en œuvre des programmes et ses effets réels.

Croire que les négligences des bailleurs soient liées à leur incompetence ou leur ignorance serait beaucoup trop simpliste. Les bailleurs connaissent au contraire trop bien la réalité politique des pays dans lesquels sont implantés les programmes de BG. C'est ce que montre par exemple la formulation évasive des indicateurs de performance de la SNBGLC, lorsque ceux-ci pouvaient être considérés comme trop envahissants par les autorités locales. La priorité des bailleurs est donc l'implantation des programmes de développement, indépendamment de leur impact réel, afin de légitimer l'existence de la coopération et donc leur propre action. Les bailleurs n'ont alors pas d'autre choix que de parier sur l'impact formel des programmes de BG et de se décharger de toute responsabilité en cas d'échec, comme l'illustre la gestion de la crise au Burundi. La crise témoigne d'ailleurs des difficultés politiques et stratégiques des bailleurs lors du changement de contexte d'implantation. Comme l'évoque Mosse, il y a une surreprésentation des capacités du développement international à « objectiver et contrôler le tiers monde » (Mosse, 2005b :12, T.d.A.).

D'un autre côté, le contraste entre la relation des bailleurs avec les agents publics rwandais et celle avec les agents burundais révèle que la relation inégalitaire au Burundi émane avant tout de l'intentionnalité et de l'engagement des autorités burundaises. Alors que les agents publics rwandais, avec l'aide des bailleurs, sont contraints à implanter la vision nationale de développement, les agents publics burundais semblent contraints à appliquer en premier lieu une logique d'accaparement des ressources, de survie politique ou économique, s'en remettant aux bailleurs pour définir les politiques publiques. L'intentionnalité des acteurs est donc déterminante dans l'appropriation des programmes de développement. Le faible niveau des moyens accordés aux points focaux dénote le peu de volonté d'implanter les réformes de BG et la prévalence des jeux d'intérêts sur les directives officielles. C'est ce faible niveau d'appropriation qui constitue donc un

des facteurs de la crise de gouvernance au Burundi, sans que les bailleurs n'aient pu agir pour l'éviter.

L'étude des relations entre les bailleurs et les agents publics illustre aussi le fait que la logique d'action des différentes institutions ne soit finalement pas si différente : d'un côté les partenaires burundais ont formellement mis en place un cadre juridique et administratif, tout en générant des stratégies informelles d'évitement, des tentatives de récupération des programmes, des comportements opportunistes auprès des bailleurs ; de l'autre, les bailleurs ont officiellement cherché à harmoniser leurs interventions et mettre en œuvre la Déclaration de Paris, par exemple en favorisant la mise en œuvre du SP/ CNCA, tout en pratiquant une rétention d'information, un dialogue de circonstance et une faible responsabilisation des partenaires burundais. Le parallèle avec le Rwanda établit que cette situation inégalitaire n'était pas inéluctable, ne se basant donc pas sur des aspects matériels mais sur la perception cognitive des acteurs, sur l'*ethos* des agents du milieu étudié.

Au niveau individuel, l'analyse de la rationalité des agents, à ce stade de la thèse, est encore difficile. D'un côté, les agents travaillant pour les bailleurs et les agents publics rwandais et burundais semblent appliquer les mêmes directives, les mêmes procédures bureaucratiques. De l'autre, les déterminants de l'action des agents publics semblent multiples. Au Rwanda comme au Burundi actuel, les agents semblent contraints par la peur, la prégnance du parti dans l'administration publique, ou la stratification très hiérarchique du pouvoir au sein de l'administration publique.

Notons néanmoins que les formations des bailleurs ont pu modifier l'*ethos* de certains fonctionnaires, c'est-à-dire leur perception cognitive, ce raisonnement en termes de valeurs devenant problématique dès lors qu'il allait à l'encontre des ordres émanant de la hiérarchie. L'étude illustre que face aux pratiques de répression, ou aux pratiques de clientélisme (comme le « *gususurutsa* », le choix des fonctionnaires en fonction de leur affiliation au parti), qui semblent autant influencées par des choix opportunistes que des contraintes sociales, des résistances ont été exprimées. Cela démontre les multiples rationalités existantes au sein de l'administration publique burundaise, ainsi que le développement d'une conscientisation de certains agents publics à l'Etat de droit et aux principes de BG en général. La pétition de certains membres du CNDD-FDD contre le troisième mandat en est un autre exemple. Le chapitre suivant, sur la vie de fonctionnaire devrait permettre d'affiner certaines conclusions sur la rationalité des agents publics.

CHAPITRE 4 : LA VIE DE FONCTIONNAIRE AU BURUNDI ET AU RWANDA

« Un arbre sec s'appuie sur celui qui est vert. »

Proverbe burundais

INTRODUCTION

Ce chapitre se base sur une série de récits de vie, réalisée auprès d'agents de la fonction publique, au Rwanda et au Burundi. Pour faciliter la lecture, ces récits de vie sont présentés ici dans une version simplifiée, où seuls les éléments liés aux conditions socio-économiques et aux relations professionnelles et sociales des agents publics ont été reportés ici. En effet, l'objectif de ce chapitre est d'analyser les conditions de vie des fonctionnaires, afin de mieux comprendre leur perception cognitive envers les programmes de développement, ainsi que le milieu dans lequel ils évoluent et où ils sont censés s'approprier les normes de bonne gouvernance.

Le choix de ces entretiens a été difficile, chaque personne rencontrée sur le terrain étant porteuse d'une réalité sociale particulière. Le choix a donc été effectué en considérant la qualité des entretiens (certains fonctionnaires étant plus prompts que d'autres à évoquer leur réalité personnelle), mais aussi la représentativité des propos exprimés. En effet, certaines caractéristiques présentes dans les six portraits ci-dessous correspondent à des traits récurrents, perceptibles auprès de nombreux fonctionnaires rencontrés durant l'étude empirique. Il s'agit des liens de solidarité familiale, de la flexibilité par rapport aux règles formelles, du rapport étroit lié à la notion d'argent, de l'emprise du politique sur l'administration publique, ou encore de l'affirmation des réseaux

informelles de solidarité. De plus, chaque portrait permet d'aborder des aspects structurels de l'administration publique dans les deux pays, telles que les inégalités salariales, la considération du facteur genre ou l'intégration des jeunes dans l'administration.

Précisons également les limites de la représentativité de ces portraits. Les portraits de fonctionnaires présentés ici ne représentent qu'une minorité de la fonction publique, celle impliquée dans la gestion de l'Etat. Selon le programme national de l'administration publique (République du Burundi, 2012 :44), il y avait 122.463 fonctionnaires au Burundi en 2011, sur la base du dernier recensement en date (2008). Environ la moitié du personnel de la fonction publique évolue dans l'enseignement et seulement 16,6% des fonctionnaires sont impliqués dans la gestion de l'Etat (dont 1% au niveau local) et sont les cibles des réformes de l'administration publique évoquées dans cette thèse. De même au Rwanda, selon le dernier recensement (effectué en 2010), il y avait 81.858 fonctionnaires (soit près de 40% de moins qu'au Burundi), desquels 59,67% travaillent dans l'enseignement et seulement une minorité, 21,59%, travaille dans la gestion de l'Etat.¹⁴⁶

Les entretiens ont été réalisés auprès d'agents publics côtoyés durant la recherche et dont la proximité affective permettait de faciliter l'entretien. En effet, parler d'argent ou de politisation au Burundi comme au Rwanda est un tabou. Malgré cette familiarité avec les agents publics, il ne fut pas facile de les convaincre de livrer une analyse détaillée de leurs revenus et de leurs dépenses, ainsi que d'évoquer les liens entretenus avec leurs proches et leurs collègues. Pour cette raison, tous les prénoms des personnes interrogées ont été modifiés. Les cas de Stanislas et Idéphonse, respectivement comptables à Bukeye et Mabayi, étaient incontournables car ils sont des acteurs récurrents dans les chapitres 7 et 8 de la thèse. C'était donc une opportunité de se familiariser avec eux, afin de mieux saisir leur rationalité et ainsi mieux interpréter les pratiques liées à leur travail (qui sont expliquées plus en détails dans les chapitres 7 et 8).

De nombreux éléments n'ont pas pu être abordés ou ont été survolés par les personnes interrogées. Souvent, les questions polémiques donnèrent lieu à des réponses laconiques, ou purement formelles. Par exemple, dans les deux pays, les questions sur la politisation de la fonction publique et son rôle dans l'attribution des postes a généré de l'embarras au cours de tous les entretiens. Dans un cas au

¹⁴⁶ 2,38% des fonctionnaires rwandais travaillent au sein des différents ministères. Toutefois les fonctionnaires travaillant au sein d'agences, commissions et établissements publics représentent 9,83% des fonctionnaires (ce qui montre comme au Burundi l'importance des « forces centrifuges », évoquées dans le chapitre précédent). Ce sont donc au total 12,21% (9,83% + 2,38%) des fonctionnaires rwandais qui travaillent pour la gestion de l'Etat central. Le niveau décentralisé regroupe 9,38% de l'ensemble des fonctionnaires, ce qui corrobore l'importance accordée à la décentralisation au Rwanda par rapport au Burundi, évoquée plus en détails dans le chapitre 5.

Burundi, au cours d'un entretien auprès d'un directeur du ministère (non présenté ici), la situation en devint même cocasse : alors que la personne interviewée venait de m'affirmer que les nominations des postes à responsabilités se faisaient uniquement sur la base des compétences, un collègue fit irruption dans le bureau et la discussion porta sur l'actuelle vacance d'un poste de directeur ; le collègue affirma alors que « le parti » n'avait pas encore choisi, mon interlocuteur acquiesça, oubliant m'avoir juste alors affirmé le contraire.¹⁴⁷

Face à ces non-dits, les entretiens ci-dessous ne présentent que ce que les personnes interrogées ont accepté de dire, et sont complétés d'une analyse personnelle pour interpréter et éclairer les informations collectées.

I — PORTRAITS D'AGENTS PUBLICS AU NIVEAU NATIONAL

Prosper (Rwanda)

Prosper est âgé de 42 ans. Il est un homme marié et père de trois enfants, une fille et deux garçons. Ses parents étaient agriculteurs dans la province du Nord. Il a suivi l'école secondaire puis il a réussi à décrocher un poste au sein d'une ONG, avant d'aller à l'université en Belgique et d'obtenir une maîtrise en développement et en relations internationales. Il a ensuite été recruté en tant que directeur au sein d'un ministère, poste qu'il a occupé pendant 5 ans. Il n'est pas le seul fonctionnaire de la famille, ses sœurs étant enseignantes. Certains de ses frères travaillent dans le secteur privé et d'autres dans des ONG.

Prosper est depuis peu directeur adjoint d'une grande agence gouvernementale. Il s'agit d'un poste de très haut niveau. Prosper dit que sa nomination a été une surprise, il a été nommé à ce poste par le conseil des ministres. « Je ne sais pas qui de mes chefs a été à l'origine de cette promotion, mais ce qui est sûr, c'est que j'ai travaillé avec plusieurs personnes qui sont maintenant bien placées, peut-être que l'une d'elles a donné ma candidature pour ce poste. » Prosper est fier du poste qu'il occupe aujourd'hui :

¹⁴⁷ Cela ne signifie pas que les compétences ne soient pas importantes, mais que le parti a également un droit de regard ou un pouvoir discrétionnaire dans le choix des candidatures, ce qui va à l'encontre de l'application stricte du principe de méritocratie, tel que présenté comme réalité par mon interlocuteur.

« J'ai toujours aimé travailler dans la fonction publique, mais maintenant c'est un peu plus parce que ma nomination surprise a été un signe de reconnaissance, je me suis dit que les gens très haut placés ont apprécié mes services en tant que directeur au ministère. »

Ses conditions de travail sont également intéressantes, car il a plus que doublé son salaire par rapport à son poste précédent. Prosper ne souhaite pas s'étendre beaucoup sur sa rémunération :

« Tu sais bien que je ne peux pas te dire combien je gagne, mais sache que je suis bien payé. Je peux seulement te dire que je gagne plus d'un million de francs rwandais [1000 €] et tu dois savoir que ma femme en gagne autant. »

Sa fonction lui donne également droit à d'autres avantages, tel que le paiement des frais de communication (40.000 FRW par mois, 40€), mais surtout des indemnités élevées pour les dépenses liées au transport :

« Je suis en ce moment en négociation pour avoir un autre crédit afin d'acheter un véhicule conforme au règlement. A chaque niveau hiérarchique, il y a un standing de véhicule qu'on doit acheter avec les avantages que le gouvernement donne. Je ne peux pas continuer à rouler avec la petite voiture que j'utilise maintenant, que j'avais achetée quand j'étais encore directeur au ministère. Je dois maintenant avoir une grosse jeep de catégorie II. Ce type de véhicule coûte environ 28.000.000 FRW [27000€]. Heureusement, le gouvernement prend à sa charge les frais de douane. »

Prosper jouit également d'autres avantages, tel que les frais de mission. Déjà lorsqu'il était directeur au ministère, il pouvait compter sur environ 450.000 FRW (440€) de frais de mission chaque mois, car les missions étaient très fréquentes. « C'est souvent avec les frais de missions que j'arrivais à régler certains problèmes d'ordre financier. » Il devait alors souvent se rendre à l'intérieur des terres, et même parfois en dehors du pays. Avec son nouveau poste, il sait que les missions seront encore plus fréquentes, et surtout plus lucratives car il sera amené à voyager plus souvent à l'étranger. Cependant, ce n'est pas lui qui décide de l'octroi de ces missions. Les missions à

l'étranger sont décidées à partir de la Présidence. Enfin, il jouit de la mutuelle santé des fonctionnaires et il cotise pour sa retraite.

Même si Prosper jouit d'une bonne rémunération, il a cependant de nombreux frais. Tout d'abord, il doit déboursier presque 500.000 FRW (480€) par mois pour sa maison qu'il a acheté à crédit sur 15 ans. La maison occasionne également d'autres frais : l'électricité (25.000 FRW, 23€), l'eau (10.000 FRW, 10€), le gaz et le charbon de bois (45.000 FRW, 43€), l'assurance (15.000 FRW, 13€), le ramassage des ordures (3.000 FW, 2€), le domestique (20.000 FRW, 18€), le gardien de nuit (20.000 FRW, 18€) et la sécurité du quartier (3.000 FRW, 2€). Il débourse également 150.000 FRW (145€) de carburant chaque mois, 300.000 FRW (290€) pour les courses, et 120.000 FRW (110€) pour l'éducation de ses filles. Les loisirs font partie de son budget, avec 25.000 FRW (23€) pour la lecture et la télévision, 65.000 FRW (63€) de frais de restaurants, 200.000 FRW (18€) de budget pour les voyages et enfin 200.000 FRW (190€) pour les sorties entre amis et collègues.

Les sollicitations financières de son cercle social sont nombreuses, surtout lorsqu'il y a des fêtes de mariage, c'est-à-dire « très souvent ». Il considère d'ailleurs les donations pour les mariages comme des frais fixes minimum de 80.000 FRW (78€) mensuel. Une autre donation fixe de 100 euros est allouée pour les études de son beau-frère, une somme convenue par la belle famille. Il donne également à chaque fois qu'il se rend dans sa province natale, au minimum deux fois par an, car « les paysans, eux, ont toujours besoin d'argent, quelles que soient les circonstances. » Sa famille ne sait pas grand-chose de son travail, il considère que c'est une réalité trop éloignée de la leur. Ses proches savent uniquement qu'il a le rang de directeur. Il pense que même le nom de l'agence pour laquelle il travaille leur est inconnu. Mais ce n'est pas ça le plus important pour eux :

« Pour les membres de la famille, surtout pour ceux qui vivent dans la campagne, travailler au ministère et avoir une voiture, c'est quelque chose de très important. C'est pourquoi quand je me rends à la campagne pour voir les parents, c'est tout le monde qui vient me voir. »

Pour autant, il n'a pas l'impression que sa famille profite de lui, celle-ci incarnant à ses yeux ce qui est sacré. C'est pourquoi il a toujours donné volontairement. « La famille, c'est une valeur qui a tendance à disparaître, mais c'est quelque chose à laquelle je tiens personnellement. ». Il ajoute dans la foulée que « l'aide à la famille est une sorte d'investissement, on aide quelqu'un aujourd'hui et peut-être demain, c'est lui qui va t'aider ; c'est ce qui s'est passé avec mes sœurs. » Prosper avait en effet dû recourir à l'aide de ses sœurs pour financer un lourd investissement ; l'entraide financière

avait été essentielle pour l'équilibre de son budget. Il déplore néanmoins le décalage qui peut exister entre l'image que « les gens de la campagne » ont de lui, c'est-à-dire une personne riche qui a la capacité de « résoudre les problèmes financiers à tour de bras », et sa réalité, où les dettes peuvent parfois être importantes. Il y a donc épisodiquement des malentendus, certains proches se disant abandonnés parce qu'il ne consacre pas suffisamment de temps et de ressources pour eux. Prosper se justifie, en invoquant simplement ses contingences personnelles :

« J'ai un emploi du temps très chargé. Et concernant l'état actuel de mes finances, je suis toujours dans le rouge ; je dois me battre pour payer la dette de la banque ainsi que les dettes des amis et des prêteurs à gage, mais si tout va bien, j'y arriverai dans les mois à venir. »

L'entraide financière existe également entre collègues. « C'est normal, quand les gens travaillent ensemble, ils s'entraident, celui qui a un peu d'argent peut en prêter à quelqu'un d'autre qui en a besoin. » Cette aide financière s'exprime surtout lorsqu'il y a des décès dans la famille des collègues. La coutume veut qu'il rende visite à la famille endeuillée et que cette visite soit accompagnée d'une aide financière. Mais au-delà de cette entraide, les relations avec les collègues semblent assez ambivalentes :

« Les collègues peuvent être des alliés ou des adversaires selon ce qui est en jeu, j'ai eu l'expérience des deux. A un moment donné, certains collègues ont vraiment été des obstacles, pas seulement pour l'obtention d'avantages, mais aussi pour l'exercice même de ma fonction ».

En fait, Prosper affirme que son arrivée au ministère avait créé des tensions, car son poste avait été promis à une autre personne. Les commérages portaient, par exemple, sur les soutiens dont bénéficiait Prosper pour l'obtention du poste. Lorsqu'il fut chargé de certaines réformes administratives portant sur la restructuration de certains services (et donc à la promotion de certaines personnes et au licenciement d'autres), les tensions furent particulièrement vives. Il se dit d'ailleurs soumis à une pression constante, non seulement de ses collègues mais par rapport aux objectifs professionnels qui lui sont fixés. Finalement, Prosper conclut qu'à force de patience, de persévérance et surtout du soutien et de la protection de ses supérieurs, il avait réussi à mener à bien sa mission. Lorsqu'au gré d'un remaniement ministériel cette protection fit défaut, sa situation devint très précaire. Sa nouvelle nomination arriva donc à point nommé.

Enfin, Prosper dit avoir eu de nombreuses interactions avec les bailleurs :

« Quand j'étais au ministère, je travaillais en étroite collaboration avec les gens de GIZ, de la Banque Mondiale et du PNUD, ces agences nous aidaient beaucoup dans le travail que nous faisons. Elles nous aidaient aussi dans la formation, j'ai moi-même bénéficié d'une formation en gestion du personnel dispensée par les agents du PNUD. »

————— Analyse —————

Prosper a été choisi ici parce qu'il est représentatif de nombreux fonctionnaires ayant étudié et émigré des différentes régions du pays vers la capitale pour poursuivre leur carrière. Entre 1995 et aujourd'hui, la population de la capitale du Rwanda a plus que doublé et nombreux sont les fonctionnaires qui, comme Prosper, ont émigré de l'intérieur des terres ou de l'étranger vers Kigali et ont vu leur train de vie et leur vie radicalement changer en quelques années. L'entretien est donc intéressant par rapport à cette ascension sociale de Prosper, qui laisse entrevoir une rationalité rencontrée auprès d'autres cadres et hauts fonctionnaires de Kigali.

Un premier élément d'analyse qui ressort de cet entretien est justement le processus de fidélisation de Prosper envers les autorités du pays. En effet, la récente nomination de Prosper et le statut social que lui confère ce nouveau poste ont généré en lui une reconnaissance envers un système qui le valorise et lui fait confiance. Cette rationalité a été rencontrée à maintes reprises sur le terrain. Par exemple, je demandai à un jeune manager travaillant pour le bureau de communication du gouvernement et ayant fait ces études en Belgique ce qu'il pensait de la situation politique du Rwanda. Malgré des années à étudier la démocratie en Europe (tout comme Prosper), il me répondit que ce n'était pas ça le plus important, ce qui comptait était le développement et la possibilité pour tous de réussir au Rwanda, comme lui. De même, Prosper est reconnaissant de cette promotion, qu'il attribue à son propre mérite. Il s'agit cependant d'une dynamique insidieuse car les contreparties de cette valorisation ne sont pas définies. Elles semblent pourtant importantes puisque même le standing de vie est régi, comme le souligne l'achat obligatoire d'un véhicule dont la catégorie doit correspondre à son rang hiérarchique.

A propos justement du caractère réglementaire de cet achat de véhicule, son objectif est assez clair : créer une stratification sociale au sein de la fonction publique, donner une image de réussite et de richesse aux représentants de l'Etat, se démarquer du peuple. Le fossé entre les gains de Prosper et

ceux de sa famille paysanne vivant à la campagne est immense. Prosper est conscient de cette dynamique, puisqu'il sait que se présenter avec une voiture dans les campagnes du Rwanda et un titre de fonctionnaire génèrent le respect et l'admiration des populations. Cependant, cela lui semble normal, il a accepté cette stratification, qui lui est favorable.

Cette stratification est du reste très ancrée dans la fonction publique, au Burundi comme au Rwanda. Par exemple, à partir du niveau de directeur de département, chaque agent dispose d'un espace de réception dans son bureau, avec une table et des fauteuils. La grandeur de cet espace et la qualité des fauteuils varient en fonction du niveau hiérarchique. La qualité des bureaux dépend également de l'importance du Ministère. Par exemple, si le ministère des Affaires Locales au Rwanda est établi dans des bureaux corrects avec du matériel moderne, il est sans équivalent avec, par exemple, le Rwanda Governance Board. Autre exemple, le ministère du Développement Communal au Burundi est situé dans un bâtiment décrépi et presque insalubre, supportant des coupures d'électricité récurrentes, dont le mobilier semble acheté à une brocante, alors que le ministère des Finances se situe dans un bâtiment flambant neuf. La capacité financière des ministères varie donc beaucoup d'un ministère à l'autre, ce qui a une forte incidence sur le nombre d'agents à disposition des ministères. Par exemple, le ministère de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation au Burundi est le plus faible ministère en termes d'effectif, avec seulement 35 employés en 2011. Quant au Ministère du Développement Communal, il est également un des plus faibles, avec 73 fonctionnaires.

Par rapport au revenu de Prosper, le salaire net moyen au sein de l'administration publique rwandaise est de 188.308 FRW (190€), ce qui montre un écart important entre le haut et le bas de la hiérarchie. En outre, le salaire varie également beaucoup d'une institution à un autre. Par exemple, le salaire net moyen dans l'enseignement primaire est de 37.736 FRW (39€), contre 298.369 FRW (300€) dans les ministères. Les salaires varient également du simple au triple au sein de la décentralisation, entre 313.643 FRW (320€) au niveau des provinces et 109.312 FRW (111€) au niveau des secteurs. En outre, les indemnités et gains s'ajoutant au salaire sont beaucoup plus importants au niveau national qu'au niveau local (ce qui paraît logique, puisque le coût de la vie est sensiblement plus élevé à Kigali) (République du Rwanda, 2010: 46).

Les dépenses de Prosper sont évidemment proportionnelles à ses revenus, Prosper a une gestion rationnelle de son budget. Il assure la prospérité de sa famille nucléaire, tout en intégrant dans son budget des transferts sociaux. Il s'agit avant tout pour lui de maintenir un lien avec son milieu d'origine, de respecter une norme sociale, d'entretenir son cercle social, tout en étant pragmatique :

la famille est perçue à la fois comme sacrée et comme un filet de sécurité en cas de difficulté financière. Cet engagement social n'est pas sans conséquence, puisque Prosper a parfois du mal à maintenir un budget équilibré. Cela ne semble pas cependant interférer avec son travail. Du reste, ces transferts sociaux ne représentent que 5 à 7% des revenus du ménage et sont inférieurs à son budget loisir, mais ils prennent des proportions importantes pour Prosper, ce qui prouve qu'ils peuvent être vécus comme une contrainte.

Enfin, le monde professionnel ne semble pas un long fleuve tranquille ; comme dans toute organisation, les inimitiés sont présentes et peuvent affecter le travail de Prosper. La « provenance » des fonctionnaires, un jargon du milieu pour évoquer l'identité, forme la base des affinités personnelles, qui représente autant de moyens de pression que de protection pour les agents publics rwandais. Prosper explique d'ailleurs que sans protection, il n'aurait pu mener à bien sa mission. Cela souligne l'importance des réseaux de solidarité dans l'administration publique rwandaise. Pour Takeuchi, les comportements politiques au sein de l'actuel régime trouvent leurs racines notamment dans les membres de la guérilla (la diaspora ougandaise) et leur origine ethnique Tutsi, ainsi que l'affiliation au parti politique, les postes clés étant réservés aux élites du FPR (Takeuchi, 2013 :10). Si l'emprise du FPR sur l'administration est difficilement contestable, il reste toutefois difficile d'établir la place à accorder à l'origine ethnique, puisqu'officiellement l'ethnicité n'existe plus et tout rapport à l'ethnie est sévèrement réprimé (Vandeginste, 2014:8).

Une rapide analogie critique avec l'analyse de Lemarchand sur les bouleversements de 1962 peut être pertinente pour comprendre les relations informelles au sein de l'administration publique rwandaise contemporaine :

« De nouvelles charges administratives ont été dévolues aux dirigeants Hutus après la révolution, de nouvelles sources de patronage ont été rendues disponibles, en même temps que de nouveau réseau de solidarité se sont créés par le fait de l'expérience révolutionnaire. » (Lemarchand, 1968 :572)

Avec l'avènement du nouveau régime actuel, ce n'est évidemment pas sur la base de leur ethnie Hutu que les charges administratives ont été dévolues aux nouveaux dirigeants (le FPR ayant envahi le Rwanda pour mettre fin à l'ancien régime Hutu). Cependant, comme l'explique Prosper et comme le corroborent les entretiens effectués durant la thèse, de nouveaux réseaux de clientèle et de solidarité sont effectivement venus se substituer aux anciens. Toutefois, alors que pour Lemarchand la révolution avait porté à « l'incorporation des grands patrons fonciers au sein des structures

gouvernementales et administratives centrales » (Lemarchand, 1968: 572), l'origine « étrangère » des personnes aux postes clés (la diaspora ougandaise) et la politique très stricte du régime envers toute forme de corruption portent au contraire à limiter ces réseaux de clientèle. En outre, si l'origine régionale reste importante, elle est surtout un facteur de discrimination. Par exemple, un fonctionnaire du Nord peut pâtir d'une mauvaise réputation car sa région est connue pour son rôle durant le génocide contre les rwandais du Sud et parce qu'il s'agit de la région d'origine de l'ancien Président Habyarimana (Guichaoua, 2005: 457).

D'un autre côté, cette analyse succincte sur les réseaux d'influence ne doit pas négliger la méritocratie, Prosper pouvant tout à fait mériter sa promotion. Il reste cependant difficile de déterminer l'importance de ces réseaux par rapport aux compétences ou aux diplômes universitaires dans les parcours de carrière des fonctionnaires.

Janvière (Burundi)

Janvière est une femme burundaise de 35 ans. Elle est mariée, mère de trois enfants, tout en étant directrice de la planification communale au sein du ministère du Développement Communal. Janvière occupe ce poste depuis maintenant quatre ans. Grâce à l'aide financière de ses parents, cultivateurs dans la province de Ngozi, elle a pu suivre des études dans une université privée et obtenir une licence en administration publique. Elle a ensuite obtenu un poste de conseillère au sein du ministère du Développement Communal. Lors du départ de l'ancien directeur de la planification, elle avait alors assuré l'intérim pendant deux mois avant d'être nommée par décret présidentiel à son poste actuel. Elle estime avoir obtenu ce poste grâce à ses compétences, mais aussi grâce à ses contacts :

« Pour occuper ce poste, tu dois être recommandé par quelqu'un car le président, qui signe les décrets, ne connaît pas les personnes qui travaillent dans les différents ministères. Dans les conditions normales, c'est le ministre qui fait la recommandation. Dans mon cas, c'est une autre personne haut placée, mon dossier a été traité au niveau du parti. Le ministre ne pouvait pas contester ma candidature. »

Janvière aime son travail, cela lui permet de « renforcer les capacités et connaissances en matière de planification et gestion des communes. » Cependant, le salaire de 216.000 FBU (110€) par mois est,

selon elle, « loin d'être suffisant étant donné la vie chère à Bujumbura ». Les frais pour sa maison s'élèvent à 75.000 FBU (37€) par mois (elle est propriétaire, grâce aux investissements de son mari). Elle dépense en moyenne et mensuellement 150.000 FBU (75€) pour l'alimentation, 20.000 FBU (10€) en restaurants, 300.000 FBU (150€) pour la scolarité des enfants, 190.000 FBU (90€) pour les voyages, 100.000 FBU (50€) pour les sorties, 50.000 FBU (25€) pour la santé, et même 25.000 FBU (12€) pour les animaux. Autrement dit, les dépenses du ménage reposent principalement sur les revenus de son mari. A eux deux, ils doivent faire vivre quatre personnes et les domestiques, mais aussi aider leurs proches. Janvier doit en effet participer à la solidarité familiale, qu'elle évalue à environ 60.000 FBU (30€) par mois. Cette obligation n'est pas toujours facile à gérer, bien qu'elle reste fondamentale pour Janvier :

« Ils me considèrent comme étant quelqu'un d'important, par conséquent ayant toujours de l'argent. Ils demandent de l'argent pour joindre les deux bouts du mois pour la nourriture, les soins de santé, etc. Quelques fois quand les demandes augmentent, j'ai l'impression qu'ils deviennent un poids extrêmement lourd pour moi. Mais d'un autre côté, ces personnes sont très importantes. La famille, pour nous burundais, constitue tout, la raison d'être et de travailler d'une personne. Ce sont eux qui m'aident à mener une vie équilibrée. D'ailleurs, comme mon salaire ne me permet pas de vivre, je suis moi-même dépendante de l'aide de mes proches.»

La solidarité de Janvier s'exprime également à travers l'*ikirimba*, une tontine rotative. Ainsi, pendant 10 mois chaque participant de l'*ikirimba* contribue à hauteur de 30.000 FBU (15€) par mois, ce qui permet à tour de rôle d'obtenir 300.000 FBU (150€), puis de rembourser mensuellement le dixième de la somme totale. Janvier précise que cette forme de solidarité ne concerne pas les collègues, la tontine a lieu entre amis.

Par son travail, Janvier bénéficie de la mutuelle et de l'assurance maladie, du remboursement de ses frais de communication et de ses frais de transport, mais elle ne dispose pas de voiture de fonction. Elle perçoit également de frais de mission dans le cadre de ces activités à l'intérieur du pays, même si « les missions ne sont plus fréquentes depuis que le pays est sous sanctions des bailleurs de fonds ». Lorsqu'elle arrive à les obtenir, les frais de mission sont généralement de 25.000 FBU (12€) par jour, et bien plus lorsqu'il s'agit de missions à l'extérieur du pays. A son niveau hiérarchique, c'est le secrétaire permanent ou le Ministre qui décide si elle doit se rendre sur le terrain. Janvier affirme qu'elle n'a pas besoin de « faire recours à du lobbying » : lorsque la

mission est en lien avec le département qu'elle dirige, elle participe d'office à cette mission. En théorie, « chaque département définit son cahier des charges et ses missions à accomplir, donc les missions auxquelles participent les directeurs et le personnel de chaque département sont spécifiées pour chaque domaine d'intervention. » Cependant, ces missions suscitent la convoitise :

« Il y a des rivalités énormes entre collègues. Les frais de missions suscitent les intérêts de plusieurs personnes. Lorsqu'un département a la chance de trouver des partenaires pouvant offrir des missions, les autres ont la jalousie et risquent de saboter les activités de ce département. Il arrive que certaines personnes participent à des missions qui ne concernent pas leur département. Ils font des magouilles avec les décideurs afin de pouvoir trafiquer les listes des participants dans les missions ou empêcher les principaux bénéficiaires de partir. »

Janvière explique ainsi que les coups-bas sont monnaie courante, allant parfois à l'encontre des intérêts du ministère. Les fonctionnaires peuvent aller jusqu'à « saboter le travail d'un collègue », par exemple en effectuant une rétention d'informations ou de moyens pour l'accomplissement d'une tâche, ou en « volant un projet » [chercher à en obtenir l'attribution], pour être choisi à la place d'un autre dans les missions. Selon Janvière, certains agents cherchent également à s'acoquiner auprès des décideurs, afin d'influencer leur choix dans la liste des départs en mission. En effet, de son propre chef, le décideur peut refuser une mission à un agent, « parce qu'il ne l'aime pas ou parce qu'il n'est pas de son parti politique ». Le décideur envoie alors une personne d'un autre département. Ces tensions peuvent parfois rendre la collaboration difficile dans certains départements. Janvière est elle-même fortement sollicitée par ses subalternes, pour l'obtention de faveurs :

« Ils viennent souvent pour demander à bénéficier des faveurs liés aux activités du département. Ils veulent participer aux missions à l'intérieur du pays, à des formations qu'ils font faire aux leaders locaux et autres activités pouvant générer quelques sous en plus du salaire. Ce sont les seuls avantages que je peux donner à mon niveau. [...] La gestion de ces demandes se fait d'abord par ordre de demande, mais aussi en fonction des capacités de ces personnes et de la nature des activités. Je dois veiller à ne pas être injuste, mais également de ne pas nuire aux intérêts du département. Par exemple, je ne peux pas accepter de faire participer une personne dans

une activité qu'il ne pourra pas accomplir, car cela nuirait à mon département et je risquerais de perdre mon poste. »

Par son travail, Janvière est au cœur du fonctionnement du Ministère. Son téléphone sonne constamment, elle a elle-même le numéro de toutes les personnes qui s'occupent du développement communal et elle se rend sur le terrain lors du lancement des projets du Ministère. Elle est donc fortement sollicitée par ses collègues. Janvière sait que sa position lui confère une certaine aura, ce qui, selon elle, lui évite des propos sexistes ou discriminants. Elle ne souffre donc pas de discriminations basées sur le genre ; « à part quelques blagues parfois misogynes » elle considère ses collègues comme plutôt respectueux.

Enfin, en ce qui concerne les relations avec les bailleurs, Janvière affirme qu'elles sont bonnes : « Elles apportent essentiellement le savoir-faire qui renforcent les capacités du personnel local. Ils apportent également des fonds qui permettent au pays de se développer. »

————— Analyse —————

Tout comme Prosper, la « typicité » de Janvière réside avant tout dans son ascension sociale. Au Burundi comme au Rwanda, le développement de l'Etat après la période de guerre civile a porté à l'accroissement des effectifs d'agents publics, permettant à bon nombre de burundais d'embrasser la carrière de fonctionnaire. Ainsi, comme beaucoup de ses collègues, Janvière vient d'un milieu modeste et éloigné de la capitale, mais ayant réussi à faire carrière grâce à ses études, ses compétences acquises et ses bonnes connaissances dans le milieu. Toutefois, en occupant un poste de direction Janvière reste une exception : « la structure des effectifs de la fonction publique est concentrée dans la catégorie de la collaboration. Près de 87 % des employés du secteur public appartiennent à cette catégorie, tandis que moins de 5 % du personnel se retrouve dans la catégorie de la direction. [...] La majorité du personnel est donc concentrée dans les positions inférieures de la grille salariale.» (Banque Mondiale, 2013:108)

En outre, Janvière a été choisie ici en tant que femme, ce qui permet d'aborder la notion de genre. Si 85% des femmes font partie de la population active au Burundi (Banque Mondiale, 2013), le taux d'activité reste en comparaison assez faible dans la fonction publique. En outre, le quota obligatoire de 30% des postes occupés par des femmes permet d'augmenter leur nombre, mais pas à tous les niveaux hiérarchiques. Selon le PNUD, « les femmes sont faiblement représentées aux plus hauts niveaux décisionnels. Elles occupent moins de 20 % des 326 postes de hauts fonctionnaires au sein

de l'administration centrale et des entreprises publiques (ministres, chefs de cabinets, directeurs généraux, chefs de département et ambassadeurs).» (PNUD, 2011:13). Les écarts sont encore plus marqués au sein des services décentralisés. « Sur 132 hauts fonctionnaires provinciaux, seuls 19 étaient des femmes, soit 14,3 %. Au niveau de l'administration locale, 17,6 % des gouverneurs et 30 % des administrateurs étaient des femmes.» (PNUD, 2011:14).

Au Rwanda, la constitution édicte que 30% des postes décisionnels doivent être occupés par des femmes (article 10). Selon le recensement de 2010, 45% des fonctionnaires sont des femmes (République du Rwanda, 2010). Si aucune statistique n'est disponible sur le nombre exact de femmes occupant des positions de direction au sein de l'administration publique rwandaise, il est probable que celui-ci soit relativement élevé, le gouvernement du Rwanda ayant effectué de nombreux efforts pour respecter la parité. Selon le Gender gap report 2017, 47,4% des positions ministérielles rwandaises sont occupées par des femmes, contre 22,7% au Burundi.¹⁴⁸

Un premier élément d'analyse de cet entretien considère le contraste entre les salaires rwandais et burundais. Le poste de responsable de la planification au sein du ministère des Affaires Locales au Rwanda est payé 485.000 FRW (240€) par mois, (République du Rwanda, 2013b :165) soit quatre fois plus que le salaire de Janvier. Cela manifeste la volonté du Rwanda de lutter contre les détournements au sein de la fonction publique, en privilégiant une rémunération plus conséquente, même si l'argent n'est pas le seul facteur portant à la corruption. Même Janvier, qui est pourtant directrice au sein du ministère, considère que son salaire est bien en-deçà des besoins exprimés. Elle réussit d'ailleurs à combler ces besoins seulement grâce aux revenus de son conjoint.

Au sein du secteur public au Burundi, « les inégalités salariales sont une source majeure d'insatisfaction au travail et de démotivation. Les salaires de base dépendent uniquement du niveau d'études, et non des responsabilités professionnelles.» (Banque Mondiale, 2013:10). De plus, les salaires varient énormément d'un ministère à un autre. Par exemple, le salaire mensuel moyen au sein du ministère de la Bonne Gouvernance est de 315.128 FBU (158€), contre 130.806 FBU (65€) pour le ministère du Développement Communal (République du Burundi, 2012).

De surcroît, les salaires sont relativement bas par rapport au coût de la vie, puisque le salaire mensuel moyen est de 150.000 FBU (75€) en 2011, alors que la consommation mensuelle par habitant était de 83.248 FBU (42€). (Banque Mondiale, 2013: 10). En outre, « aucune politique

¹⁴⁸ World economic forum, *Gender Gap Report 2017*, p. 284 [En ligne]
http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf [Consulté le 27/11/2017]

cohérente ne régit les augmentations de salaire, le recrutement dans la fonction publique, et l'évolution de carrière au Burundi» (Ibid:10). Ces inégalités, cette politique de bas salaire et ce manque de cohérence génèrent de nombreux « arrangements », comme en témoigne Janvier.

Un point commun entre le Rwanda et le Burundi est ce besoin d'un intermédiaire, d'une recommandation pour l'obtention d'un poste. Le pouvoir du réseau relationnel semble d'autant plus efficace dans les deux pays qu'il est de nature verticale, pourfendant les liens hiérarchiques. Il permet de contourner ou de franchir les frontières institutionnelles et normatives. Dans le cas présent, la base de la solidarité du réseau semble être l'appartenance politique. Janvier prend soin de spécifier que le ministre ne pouvait s'opposer à sa nomination, ce qui révèle une lutte d'influence entre le pouvoir formel et informel ; ce dernier ayant, dans le cas présent, la suprématie sur le pouvoir formel. Rappelons qu'au Burundi, le ministère du Développement Communal est, depuis sa création, attribué à un membre de l'opposition. Comme le mentionne Janvier, un adoubement par un membre haut placé dans le parti au pouvoir a plus d'influence qu'une volonté du ministre d'opposition dans son propre ministère. Cela souligne le fort niveau de politisation de l'administration publique et l'influence décisive du CNDD-FDD ; dans les réseaux relationnels, la filière partisane est privilégiée par rapport à la filière administrative.

Durant l'entretien, Janvier évoque en détail les luttes intestines entre collègues pour l'obtention d'avantages et réciproquement, les entraides possibles. Une observation participante au sein du Ministère du développement communal permet de mieux comprendre les propos de Janvier :

Observation participante du 12/06/2015, dans les bureaux du Ministère du Développement Communal (Bujumbura)

Je suis assis avec Florent [l'interprète] dans le bureau de la Coopération Technique Belge, au premier étage du Ministère du Développement Communal. De mon siège, je peux observer les allers et venus dans le couloir et dans les deux bureaux qui me font face. Il est 8H00 et les fonctionnaires arrivent au fur et à mesure pour commencer la journée de travail. Les fonctionnaires sont nombreux à passer dans le bureau d'en face pour saluer. Ils se saluent fort bruyamment et chaleureusement de manière ostentatoire, en faisant claquer fortement les mains et en accompagnant la poignée de main avec un toucher de l'épaule, tout en clamant « murakomeye », « ndakomeye ». La cérémonie de salutation, qui se donne à voir, est souvent suivie de discussions à voix basse. Florent saisit furtivement une conversation :

- **Agent 1:** Tu as entendu qu'Ephraïme a eu la promotion au Mininter ?
- **Agent 2 :** Oui, il est là, chez Parfait, il est passé nous le dire.
- **Agent 1 :** Il a bien joué du téléphone !
- **Agent 2:** Oui, il a bien manœuvré [l'employé semble gêné, peut-être par notre présence]
- **Agent 1:** Tu sais qui fait les listes pour l'évaluation de la performance ?
- **Agent 2:** C'est Libère qui a la liste, mais cela ne va pas être facile pour toi, surtout si tu veux aller à Gitega, il y a déjà du monde.
- **Agent 1:** Vu la crise en ce moment, je ne vais pas faire le difficile.

- **Agent 2** : Parle-lui de ta situation, il comprendra.

Tout d'abord, l'observation participante montre bien la différence évidente entre la sphère publique, présentée ici à travers les salutations bruyantes aux yeux de tous, et la sphère privée, où l'on évoque à voix basse les intérêts personnels et ceux des collègues. Cela montre donc que les fonctionnaires distinguent bien les registres normant les discours, l'obtention d'une place sur la liste des experts pour l'évaluation de la performance des communes se jouant d'abord de manière informelle.

Comme le montre l'observation participante ci-dessus et les propos de Janvier, il est notoire que ce qui pourrait correspondre à de simples attributs liés au travail de chacun est avant tout considéré ici comme de potentiels revenus supplémentaires. Autrement dit, le programme de BG, avec son lot de formations, de missions sur le terrain (comme ici l'évaluation des communes, ou les PCDC) représente avant tout pour les fonctionnaires une manne financière exploitable. Janvier évoque d'ailleurs avec regret cette période où les missions financées par les agences de développement étaient beaucoup plus nombreuses, indépendamment du contenu de ces programmes de développement. Lors de ces missions sur le terrain, je constatai d'ailleurs que les fonctionnaires profitaient du véhicule de fonction pour ramener à Bujumbura des quantités impressionnantes de charbon de bois, de patates douces et de bananes, le chauffeur devant parfois faire des détours énormes pour déposer les victuailles au domicile de chaque fonctionnaire. Dans la logique des fonctionnaires, il fallait rentabiliser au maximum le séjour à l'intérieur des terres.

Ensuite, l'écart entre l'attribution formelle des libéralités (en fonction des responsabilités de chacun) et le caractère discrétionnaire dans la distribution des avantages, prouve que la régulation de l'organisation se fait essentiellement en fonction des jeux d'acteurs, comme l'évoque Crozier (Crozier & Friedberg, 1977). Cet écart génère une incertitude, et donc un pouvoir pour celui qui peut contrôler ou orienter cette marge de liberté. Les sources du pouvoir sont ici facilement observables, telles que l'utilisation des règles de l'organisation, le contrôle de la communication interne, la possession d'une compétence ou d'une capacité, l'utilisation de relations entre les acteurs. De par sa position hiérarchique, Janvier est elle-même fortement sollicitée par ses subalternes. Son raisonnement souligne cependant les contraintes de son propre pouvoir, à savoir le respect de la compétence dans l'attribution des places pour les missions. Elle évoque d'ailleurs clairement le risque pour sa propre position, si elle envoie en mission une personne incompétente. Pour reprendre Crozier, le système définit la liberté de l'acteur et la rationalité qu'il peut utiliser dans l'action.

Enfin, l'exemple de la tontine, que l'on retrouve également dans d'autres portraits, est ici mentionné car il représente très bien l'image que Janvier véhicule de son réseau social, à mi-chemin entre obligation de solidarité et facilité de crédit. En effet, il s'agit d'argent partagé entre membres d'un même groupe social, qui permet à chacun d'obtenir un capital, tout en étant redevable envers le réseau social. Par analogie, Janvier considère l'ensemble de ses proches comme une charge financière, lorsque les sollicitations financières se font plus pressantes, tout en affirmant ne pas pouvoir vivre de manière équilibrée sans la famille, aussi bien dans le soutien affectif que financier qu'elle lui procure. Il s'agit, là encore, d'une vision pragmatique de la famille, sans dichotomie entre la sphère de l'intérêt et la sphère affective. De même, cela souligne l'interpénétration entre l'intérêt personnel et les obligations sociales d'entraide envers les proches, pour tout un chacun, indépendamment du statut socio-économique. Néanmoins, dans le cas de Janvier comme pour Prosper, le contexte familial semble suffisamment éloigné du contexte professionnel pour ne pas avoir d'influence sur ce dernier.

II — PORTRAITS D'AGENTS PUBLICS AU NIVEAU LOCAL

Théodomir (Rwanda)

Théodomir est un jeune homme de 25 ans, célibataire. Il est né et a grandi dans la province du Sud. Ses parents sont agriculteurs. Il y a suivi une scolarité qui le dirigea vers la section « histoire économie et géographie » de l'école secondaire. Une fois son diplôme du secondaire en poche, il a ensuite commencé l'université, en suivant des cours durant la fin de semaine ; il est actuellement en deuxième année de licence en administration publique. Il a un frère, qui travaille en ce moment pour une entreprise privée mais qui auparavant était fonctionnaire, tout comme lui. Théodomir est le chef exécutif de la cellule, dans le district de Muhanga, depuis maintenant deux ans.

Obtenir ce premier poste n'a pas été facile. Il a en effet passé plus de trois ans au chômage après la fin de l'école secondaire, une période difficile pour Théodomir. Finalement, le fils de son oncle paternel, qui travaille en tant que membre du conseil consultatif du district, l'informa de se tenir prêt car la sélection pour des postes à pourvoir au sein du district allait être ouverte.

« Pour avoir ce poste, j'ai passé un examen écrit et une interview, mais pour dire vrai, il ne suffit pas seulement de réussir aux examens, il faut aussi

avoir quelqu'un pour soutenir le dossier. Dans mon cas, j'avais quelqu'un de très influent au sein du conseil consultatif de district, lequel valide les candidatures. »

En fait, Théodomir passa l'épreuve écrite comme tous les autres candidats. Ayant réussi l'épreuve écrite, il fut ensuite convoqué par le jury pour l'épreuve orale, celle-ci étant déterminante dans le choix des candidats. Au préalable, l'oncle de Théodomir s'entretena de manière informelle avec les membres du jury et leur demanda de ne pas poser des questions trop difficiles à son neveu. Le jury accepta et Théodomir put obtenir ce travail. Suite à ce « coup de pouce », comme l'évoque Théodomir, ses rapports entre lui et le fils de son oncle n'évoluèrent pas. Ce dernier ne lui demanda rien en échange de son aide, il s'agissait uniquement d'une entraide familiale, sans contrepartie. Théodomir affirme d'ailleurs ne pas se sentir plus redevable envers sa famille qu'auparavant. Il considère que c'est normal de s'entraider entre proches :

« Je ne me sens pas redevable envers lui, parce que dans une bonne famille, les gens doivent se rendre service sans s'attendre aux récompenses. Ce qu'il a fait pour moi, je peux aussi le faire pour ma sœur ou pour son enfant, je ne vois pas pourquoi je devrais me sentir redevable envers lui. Bien sûr, comme pour le moment je peux gagner un peu d'argent, quand je le rencontre, ce n'est pas seulement lui qui paye la facture, je peux moi aussi contribuer ! »

Théodomir est content d'avoir obtenu ce poste, c'est un premier pas dans sa carrière. Il se sent valorisé dans son travail. « Comme nous sommes les vrais dirigeants au niveau de la cellule, nous sommes respectés par la population que nous dirigeons ». Il souhaite cependant évoluer rapidement et pouvoir fonder une famille, c'est pourquoi il suit les cours à l'université. Dans sa position actuelle, il éprouve certaines frustrations :

« J'aime mon travail, même si ce n'est pas facile de travailler dans un endroit pareil. Comme tu le sais, c'est au fin fond de la campagne, au milieu de nulle part, mais au moins, ce travail me permet de subvenir à mes besoins fondamentaux. »

Théodomir gagne un salaire net de 95.000 FRW (environ 100€). Il considère que ce salaire n'est pas suffisant. Il dit devoir parfois s'endetter auprès du boutiquier pour avoir de quoi boire et

manger. Il affirme ne pas « trouver » de compléments à ce salaire de base, pas d'autres sources de revenus. Il n'a pas accès à des frais de missions ou à des formations auprès des agences de développement (avec lesquelles il n'a d'ailleurs aucun contact). Il a accès uniquement au remboursement des frais de transport lorsqu'il se rend au district et un minimum d'argent (5.000 FRW mensuels) pour ses frais de communication. Le travail lui fournit également une mutuelle de santé et une cotisation pour sa retraite.

En frais fixes, Théodomir paye 7.000 FRW (6€) de loyer, 4.000 FRW (3€) en énergie (piles et charbon de bois), 3.000 FRW (2€) pour le domestique, et 15.000 FRW (13€) pour l'alimentation. Il faut ajouter également 15.000 FRW pour les boissons, parce que « c'est vital pour entretenir les relations professionnelles ». Théodomir doit également payer 30.000 FRW (28€) mensuel de frais de scolarités pour l'université, ainsi que 30.000 FRW (28€) de transport pour se rendre à Kigali. Théodomir n'a donc pas de capacité d'épargne et ses dépenses semblent supérieures à ses revenus. De plus, il dit être souvent sollicité par des demandes d'argent. Pour pallier à ses besoins financiers, il a parfois recours à l'entraide familiale ou « au petit crédit ». Théodomir évoque également l'entraide financière entre collègues, même si les autres agents publics à son niveau hiérarchique n'ont pas plus de moyens que lui et que les tensions existent :

« Il y a souvent quelques accrochages même si chacun a sa cellule à gérer, il y a toujours un ou deux collègues qui pensent qu'ils sont supérieurs aux autres et qui vont faire des rapports verbaux aux chefs, des fois pour coincer les autres. Déjà qu'on est constamment contrôlé.»

Théodomir évoque à maintes reprises les pressions dont il fait l'objet, par rapport aux évaluations et aux résultats à obtenir, la compétition qui peut exister entre collègues, mais aussi la gestion du politique dans son travail. Théodomir a d'ailleurs l'impression que son poste est comme un « fusible », que l'on fait « sauter » lorsqu'il y a un problème dans l'administration.

Enfin, concernant les interactions avec les bailleurs, Théodomir affirme :

« Ici, nous sommes vraiment très loin de la ville et les « *Bazungu* » ne viennent pas souvent dans des endroits pareils. Toutefois, il y a certaines ONG comme le GIZ qui travaillent dans notre secteur dans les activités d'adduction d'eau potable, il y a aussi d'autres ONG qui travaillent dans le

domaine du SIDA et de la santé, mais il y a bientôt deux ans que je suis dans cette cellule, je n'y ai jamais vu un « *muzungu* ». »

————— Analyse —————

L'entretien avec Théodomir a été choisi car c'est lui qui représentait le mieux le profil des agents publics rencontrés au niveau de la cellule, dans la conception de son travail, de son milieu professionnel et des relations qu'il pense devoir entretenir avec son milieu social et ses proches. En outre, Théodomir est un jeune fonctionnaire, comme bon nombre de ses collègues ; la moyenne d'âge dans les bureaux de l'administration est plutôt jeune, à l'image du pays (l'âge médian est de 19 ans au Rwanda et de 17 ans au Burundi¹⁴⁹). Au Rwanda, l'âge moyen dans la fonction publique est dans la fourchette 30-34 ans, sachant que la classe d'âge la plus représentée est celle des 25-29 ans (République du Rwanda, 2010:11). Au Burundi, l'âge moyen au sein de la fonction publique en 2008 était de 40 ans, celui-ci ayant ensuite baissé suite au recrutement de nouveaux fonctionnaires (République du Burundi, 2012 :45).

L'entretien illustre tout d'abord des conditions de vie difficiles pour un représentant de l'Etat rwandais au plus bas niveau hiérarchique. Théodomir n'a pas l'électricité, il mange un repas par jour, et il vit à crédit une partie du mois. Certes, il a fait le choix d'étudier pour améliorer ses conditions de vie sur le moyen terme, et il est célibataire, ce qui ne facilite pas sa situation. Le contraste avec le train de vie de Prosper n'en reste pas moins remarquable. Notons également qu'il est lui aussi fils de paysan, comme la plupart des fonctionnaires. Certes, une très grande partie des populations burundaises et rwandaises dépend de l'agriculture pour vivre, mais cela prouve que la fonction publique ne correspond pas à une caste privilégiée, qu'elle est ouverte à tous. Seuls les membres de l'ethnie *mutwa* semblent avoir des difficultés à intégrer la fonction publique, l'échec scolaire dans les communautés étant rétrograde pour y accéder.

Le fait que Théodomir souhaite suivre des études universitaires n'est pas anodin, puisque le gouvernement du Rwanda a considérablement investi dans le développement des compétences des fonctionnaires. En lien avec la Stratégie de Réduction de la pauvreté, dès 2005 le Gouvernement du Rwanda a sollicité un crédit sur cinq ans auprès de la Banque Mondiale pour l'implantation du « World Bank Multi Sector Capacity Building Project » (World Bank, 2004). L'objectif est de réduire le nombre de fonctionnaires et d'obtenir un personnel plus qualifié et plus compétent (World Bank, 2004). En effet, en 2005 seulement 2,7% des fonctionnaires avaient un diplôme

¹⁴⁹ Central Intelligence Agency, World factbook 2017, Burundi, Rwanda.

universitaire et presque aucun n'était diplômé au niveau local (Ibid: 1). Selon le dernier recensement des fonctionnaires (en 2010), 9,4% des fonctionnaires de l'Etat central ont un diplôme universitaire (mais moins de 1% au niveau du gouvernement local), ce qui montre dans l'ensemble une nette amélioration du niveau de compétences (République du Rwanda, 2010 : 29 & 37).

Cependant, cet entretien souligne également que même au plus bas niveau de la hiérarchie, les recommandations sont utilisées. Cela ne signifie pas que derrière chaque prise de poste ou chaque promotion il y ait une fraude, loin de là. Cela signifie toutefois que le système d'entraide est présent à tous les niveaux, qu'il fait partie du mode de vie rwandais, d'une conception du lien social. Il aurait été au contraire plus choquant pour Théodomir que sa famille ne cherche pas à l'aider alors qu'il était en difficulté. Il définit d'ailleurs une « bonne famille » celle qui facilite l'entraide familiale, même au mépris des lois. Cela dénote toute l'ambivalence existante dans ce genre de situations, où plusieurs normes s'affrontent, entre la solidarité familiale et le respect de la loi.

Les sollicitations régulières auxquelles Théodomir doit lui-même donner suite révèlent aussi la volonté de créer des liens d'interdépendance et de solidarité entre personnes ayant des affinités. C'est ce qu'il cherche à évoquer lorsqu'il parle « d'accrochages » avec les collègues, où différentes rationalités et logiques d'action s'affrontent. La petite corruption au niveau de la cellule est d'ailleurs assez présente au Rwanda.¹⁵⁰ En Juin 2015, une cérémonie (très théâtrale) avait même porté des agents publics de la cellule à avouer, devant le président Paul Kagame, être corrompus et se repentir de ne pas bien effectuer leur travail.¹⁵¹ Etre fonctionnaire au Rwanda, c'est donc aussi accepter cette verticalité du pouvoir et les rapports de force formels et informels à travers lesquels elle s'exprime.

Pour expliciter cette conception du lien social et du pouvoir propre au Rwanda, un proverbe revient dans diverses analyses académiques : « *Induru ntirwana n'ingoma* », soit littéralement, « le cri ne peut rivaliser contre le tambour » (le tambour symbolisant le pouvoir). Pour Des Forges, cela signifie que le pouvoir du souverain excède celui du peuple (Des Forges, 1986 :332). Pour Ingalaere, dans la conception rwandaise, celui qui pose ses mains sur le tambour possède le pouvoir

¹⁵⁰ Transparency International Rwanda, *TI-Rw assessing service delivery in the local government through beneficiaries' reactions in Districts*, 2016, <https://tirwanda.org/component/content/article/1-latest-news/276-suggestion-boxes?lang=fr> [Consulté le 27/04/2017]

¹⁵¹ Cyiza T., *Ba Gitifu b'Utugari bemeye amakosa bakoreye Abanyarwanda bayasabira imbabazi*, Insaenge, 13/06/2015
<http://www.isaenge.com/ba-gitifu-butugari-bemeye-amakosa-bakoreye-abanyarwanda-bayasabira-imbabazi/>
[Consulté le 27/04/2017]

et le seul moyen d'accéder au pouvoir est « de couper violemment la main atteignant le tambour et de soutenir les autres bras. Le tambour est alors dans les mains d'un autre et d'autres bras sont rassemblés pour accéder et être soutenu par le tambour » (Ingelaere, 2011 :75, T.d.A). Cela illustre bien les attentes des proches envers Théodomir, mais aussi la manière dont Théodomir conçoit ses propres rapports hiérarchiques.

Enfin, le fait que Théodomir considère son travail comme un « fusible » est un élément intéressant pour la recherche. Assurément, il prouve que Théodomir est conscient de travailler dans une structure dont les rapports de force ou certains enjeux (politiques ou autres) peuvent influencer son travail, indépendamment de ses propres actions ; ce qui était également le cas pour Prosper. Théodomir évoque d'ailleurs ses collègues comme une nuisance potentielle eu égard à ses propres intérêts. Là encore, le système informel de gouvernance semble beaucoup plus puissant que le système formel.

Stanislas (Burundi)

Stanislas est un homme burundais de 48 ans, marié et père de 3 enfants. Il a grandi à Bukeye, de parents cultivateurs. Il a suivi l'école secondaire et a obtenu au collège un diplôme de niveau A2 en gestion et comptabilité. Cela lui a permis de devenir directement comptable communal, en 1991. En 1993, il démissionne de son poste pour continuer ses études à l'université du Burundi. Malheureusement pour lui, la guerre civile commence en octobre 1993 et il ne peut poursuivre son cursus. Il se retrouve au chômage jusqu'en 1998. Il est alors embauché comme comptable communal à Mubimbi. En 2005, il passe un concours et réussit à obtenir le poste de comptable communal à Bukeye, dans sa commune natale. Il sera finalement licencié en 2016, après cet entretien, suite à un différend avec le conseil communal.¹⁵² Il souhaite maintenant se consacrer à sa vie de pasteur, soit une carrière dans le domaine religieux menée jusqu'alors en parallèle à celle de comptable.

Il considère que le poste de comptable est intéressant, dans le sens pécuniaire du terme : « j'aime ce travail car les conditions de service et les avantages liés à cette position sont très bonnes ». Son salaire était de 200.000 FBU (100 Euros) mensuel. Stanislas dit avoir également joui de primes et frais de missions, qui lui rapportaient 25.000 FBU (12€) par jour de mission. Son supérieur

¹⁵² Son licenciement est expliqué plus en détail au chapitre 7, comme illustration des situations de pluralisme normatif au niveau local au Burundi.

hiérarchique, l'administrateur communal, l'envoyait souvent à Bujumbura pour régler les affaires de la commune, car il connaît bien les « rouages de la bureaucratie ». Comme il l'explique, cela lui permettait ainsi d'empocher les 25.000 FBU (12€) par jour de *per-diems*. A cela s'ajoute une indemnité de caisse de 600.000 FBU (300€) par an, une prime annuelle de 72.000 FBU (36€), le remboursement des frais de déplacement (300.000 FBU/an) (150€) et de communication (200.000 FBU/an, soit 100€/an). Ce travail lui a également permis d'ouvrir une petite boutique à Bukeye et d'acheter un champ pour en faire une petite exploitation agricole (une bananeraie). Stanislas assure que les revenus correspondants à ses activités annexes sont trop aléatoires pour être définis.

Stanislas dépense 70.000 FBU (35€) de loyer par mois, 10.000 FBU (5€) d'électricité, 4000 FBU (2€) en charbon de bois, 120.000 FBU (60€) pour la scolarisation des enfants et 10.000 FBU (5€) de remboursement mensuel à la banque et 50.000 FBU (25€) pour l'alimentation. Il souligne que ses revenus ne lui permettaient pas d'épargner de l'argent. Il devait même vivre en contractant un crédit auprès de la banque.

En ce qui concerne les rapports entre collègues, ceux-ci ne semblaient pas très intenses. Les interactions au sein des bureaux étaient minimales, chacun vaquant à ses propres activités. Les collègues se vouvoyaient entre eux et ne semblaient pas proches de Stanislas, bien qu'ils aient déjà passé plusieurs années ensemble au moment de la recherche. En plusieurs mois passés sur le terrain, les discussions informelles devant les bureaux ont pu être souvent observées entre les conseillers, mais rarement entre Stanislas et ses collègues. Ce dernier privilégiait plutôt les apartés avec l'administrateur communal, notamment dans son bureau :

« Mes collègues n'étaient ni alliés ni ennemis car chaque personne restait dans son bureau et ne venait pas bousculer les autres. Les rapports avec les autres n'ont jamais été chaleureux car je souhaitais maintenir une distance raisonnable entre moi et les autres membres du personnel. Mais j'ai toujours eu de bons rapports avec mes chefs, et eux ont toujours été proches de moi. La preuve, c'est qu'Apollinaire [l'ancien administrateur communal, ndlr] est venu me demander la main de ma fille, le jour de la remise de dot. »

Au quotidien, lorsque Stanislas était dans son bureau il recevait les chefs de colline et les percepteurs d'impôt, qui défilaient pour lui remettre les recettes fiscales. Individuellement et à porte close, chaque responsable venait rendre compte de l'état de son recouvrement et obtenir des quittanciers. Stanislas recevait également certains contribuables qui souhaitaient passer par lui

plutôt que par le bureau foncier pour obtenir un certificat foncier (cf. Chapitre 8). C'est donc lui qui maniait le plus d'argent au sein de l'administration communale et qui était le plus en contact avec les représentants collinaires.

Stanislas dit être perçu comme un grand homme au niveau de l'Etat par les membres de sa famille, qui sont eux de simples paysans sur leur colline. En effet, il affirme être connu par toute la population de la commune, à travers son travail lié à la perception de l'impôt. Sa famille pense qu'il est omnipotent, c'est pourquoi ils viennent le voir pour toutes sortes de problèmes. « Ils sont fiers d'avoir un proche qui est parmi les grands chefs de la commune et ne manquent pas de s'en vanter », dit-il. Il était donc (et est encore) très souvent sollicité.

« Je dois donner car je n'ai pas d'autres choix. Au Burundi quand tu réussis dans la vie, tous les autres membres de la famille sont à ta charge. [...] Il n'y a pas d'alternative, c'est une situation généralisée. »

Pour autant, il ne se considère pas abusé par la famille, mais il concède que c'est un lourd fardeau, qui l'empêche dans son développement personnel. De surcroît, en plus de sa femme et de ses trois enfants, il prétend qu'une vingtaine de personnes du voisinage et de son église viennent chaque jour manger chez lui.

En ce qui concerne ses relations avec les bailleurs, il soutient avoir été en contact avec le projet *Gutwara Neza* de l'Union Européenne, qui lui a dispensé une formation sur la comptabilité communale. Il ajoute que le projet lui a apporté des connaissances qui lui ont permis d'avoir une prime de 60.000 FBU (30€) par mois. Il n'a cependant pas d'interactions quotidiennes avec les bailleurs, qui sont peu présents à Bukeye.

————— Analyse —————

L'entretien avec Stanislas était important pour montrer un état d'esprit, une rationalité rencontrée auprès d'une partie des fonctionnaires (et une partie seulement), à savoir cette volonté d'instrumentaliser leur position pour défendre des intérêts personnels ou de leurs proches, mais surtout de concevoir leur mandat avant tout comme un moyen lucratif. De son jugement sur l'amour de son travail à l'apport des bailleurs, presque toutes les réponses de Stanislas étaient orientées en termes d'intérêts. L'objectif étant donc de montrer et d'analyser cette rationalité ainsi que sa manière de se comporter dans son environnement social.

Tout d'abord, ce témoignage illustre que, comme au Rwanda, l'accès à la fonction publique génère une forte considération sociale, un moyen pour tout un réseau social d'avoir un accès privilégié à l'Etat. A la différence des fonctionnaires au niveau central, les fonctionnaires au niveau décentralisé sont beaucoup plus sollicités par leurs proches, car leur fonction est plus en lien avec les éventuels besoins de leur réseau social. Stanislas soutient être fortement sollicité par ses proches. Cependant, il valorise cette situation, car cela lui apporte une grande considération sociale. Il considère d'ailleurs avoir réussi sa vie, en liant sa réussite à son statut et à sa fonction sociale. Notons également que son pouvoir d'achat est finalement bien supérieur à celui de Janvière, pourtant directrice au niveau national. En effet, leur salaire est équivalent, mais le coût de la vie est bien supérieur à Bujumbura qu'à l'intérieur des terres. En outre, Stanislas connaît les combines pour compléter son salaire, même s'il n'ose pas le dire explicitement dans l'entretien.

Comme de nombreux fonctionnaires burundais, Stanislas valorise la débrouillardise, comme le prouve sa fierté de connaître les méandres de la bureaucratie burundaise, de réussir à « empêcher » les primes de la mairie, de multiplier les activités en dehors de son travail de comptable, comme sa bananeraie ou son magasin en zone urbaine. La débrouillardise devient ainsi une forme de valorisation de l'action, dans une conception Spinozienne où l'imbécile serait celui qui ne saurait se saisir de l'occasion. Pour l'anecdote, j'offris un jour une cravate de qualité à Stanislas, pour le remercier de son aide. Cela me semblait un cadeau idéal pour un pasteur. Les semaines passèrent, sans que le cadeau ne fût jamais mentionné. Puis un jour, alors que j'effectuais un entretien dans une boutique, je vis la cravate que je lui avais offerte. Elle était accrochée au mur, dans son emballage. Renseignement pris, il s'agissait bien de la boutique appartenant au comptable de la commune. Stanislas avait préféré monétiser le cadeau, en le réduisant à sa valeur matérielle, cherchant là aussi à tirer le meilleur bénéfice de la situation.

Comme il était déjà évoqué dans l'entretien avec Janvière, Stanislas cherche à maintenir des relations étroites avec son supérieur hiérarchique. En tant que seul responsable de la commune chargé d'effectuer le paiement des dépenses autorisées et ordonnancées par l'Administrateur communal, cette proximité avec l'administrateur communal peut cependant vite porter à des conflits d'intérêts. Comme l'évoquent les chapitres 7 et 8, la distance qu'il maintient avec ses collègues et la proximité avec l'administrateur communal s'inscrivent dans une logique d'action qui lui permet de mener à bien ses activités parallèles et de défendre ses intérêts personnels.

Pour autant, Stanislas ne s'enrichit pas pour lui-même (même s'il le déplore), mais pour sa famille et ses proches. Il se valorise non pas à travers un enrichissement personnel, mais en étant le centre de son cercle social. Finalement, ces mécanismes d'entraide semblent s'inscrire dans la théorie du don et du contre-don de Marcel Mauss, où les individus valorisent les dons pour obtenir une identité sociale favorable, plutôt que pour le gain financier direct qu'il procure (Mauss, 1968). Enfin, notons qu'à la différence du Rwanda, où comme l'évoquait le cas de Prosper les réseaux de solidarité tendent à diminuer en raison de la forte répression de la corruption, les réseaux d'entraide au Burundi restent très larges et ont même tendance à s'élargir avec la crise actuelle.

Idéphonse (Burundi)

Idéphonse est le comptable de la commune de Mabayi, depuis dix ans. Il a 44 ans, il est marié et a quatre enfants. Ses parents sont nés dans la commune de Mabayi et étaient cultivateurs, comme leurs parents et arrière grands-parents. Il est le premier de sa famille à travailler dans la fonction publique. Ses frères et sœurs sont dans le commerce, tout en cultivant les terres familiales ; ils mènent une vie aisée par rapport aux autres habitants de Mabayi.

Fort de son diplôme A3 en comptabilité, Idéphonse avait tout d'abord travaillé pendant cinq ans en tant que gestionnaire de stock et de recouvrement au centre de santé de Mabayi. Il a ensuite répondu à un appel d'offre de la commune, qui voulait recruter un comptable expérimenté dans le recouvrement. Il a passé un test qu'il a réussi en arrivant premier, « devant tous les concurrents », dit-il très fier.

Idéphonse aime son travail, parce que cela lui permet de servir la nation, mais aussi parce que son salaire de 150.000 FBU (75€) par mois permet de faire vivre sa famille.

« Ce n'est pas un salaire suffisant au vu du travail que j'accomplis. Je fais régulièrement des demandes d'augmentation, mais je n'ai pas encore obtenu gain de cause. »

Il arrive que le salaire soit tellement juste qu'il ait besoin d'un « découvert » (une avance sur salaire), qu'il sollicite auprès de l'administrateur communal. Il obtient parfois des primes, également à la discrétion de son supérieur hiérarchique. Il complète parfois son salaire avec des frais de mission, mais il affirme devoir souvent les déléguer à ses subalternes, car il a toujours des

tâches à accomplir qui nécessitent sa présence physique. Enfin, il possède sa propre maison ainsi qu'une autre maison, qu'il loue et qui lui procure 50.000 FBU (25€) par mois. Ce travail lui permet d'obtenir la sécurité, le respect et le contentement de sa famille.

« Mon travail constitue en quelque sorte une garantie de sécurité financière. Il y a dix personnes qui dépendent complètement de mon salaire. En plus de ces dix personnes, il y a des membres de ma famille qui bénéficient de mon assistance, mais de manière irrégulière. Cette deuxième catégorie n'est pas facile à déterminer car ils sont de la famille élargie, et aussi de mes connaissances et voisins de la colline. Je contribue ce que je peux donner et les autres complètent. [...] Ils viennent me voir parce qu'ils n'ont pas de quoi manger, ou parce qu'ils ont besoin d'aller à l'hôpital. »

Idéphonse croit profondément dans l'entraide sociale, il en a lui-même bénéficié depuis son enfance, lorsqu'il était à l'école, et plus tard dans sa vie professionnelle. Pour lui, c'est un « devoir moral » de venir en aide à ses proches, une charité chrétienne. Il évoque également le sentiment familial qui le lie aux siens, mais aussi l'interdépendance des membres de la famille, « chacun appartient à une large communauté », dit-il. « Lorsque je serai mort, c'est aux membres de ma famille de s'occuper de ma progéniture. » Lorsque je lui demande s'il a parfois l'impression d'être spolié et si ses proches constituent parfois un handicap dans son travail, il répond :

« Il arrive qu'un membre de la famille veuille bénéficier de quelques avantages liés à ma fonction. Par exemple, il arrive qu'un proche vienne me demander si c'est possible de ne pas payer la taxe au marché. C'est quelque chose que je n'accepte jamais. Je lui explique que s'il a besoin d'argent je lui donne de ma poche et non de la caisse de la commune. Ils comprennent toujours et ne font jamais d'histoire. »

Le travail d'Idéphonse est donc plutôt bien perçu par ses proches. En revanche cette réussite sociale peut également susciter des jalousies. Idéphonse raconte qu'un voisin, jaloux de sa condition socio-économique, serait allé voir un sorcier pour savoir comment obtenir sa richesse. Ce dernier lui aurait conseillé un sacrifice pour parvenir à ses fins. Le voisin aurait alors tenté d'empoisonner les enfants d'Idéphonse. Malgré des soins immédiats, le plus jeune des enfants d'Idéphonse mourut, l'autopsie ayant révélé de l'acide dans l'estomac, mélangé à du jus de banane. Le voisin fut

immédiatement emprisonné, puis libéré après quelques années, mais il dut fuir le village pour éviter la vindicte populaire.

En ce qui concerne ses relations avec les collègues, Idéphonse ne les considère « ni chaleureuses, ni amicales », même si d'une manière générale la collaboration reste fonctionnelle :

« Des tensions et des conflits entre les collègues surgissent de temps en temps. Les chefs jouent les arbitres dans de telles situations, pour éviter que des tensions latentes ne dégénèrent en conflits ouverts. Au moins, grâce à la CTB, personne ne bloque l'avancée de l'autre car chacun connaît ses responsabilités et ses limites. Même l'admicom ne peut pas se permettre de léser les droits des employés, parce que ces derniers pourraient porter plainte. »

Idéphonse semble lui-même appliquer une gestion exigeante dans ses relations professionnelles, par exemple en refusant de faire partie de la caisse d'entraide financière mise en place par le personnel : « Les initiateurs du projet n'ont pas pu me convaincre du bien-fondé de cette caisse. Je ne vois aucun avantage à tirer de ma participation dans cette caisse. » Il affirme aussi refuser certaines injonctions de son chef et de certains de ses collègues, lorsqu'ils cherchent à outrepasser leurs compétences. Il évoque par exemple les demandes d'argent de l'admicom avant leur enregistrement par le service comptabilité, ou encore les demandes pour effectuer le recouvrement fiscal dans les zones les plus lucratives. Face à ces pressions, Idéphonse ne cède pas, il invoque les fiches de poste de chaque responsable et renvoie chacun à ses attributions personnelles. Malgré ces difficultés, Idéphonse affirme que dans l'ensemble, sa collaboration avec l'administrateur est « plutôt bonne, car j'ai dix ans d'ancienneté et un contrat de durée indéterminée avec la commune, ce qui me permet d'être respecté, alors que l'administrateur n'est là que pour cinq ans ».

Au quotidien, Idéphonse est fortement sollicité, les va-et-vient dans son bureau sont constants. Il est rarement seul dans le bureau, l'aide comptable ou le responsable de la comptabilité de l'ordonnateur étant presque toujours présents. Les percepteurs d'impôt, l'administrateur communal, les collègues viennent constamment à lui pour régler des problèmes administratifs, faisant de son bureau le point névralgique de l'administration communal. Cependant, comme l'affirme Idéphonse, les rapports entre collègues restent avant tout formels. Les discussions informelles sont toutefois existantes : au sortir du bureau ou durant la journée lorsque l'électricité fait défaut, les employés du bureau

communal se retrouvent à l'extérieur et échangent sur les dossiers en cours ou leurs considérations personnelles.

Enfin, Idéphonse souligne à maintes reprises le rôle des bailleurs dans son développement professionnel :

« J'ai des relations avec les bailleurs depuis des années et j'apprécie beaucoup leur travail. Ma relation avec les bailleurs a changé ma vie de comptable, cela a eu un impact très positif sur mon travail quotidien. La CTB a amené une nouvelle manière de tenir la comptabilité, à travers des logiciels de comptabilité. De plus, j'ai maintenant une moto pour me rendre sur le terrain et organiser des réunions. Et maintenant la province est classée première, lors de l'évaluation des performances des communes. »

————— Analyse —————

L'entretien avec Idéphonse était important car il est représentatif de nombreux fonctionnaires rencontrés sur le terrain qui, malgré les difficultés politiques et économiques du pays, malgré le manque de moyens, souhaitent rendre la gouvernance locale fonctionnelle et effectuer au mieux leur travail. L'entretien permet également de montrer le contraste avec Stanislas, qui est perceptible aussi bien dans leur rationalité que dans leur logique de comportement. Alors que Stanislas privilégie des rapports sociaux *a minima* avec ses collègues, s'entretenant à huit clos et presque uniquement avec les personnes avec qui il maintient des intérêts, Idéphonse reçoit dans son bureau de manière ouverte, il conseille ses collègues, il accompagne la mise en œuvre des projets, etc.

De plus, Idéphonse met un point d'honneur à souligner son intégrité et sa probité envers le système de lois et de normes régissant son métier. Plutôt que de chercher à contourner ces règles, il a au contraire considéré qu'elles lui apportaient un avantage dans son travail et ses relations professionnelles. Cette droiture lui a en effet permis de prendre l'ascendant sur ses collègues, et même son supérieur hiérarchique. Il se positionne comme celui qui maîtrise les lois et les règles de la commune, ayant ainsi autorité pour définir ce qui peut être fait ou non. Idéphonse va même jusqu'à refuser les ordres donnés, telles que les missions, qu'il délègue à ses subalternes. En déléguant ces missions, qui représentent pourtant un gain possible, Idéphonse se positionne à contre-courant des pratiques du milieu, ne cherchant pas à profiter de tous les avantages de sa

fonction. Cette intégrité et cette rigidité ne semblent pas faciles à mettre en œuvre, elles lui valent d'ailleurs quelques inimitiés avec ses collègues, ou des difficultés pour obtenir une augmentation.

Dans cette optique, Idéphonse a su valoriser les formations de la CTB, non pas par rapport au gain économique immédiat, mais par rapport à l'accroissement de ses connaissances et compétences professionnelles, et aux marges de manœuvre que cela lui procure au sein de la commune. Notons également la valorisation de son travail à travers l'évaluation de la performance des communes. La fierté d'Idéphonse ne s'exprime pas seulement à travers son statut social ou sa fonction, comme Stanislas, mais aussi à travers le respect des principes des programmes de BG.

Cela illustre clairement ici une appropriation de ces normes de BG, dans le cas où celles-ci sont en phase avec les intérêts de la personne qui est chargée de les mettre en œuvre. Plus encore, Idéphonse s'appuie sur ces règles et lois pour régir son action et celle de son entourage. Les règles, plutôt que les normes pratiques, deviennent le prisme par lequel il interagit. Sa confiance dans l'Etat de droit est tout à son honneur, même si elle semble un peu idéalisée, lorsqu'il évoque, par exemple, la possibilité d'intenter un procès contre son supérieur hiérarchique, faisant abstraction ainsi de l'ensemble des normes pratiques et des rapports de force propres à son milieu.

Idéphonse vient d'un milieu paysan, mais il a eu le courage d'étudier la comptabilité, puis de développer des compétences pendant plusieurs années, avant de postuler comme comptable à la mairie de Mabayi. Il a donc du mérite et n'a pas usurpé sa fonction. Il est important de le souligner, pour contraster avec les autres entretiens et montrer qu'il existe des situations où le mérite, la vertu ou le talent sont plus valorisés que les liens clientélistes ou népotiques.

Enfin, l'entraide sociale n'est pas un vain mot pour Idéphonse, avec dix personnes dépendant directement de son salaire, sans compter les autres sollicitations de son cercle social. Néanmoins, dans la gestion des doléances, Idéphonse semble établir une claire distinction entre la sphère privée et la sphère publique, cherchant, là aussi, à être parfaitement intègre par rapport aux règles régissant sa fonction, et non certaines normes pratiques.

Innocent (Rwanda)

Innocent est un agent foncier au niveau du secteur, au Rwanda. Il s'occupe du notariat, c'est à dire de la notification et de la gestion des titres fonciers, dans différents secteurs du district de Muhanga.

Cela fait trois ans qu'il occupe ce poste. Auparavant, il était chargé des affaires sociales, toujours au niveau du secteur. Il suppose que ce sont ces bons et loyaux services qui lui ont permis d'obtenir cette nomination. Innocent est titulaire d'une licence en géographie, obtenue à l'Université Nationale du Rwanda. Il a commencé sa carrière en tant qu'enseignant à l'école secondaire, puis agent dans un projet du ministère de l'Industrie.

Il aime son travail, parce que cela lui permet de rencontrer de nombreuses personnes, mais aussi et surtout parce que ce travail lui permet de le faire vivre, lui et sa famille. Il reçoit un salaire d'environ 385.000 FRW (380€) tous les mois. « Ce salaire n'est pas suffisant, étant donné l'étendue du travail que j'effectue et les risques qui sont liés à mon travail. » Il dit ne pas recevoir de revenus annexes.

« Je ne reçois presque pas de missions ni de per diem, je gagne un peu d'argent quand je participe dans des formations, mais celles-ci sont tellement irrégulières que je ne peux pas les considérer comme une source de revenu stable. »

En outre, Innocent cherche à être une personne intègre :

« Les gens sont compliqués. Moi, j'essaie d'être strict dans mon travail. Pour éviter toute tentative de corruption ou de favoritisme, je n'accorde pas trop d'importance aux connaissances dans l'exercice de mes fonctions. »

Ce n'est pas toujours facile, non seulement parce qu'économiquement il a parfois du mal à joindre les deux bouts, mais aussi socialement, car il évoque de nombreuses attentes de la part de son cercle social. Selon certains témoignages de son lieu de résidence, Innocent a une réputation détestable, en raison de son intransigeance et de son refus d'octroyer certains permis de construire. C'est pourquoi Innocent parle également de risques liés à son travail.

Néanmoins, les sollicitations familiales sont limitées pour Innocent, dont les parents, qui étaient agriculteurs dans la province du sud, sont décédés lorsqu'il était encore à l'école secondaire. Il avait alors été placé dans une famille d'accueil, pendant que ses frères et sœurs grandissaient dans un orphelinat. Pour Innocent, cela a eu un impact majeur sur sa conception de la famille, qui se résume aujourd'hui à ses frères et sœurs et au foyer qu'il a fondé, sans famille élargie. En outre, ses frères et sœurs ont une meilleure situation économique que lui. Il consacre donc son budget

essentiellement à son foyer. Innocent a aujourd'hui 50 ans, il est marié et père de deux enfants. Sa femme travaille également dans la fonction publique et gagne plus d'argent que lui.

Il considère que l'ambiance dans son équipe est plutôt bonne, même s'il a finalement assez peu de contacts avec ses collègues, car il a beaucoup de travail. « Devant mon bureau, il y a souvent tellement de gens que je ne sais pas comment m'y prendre. » Il évoque également à son niveau la « paperasse », les multiples documents à remplir, l'obligation constante de respecter les procédures, de prouver que son travail cadre avec les règles. « Les *Imihigo* c'est une bonne chose, ça donne une orientation, mais moi j'ai déjà tellement à faire ».

Il pense qu'il n'y a pas vraiment de compétition entre collègues, mais au contraire une certaine solidarité. « Quand on a besoin d'argent, on fait d'abord recours aux collègues pour voir s'il y en a un qui peut dépanner. » Cette solidarité, il dit ne pas l'avoir vécu lui-même en personne, mais en être témoin pour sa femme :

« En 2014, ma femme, qui travaillait alors dans un ministère, a été malade. Elle devait aller se faire opérer en Inde. Nous n'avions pas les moyens et l'assurance maladie des agents de l'Etat ne couvre pas ce genre d'opération. Les anciens collègues de mon épouse se sont alors concertés pour mettre en commun les fonds et il y a eu assez d'argent pour que ma femme puisse aller se faire opérer. J'ai été vraiment touché par ce geste de solidarité. »

Lui-même n'hésite pas à donner de l'argent lorsqu'il est sollicité par les collègues ou les amis :

« C'est une habitude, quand il y a quelqu'un qui veut se marier, il compte beaucoup plus sur l'aide des amis que sur ses propres moyens. Des fois, on a tellement d'invitations au cours du mois qu'on ne sait pas comment s'y prendre ; alors on choisit les personnes les plus proches pour leur donner le peu qu'on dispose. »

Il donne environ 40.000 FRW (38€) par mois pour les mariages. Innocent doit lui-même parfois faire appel à la solidarité. De plus, il a souvent recours à des avances sur salaire, en négociant avec la banque par laquelle transite son salaire. « Presque tous les fonctionnaires vivent avec des avances sur salaires ». Néanmoins, avec le salaire de sa femme, cela lui arrive aussi de réussir à épargner,

parfois jusqu'à 50.000 FRW en fin de mois. Il a d'ailleurs réussi à économiser suffisamment pour se payer sa propre maison, payée avec un crédit sur vingt ans.

Ses dépenses sont avant tout pour l'alimentation (150.000 FRW, 148€), les sorties au bar (90.000 FRW, 88€), l'éducation des enfants (70.000 FRW, 68€), la maison (65.000 FRW, 63€), et les restaurants (50.000 FRW, 48€). Quant à sa vision de l'avenir, il en parle sans ambages, et avec une certaine philosophie :

« Il est parfois difficile de faire des projets d'avenir, on se demande si on va continuer à avancer dans la vie professionnelle ou si on a atteint le sommet de la carrière ; on se pose cette question quand on voit l'âge qui avance et les opportunités qui s'amenuisent de jour en jour. Mais la vie est ainsi, on doit espérer le meilleur et surtout penser aux enfants. »

Enfin, à propos des agences de développement, il dit les avoir « croisées » lorsqu'il travaillait comme agent chargé des affaires sociales, mais ne pas les avoir rencontrés à titre personnel. Il les évoque en termes vagues mais positifs.

————— Analyse —————

L'entretien d'Innocent figure dans ce chapitre car, tout comme Idéphonse au Burundi, il est représentatif de nombreux fonctionnaires qui cherchent à effectuer leur travail en toute intégrité, malgré les sollicitations de leur entourage social et de leur milieu professionnel. En outre, il contraste avec Théodomir, puisqu'Innocent est beaucoup plus âgé et semble beaucoup plus précautionneux et méfiant dans la manière dont il interagit avec les administrés. En fait, Innocent représente l'idéaltype de nombreux agents publics au Rwanda, qui agissent avant tout dans la crainte d'enfreindre la loi ou de ne pas respecter des normes et d'être sanctionné.

Soulignons qu'Innocent occupe un poste important, la terre au Rwanda étant un enjeu essentiel au Rwanda, le pays le plus densément peuplé du monde. Les jeux d'influence sont donc nombreux à son niveau. En 2013, une observation participante pendant dix jours au bureau foncier du district de Muhanga m'avait d'ailleurs permis d'observer la résistance des agents publics face aux injonctions quotidiennes des citoyens, qui cherchaient à les influencer :

Extrait de l'observation participante du 29/08/2013, bureau foncier du District de Muhanga

Amos est seul derrière son bureau, il y a plusieurs personnes dans le bureau et quelques-unes en dehors, c'est un va et vient continu.

Administré n°1: Je viens chercher mon attestation d'habilitation de ma parcelle (Il tend un document à Amos)

Amos : Les documents pour l'attestation ne sont pas prêts et le responsable de votre dossier n'est pas là. Je vous donne son numéro de téléphone

Amos lui dicte le numéro de téléphone, la personne sort en appelant le responsable, puis elle revient.

Administré n°1: J'ai appelé le responsable, mon dossier est prêt !

Amos : Vous avez le choix entre partir aujourd'hui avec un dossier incomplet ou revenir un autre jour et obtenir un dossier complet. C'est vous qui choisissez.

Administré n°1 : Et on ne peut pas s'arranger? Je travaille et je ne peux pas revenir facilement. *Amos ne répond même pas et fait signe à la personne suivante. La personne précédente s'en va*

Administrée n°2 : Bonjour, je voudrais savoir ce qui est prévu pour ma parcelle, qui est en zone urbaine.

Amos : Il faut construire une maison à étages.

Administrée n°2 : Je ne comprends pas pourquoi

Amos : C'est comme ça.

Administrée n°2 : J'ai écrit une lettre à l'administrateur communal pour expliquer mon cas mais je n'ai pas eu de réponses.

Amos : Vous devriez plutôt vous préparer à construire une maison à étage, ou bien vendre la parcelle à quelqu'un qui peut construire une maison à étage.

La dame s'en va, en clamant « ce sont des problèmes, ce sont des problèmes ! »

Un homme entre et demande à voix haute et d'une voix forte : « où est mon cas ? » Amos lui répond qu'il faut attendre 15 jours. L'homme s'en va.

Le téléphone de l'agent sonne, la personne au téléphone explique qu'elle ne comprend ce qu'on lui demande de faire. L'agent insiste sur le fait que la personne doit s'arranger avec l'autorité de la cellule. La communication devient houleuse. L'agent se fâche et coupe la conversation.

[...]

L'observation participante met en avant le rapport strict aux normes péremptoires. Par exemple, l'agent du bureau foncier (Amos) fait référence au plan d'urbanisme qui oblige toute une partie des propriétaires urbains de Muhanga à construire uniquement des bâtiments à étage. Le préposé n'a aucune marge de manœuvre et doit se contenter de faire respecter les règles pour appliquer le plan de développement, indépendamment de la volonté des usagers ou la sienne. Il s'agit là d'un trait caractéristique de la bureaucratie rwandaise. On comprend donc mieux que la prudence et le ton catégorique d'Innocent avec les usagers lui permettent d'éviter d'être en porte à faux avec la loi. Innocent préfère prendre des risques auprès de son environnement social plutôt que de se retrouver dans l'illégalité. C'est un choix moral, motivé par la peur de sanctions à son encontre et la volonté de faire respecter les règles.

Le témoignage d’Innocent est également important pour souligner que les liens de solidarité entre collègues ne sont pas seulement orientés vers la recherche d’intérêts, mais sont tout simplement parfois l’expression d’une réelle fraternité, d’une aide désintéressée, comme en témoigne l’exemple de sa femme, qui a pu être opérée uniquement grâce à l’aide de ses collègues. Cela met également en exergue le fait que cette entraide dépasse de loin le cadre familial. Innocent est d’ailleurs représentatif de nombreux rwandais ayant perdu leur famille pendant la guerre, et qui ont su par la suite se reconstruire un nouveau cercle social. En raison du génocide de 1994, cette solidarité s’exprime aussi sur une base ethnique. Par exemple, un collègue et ami de Muhanga m’avait confié qu’il estimait qu’il était de son devoir de rappeler tous les matins à ses collègues tutsi « souviens-toi qui tu es ».

CONCLUSIONS

Cette série de portraits permet de dégager certains traits caractéristiques de la logique d’action et de l’*ethos* des fonctionnaires, en mettant en exergue les conditions relationnelles et contextuelles de leur domaine d’action. Rappelons que la notion d’*ethos* est ce qui porte à considérer « l’articulation entre le social (les interdépendances et les interactions), le culturel (les significations collectives, le symbolique) et l’affectif (le ressenti et les désirs) dans l’engagement pratique » (Fusulier, 2011: 25). Mais avant d’évoquer ces aspects, soulignons que le choix discrétionnaire de présenter dans une première partie les agents de la capitale et les autres s’est révélé cohérent. La fracture entre le centre et la périphérie est présente dans les deux pays, même si elle est beaucoup plus forte au Rwanda qu’au Burundi. Alors qu’au Burundi les différences de salaire n’étaient pas significatives entre un directeur du ministère et un employé communal, au Rwanda l’écart entre la capitale et le reste du pays semble gigantesque. Cela génère également une différence dans le mode de vie, entre la capitale et ce que les agents publics de la capitale nomment « l’intérieur des terres ».

Cette fracture représente un biais dans la perspective des fonctionnaires, qui risque d’influencer l’implantation des programmes de BG, tant dans leur conceptualisation que dans leur mise en œuvre. Le risque est par exemple de déconsidérer les populations rurales et de reporter sur eux des logiques de développement globalisantes et inadaptées (cf. chapitre 6), ou encore de développer des logiques de cannibalisation et de contrôle du niveau local (cf. chapitre 5). Mais d’un autre côté, au Rwanda la fracture centre - périphérie et l’application stricte des règles (en raison du risque que

comporte une non-conformité à ces règles) portent finalement à une réduction des réseaux clientélistes. Il y a donc une multiplicité des dynamiques de pouvoir, avec à la fois un renforcement (au niveau formel et informel) du centre sur la périphérie dans le cadre de l'administration, tout en ayant dans la sphère sociale, une influence moindre des proches sur les pratiques des fonctionnaires. Au Burundi, au contraire la tendance est une croissance de l'importance des réseaux de solidarité.

Dans les deux pays, au niveau central comme au niveau local, les fonctionnaires ont parlé de lutte pour l'obtention de moyens financiers. Les liens personnels, aussi bien en dehors de l'organisation qu'au sein de l'organisation, sont mis à contribution pour l'obtention d'avantages, ce qui indique la prégnance de liens clientélistes. Ces coups-bas peuvent évidemment nuire à la mise en œuvre des programmes, puisqu'ils affectent par exemple la coordination des départements, ou le choix des personnes affectées aux programmes. Mais ils sont surtout représentatifs d'une perception des programmes de BG, qui sont plus valorisés pour le gain économique qu'ils représentent que leur contenu intrinsèque.

Cette instrumentalisation peut aussi favoriser l'intéressement des fonctionnaires (la deuxième phase dans la sociologie de l'acteur réseau), dans le sens où les fonctionnaires sont constamment soumis à des logiques de compétition, d'accaparement des ressources, d'obligations de résultats, ce qui crée de l'indifférence par rapport aux politiques elles-mêmes, qui peuvent ainsi facilement s'insérer dans leur quotidien, sans résistance ou remise en cause. Au Rwanda, l'obligation de résultats et de respect des procédures semble d'ailleurs beaucoup plus prégnante, renforçant ce comportement d'indifférence pour les politiques menées. D'un autre côté, cela peut limiter l'enrôlement idéologique envers le contenu conceptuel du *travelling model*, même si à force de répétitions des éléments de langage, celui-ci s'insère également dans le vocabulaire et donc dans la description du réel par les fonctionnaires. En outre, le cas de Prosper montre que la gratitude envers le système, à la fois porteur du *travelling model* et favorisant un fort intéressement personnel (en l'occurrence une ascension sociale) peut aussi porter à cet enrôlement.

Certains fonctionnaires osent évoquer la politisation de l'administration publique et son influence sur les carrières et le quotidien de chacun. Cette politisation semble former une deuxième hiérarchie, parallèle à celle officielle, renforçant ceux qui en bénéficient, au mépris des autres. Elle se présente comme un réseau communautaire, offrant un lien identitaire entre les agents. Elle est activée dans des buts spécifiques et sur la base de relations binaires entre les acteurs, en fonction de leur degré de proximité. Elle apparaît également comme un ensemble fixe de normes, définissant les rapports de force entre les individus. Cette politisation semble donc une strate supplémentaire de normes

sociales et pratiques invocables par les acteurs, au même titre que l'appartenance ethnique, familiale, régionale, etc. Cet ensemble stratifié de normes sociales forme un pluralisme normatif, compris ici comme un « ensemble de normes complexes, issues de diverses sources et s'imposant avec une force variable, dont les substances peuvent se faire face, voire se heurter » (Bernheim, 2011 : 38). Comme le souligne cette définition, il n'y a pas ici une claire hiérarchie des normes. Au contraire, c'est la fluctuation du poids de ces normes qui rend leur interprétation difficile pour les acteurs, portant parfois à des « accrochages » ou des incompréhensions entre plusieurs systèmes normatifs.

Par son lien direct avec le pouvoir, la politisation surpasse cependant les autres structurations sociales. Cela peut comporter des effets négatifs pour l'implantation des programmes de BG, par exemple en favorisant des personnes incompetentes. Cela peut aussi porter à plus de discipline, par exemple à travers une plus grande redevabilité des membres du parti (dans le sens où ils doivent rendre des comptes envers leurs protecteurs, ce qui favorise une obligation de résultat) ; ce qui est par contre bénéfique à la mise en œuvre des mêmes programmes. Là encore, c'est donc le contexte dans lequel est exercée cette politisation qui est déterminant. Ce contexte semble différent entre le Rwanda et le Burundi, le Rwanda définissant un ordre disciplinaire plus structurant que le Burundi, aussi bien en termes de logiques d'action que de marges de manœuvre dont bénéficient les individus. L'*ethos* de référence des fonctionnaires semble donc différent entre les deux pays, non pas tant dans l'affectif ou le culturel, mais surtout dans les interactions et interdépendances qui modélisent les rapports sociaux des fonctionnaires.

Un autre aspect qui ressort de ces entretiens est l'obligation sociale d'entraide, ce qui contraste avec la compétition évoquée plus haut, ou plutôt souligne là encore la multiplicité des logiques d'actions, entre concurrence et entraide. L'obligation morale, la volonté d'aider les proches, la réciprocité sont autant d'arguments qui justifient ces transferts sociaux, mais pas forcément de manière extensive allant jusqu'à aller à l'encontre des règles de l'administration. Bien que cette conception du lien social ne soit pas incompatible avec la BG, il y a une claire différence entre la conception individualiste de l'agent public dans le modèle wébérien, et la conception rwandaise ou burundaise d'un agent public, qui est avant tout un être social. De plus, par rapport à leur milieu d'origine, tous les fonctionnaires ont connu une ascension sociale, leur fonction et leur statut social étant source de fierté, ce qui constitue une grande part de leur identité, de leur *ethos* social.

Notons que la prégnance de ce lien social semble avoir un impact plus grand sur les activités professionnelles de certains fonctionnaires au niveau local, les métiers exercés par les agents

publics locaux étant plus en lien avec les préoccupations des populations, que les tâches effectuées par les agents du ministère. Pour les fonctionnaires, la solidarité est à la fois un carcan et une ressource. De nombreux agents évoquent les « solidarités négatives », comprise comme la capacité de certains à s'allier pour contourner une loi ou des procédures, ce qui revient à la notion de résistance du groupe par rapport à la direction, comme l'explique Crozier (Crozier, 1963: 52). Néanmoins, d'autres fonctionnaires mettent au contraire un point d'honneur à ne pas se laisser corrompre et à respecter les lois, malgré l'insistance de leur milieu social.

L'ensemble des agents publics évoque les bailleurs en des termes positifs, soit parce qu'ils ont permis un gain personnel pour les agents (primes, frais de mission, renforcement des capacités), soit parce qu'ils sont considérés comme des entités apportant le progrès et le développement. Ce consensus est surprenant étant donné la différence des relations entre les bailleurs et les agents publics des deux pays, plutôt inégalitaire au Burundi (cf. chapitre 3), et plutôt équilibrée au Rwanda. Cette relation semble assez intense, puisque seul Théodomir, qui évolue au plus bas de l'échelle hiérarchique, n'a pas eu de contacts directs avec les bailleurs et ne les différencie pas des ONG. Cela illustre une forte présence et un quadrillage ténu des bailleurs, sur les territoires burundais et rwandais.

Pour conclure, ces observations dans la récurrence des comportements et des attitudes des agents publics permettent de dégager certains principes directeurs de l'*ethos* social et professionnel propres aux milieux étudiés. Certes, la pluralité des insertions sociales, les parcours de vie très différents des agents, les multiples contraintes auxquelles les agents doivent faire face rendent difficile la définition d'un « principe agissant » unique. L'analyse montre cependant la présence d'attitudes collectives, qui influencent la « cartographie du possible, du normal et du désirable » (Fusulier 2011: 36). En rapport au sujet de thèse, la question est donc de savoir si les normes de BG ont une influence sur l'*ethos* social des fonctionnaires, et donc sur cette conception sociale et relationnelle de leur statut.

Selon les entretiens réalisés, cette influence sur les fondements de l'identité des fonctionnaires semble minime. Si les évaluations de la performance ou les opérations de transparence peuvent être une source de reconnaissance et qu'elles peuvent modifier l'*ethos* professionnel des fonctionnaires (comme dans le cas d'Idéphonse), l'étude prouve à ce stade de la recherche que les normes de BG sont surtout vécues comme des contraintes, car très éloignées des considérations sociales et matérielles des fonctionnaires et des populations.

**DEUXIEME PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DU
TRAVELLING MODEL AU BURUNDI ET AU RWANDA**

CHAPITRE 5 : L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE COMME MOYEN DE CONTRÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

« C'est celui qui a le couteau qui a aussi la viande. »

Proverbe burundais

INTRODUCTION

La mise en place d'un système de gestion des performances, en particulier d'une évaluation des collectivités locales, fait aujourd'hui partie intégrante de la nouvelle gestion publique (Dzimibiri, 2008). Le but est de rationaliser la gouvernance et d'optimiser la délivrance des services publics, d'améliorer la planification pour un développement durable¹⁵³ ou encore de faire preuve de plus de « transparence » et de « redevabilité » par rapport à la gouvernance publique.¹⁵⁴ Au nom de la bonne gouvernance et à travers la coopération Nord-Sud, ce mode de gestion publique, et en particulier ces évaluations des performances, est aujourd'hui transposé et appliqué dans les pays tributaires des programmes de développement, tels que le Rwanda et le Burundi.¹⁵⁵ Ce chapitre cherche à mettre en

¹⁵³ International organization for standardization, *Comment évaluer votre ville? Une nouvelle norme ISO facilite la comparaison*, 14 mai 2014, http://www.iso.org/iso/fr/home/news_index/news_archive/news.htm?Refid=Ref1848, [Consulté le 27/04/2017]

¹⁵⁴ Institute of policy analysis and research Rwanda (IPAR), *Imihigo evaluation FY 2013/2014 final report*, Kigali, September 2014

¹⁵⁵ En 2014, le budget de fonctionnement du Rwanda reste dépendant à hauteur de 40% de l'aide extérieure, et le Burundi à hauteur de 43,47%. *Banque Mondiale, Rwanda*, <http://www.banquemondiale.org/fr/country/rwanda/overview>, [Consulté le 27/04/2017]

Observatoire de l'action gouvernementale, *Rapport d'Observation de la Gouvernance au cours du mois de décembre 2013*, Février 2014.

exergue les effets de la mise en œuvre des évaluations des performances des collectivités locales sur l'administration publique. Pour cela, différents points d'analyse sont considérés : le contrôle de l'Etat central sur le niveau local, l'importance accordée à cet instrument de contrôle par l'administration centrale et son appropriation par les fonctionnaires. L'analyse devrait ainsi permettre de mieux comprendre l'actuel mode de gouvernance des pays étudiés et l'instrumentalisation de cet aspect du programme de BG.

Comme évoqué dans l'introduction de la thèse, ce chapitre se base sur des observations participantes et des entretiens réalisés dans le cadre de l'évaluation des communes du Burundi (à Bujumbura Rural, Bujumbura Mairie et Gitega) en 2014 et des districts du Rwanda (Kicukiro, Karongi, Muhanga et Nyarungenge) de 2013. Il se propose de rendre compte de ce travail de recherche et d'offrir une analyse comparée de ces résultats entre le Rwanda et le Burundi. La première partie du chapitre est consacrée à la contextualisation de la recherche, en revenant sur la notion d'évaluation de la performance. Dans la deuxième partie, je présente l'évaluation des performances proprement dite. J'analyse la méthodologie utilisée par le Rwanda et le Burundi pour leurs évaluations, ainsi que le processus d'appropriation de ces évaluations par les différents acteurs. La troisième partie porte à une généralisation sur certains aspects de gouvernance qui ont été mis en exergue à travers l'évaluation de la performance des collectivités locales, notamment la notion de contrôle et d'ascendant du centre sur la périphérie.

I — LA NOTION D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

1. *Pourquoi une évaluation des performances ?*

La classification, la hiérarchisation, l'attribution d'un statut ou d'une fonction à l'individu dans la société n'est pas un phénomène nouveau. De même les processus de valorisation individuelle semblent accompagner toute relation interpersonnelle. La nouveauté provient de la mise en place d'une formalisation quantitative de l'activité professionnelle s'inscrivant dans une gestion bureaucratique de l'organisation. L'innovation provient également de l'imposition de jugements de valeur objectivés et prédéterminés et s'appliquant à l'échelle strictement individuelle, en opérant une dichotomie entre l'individu et son contexte social.

L'évaluation des performances est un enjeu majeur de la BG. Elle s'y inscrit à travers les concepts de reddition des comptes et de transparence. Elle instaure une logique d'efficacité, par rapport à des objectifs de résultats préétablis et rationalisés. C'est l'aspect le plus emblématique de la nouvelle gestion publique, c'est-à-dire la prééminence des règles de gestion managériale au cœur de l'administration publique, soit la contractualisation du travail des fonctionnaires. Apparue à partir des années 1970 dans le monde de l'entreprise, la nouvelle gestion publique minimise la différence entre la gestion publique et la gestion privée, en instaurant une culture du résultat. Depuis les années 1980, la mise en œuvre des conditionnalités et des programmes de réformes financés par les institutions internationales ont portés à l'introduction des principes de cette gestion axée sur les résultats.

Comme l'évoque Hibou, (Hibou, 2012), l'évaluation des performances s'inscrit dans un processus large de bureaucratisation du monde. Elle vise à une mise en comparaison systématique des actes individuels, et à une définition d'objectifs et de standards d'efficacité, pour chaque action de la sphère professionnelle. Cette tendance porterait à une « violence de la quantification », mettant les agents sous une pression constante pour que soient atteints les objectifs préalablement établis : « le principe d'efficacité, la logique de la performance et la gestion par résultat – qui nécessitent la centralisation des décisions et un exercice autoritaire du pouvoir – trouvent en effet leur puissance dans cette omniprésence de la quantification » (Ibid. :168). La définition des comportements attendus et le rejet de ceux qui ne le sont pas, l'édiction d'un système formé de codes et de procédures sont des rouages d'un système de domination. Il y a donc dans l'établissement des normes une réduction des possibles, c'est-à-dire une réduction de la rationalité à des modalités d'action et de pensée préétablies, qui limitent les capacités de concevoir la complexité du réel. L'analyse devrait permettre de comprendre le processus et les conséquences d'une possible instrumentalisation de cette technologie par les gouvernants.

A travers l'établissement de critères de respect des normes, la nouvelle gestion publique permet également une délégation du pouvoir central, ce dernier pouvant ainsi gouverner à distance ; ce qui explique son intérêt dans le cadre ici de la décentralisation. Cette gouvernance à distance s'opère à travers la quantification des résultats à obtenir, ce qui favorise d'un côté la centralisation du contrôle et de l'évaluation, et de l'autre la responsabilisation et l'obligation des agents publics à respecter les résultats attendus. Ainsi, la normalisation des procédures et des comportements est censée améliorer la gestion des projets de développement, notamment parce qu'elle ne s'exerce pas de manière singulière et discrétionnaire, mais au contraire de manière dépersonnalisée, et pour l'ensemble des agents. L'étude empirique déterminera si ces dynamiques de contrôle et de

responsabilisation des individus sont également présentes au Rwanda et au Burundi, à travers l'utilisation de cette technologie.

2. Les enjeux de l'évaluation des performances au Rwanda et au Burundi

Selon la SNBGLC, il y a au Burundi « l'absence d'une culture de gestion axée sur les résultats et l'obligation de rendre compte » (République du Burundi, 2012a :28). L'évaluation des performances des communes est donc conçue comme un moyen de pallier à cette déficience, pour « améliorer les performances et l'efficacité du service public », « institutionnaliser la planification des actions » et « mettre en place des mécanismes de redevabilité » (Ibid. :30). Au Rwanda, l'évaluation des performances est présentée comme une technologie encore plus prodigieuse, tant il y a d'objectifs liés à son utilisation. Elle est censée faciliter « la participation citoyenne », et « l'efficacité du gouvernement », tout en permettant d'« accroître la reddition des comptes », mais aussi d'« accélérer l'implantation de l'agenda national » et de « s'assurer de son appropriation par les responsables », de « promouvoir la transparence », « l'orientation des résultats vers la performance », d'« instiller l'innovation et encourager la compétitivité », « la culture de l'évaluation de la performance », et même de « promouvoir le zèle et la détermination à atteindre des objectifs » (Republic of Rwanda, 2006b :3) ! La seule énumération de ces objectifs souligne déjà la volonté de pression et de contrôle exercée sur les agents publics, en lien avec l'analyse de Béatrice Hibou. Soulignons cependant l'ambivalence des différents objectifs de l'évaluation des performances au Rwanda : elle est censée favoriser la participation citoyenne en intégrant les volontés populaires dans sa planification, tout en accélérant et facilitant l'implantation de l'agenda national, soit à la fois un processus « bottom-up » et « top-down ». Les plans de développement au niveau national seraient donc le reflet exact des doléances populaires, c'est la magie du Rwanda.

Un autre aspect intéressant au Rwanda, qui ne se retrouve absolument pas au Burundi, est cette volonté de nommer l'évaluation des performances avec une dénomination en kinyarwanda, *Imihigo*. L'*Imihigo* est censé être une « pratique culturelle précoloniale, où l'individu établit des objectifs à atteindre dans une certaine période de temps. »¹⁵⁶ Ainsi, dans cette période précoloniale (une période floue de plusieurs centaines d'années), les guerriers devaient, vraisemblablement, émettre des vœux publics de réussite avant une bataille (Scher, 2010). En soi, l'évaluation des performances n'a évidemment rien à voir avec cette pratique, il s'agit bel et bien d'une technologie importée à travers la coopération internationale, directement liée à la nouvelle gestion publique. Mais les

¹⁵⁶ Rwanda Governance Board, *Imihigo*, <http://www.rgb.rw/index.php?id=36> [consulté le 27/04/2017]

conceptualisateurs des contrats de performance ont souhaité lui donner une connotation culturelle coutumière. On peut y voir une volonté de faciliter l'acceptation de cette technologie, de masquer son importation pour en faire un élément de fierté nationale, de légitimer la politique nationale, mais aussi en faire une mesure populiste (« *Imihigo* » étant plus évocateur que « contrat de performance » pour la population) ; ce qui rentre donc dans une technique de communication plus large.

Les premières évaluations des districts furent introduites en 2006 au Rwanda et en 2010 au Burundi. Alors qu'au Burundi les évaluations sont restées limitées aux communes, au Rwanda les *Imihigo* sont aujourd'hui utilisés à presque tous les niveaux hiérarchiques de l'administration publique. Néanmoins, les seuls *Imihigo* médiatisés et de portée nationale restent ceux mis en œuvre au niveau des districts, qui sont présentés ici. Il reste donc à analyser leur mise en œuvre pour comprendre leur portée réelle et leurs différences avec les évaluations des communes au Burundi.

II — LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉVALUATION AU BURUNDI ET AU RWANDA

1. *Méthodologie d'Évaluation*

a) L'inspection de la gestion des communes burundaises

L'évaluation des communes est organisée chaque année par le ministère du Développement Communal (MDC). Elle consiste en une réunion entre l'équipe communale et une équipe d'évaluateurs *ad hoc*, mandatée spécialement par le ministère pour réaliser les évaluations *in situ*. Ainsi, au même moment dans tout le pays, des équipes d'évaluateurs sillonnent le Burundi, se rendant d'une commune à une autre pour évaluer en quelques jours l'ensemble des communes du pays. Les évaluateurs sont principalement des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur ou du MDC, tels que des inspecteurs des finances, des directeurs de planification, des conseillers, qui pendant quelques jours quittent leurs attributions habituelles pour se consacrer entièrement aux évaluations, dans une province différente de celle où ils exercent leur métier.

Les évaluateurs suivent une grille d'évaluation déterminée par le MDC, composée de vingt-deux critères sur la gouvernance de la commune et trois critères sur le développement local, sur la base du manuel des procédures administratives et financières élaboré par le programme de coopération de l'Union Européenne « *Gutwara Neza* ». Pour les communes de Bujumbura Mairie (qui n'avaient

pas d'indépendance financière durant l'exercice 2013), il s'agit de dix-sept critères sur la gouvernance communale et un critère sur l'inclusion sociale et le genre. Le but de l'évaluation des communes est donc de mesurer la gouvernance réelle des communes, face à une gouvernance idéale telle que conceptualisée par les bailleurs, selon les préceptes de BG. L'influence des bailleurs sur la gestion publique est donc conséquente : non seulement le concept de l'évaluation émane de la nouvelle gestion publique, mais en plus elle met en œuvre des critères de gouvernance qui émanent également de la nouvelle gestion publique.

Le choix et la formulation des critères, réalisés par le MDC, sont révélateurs de la perspective de l'évaluation : seules les procédures sont appréciées, et non leurs résultats. Par exemple, un des critères analyse la « fonctionnalité des comités locaux de lutte contre la corruption et les malversations économiques », alors que les sources de vérification sont l'existence d'un rapport d'activités ou bien un procès-verbal de réunion. Le but n'est donc pas de mesurer l'impact des comités locaux, mais seulement leur existence, ce qui est une acception minimaliste de la conception de « fonctionnalité ». Autre exemple, le critère « existence d'une stratégie de mobilisation des ressources » sanctionne l'existence physique d'un document, mais absolument pas son contenu.

Dans un courrier de quinze pages adressé au ministre du Développement Communal, le programme *Gutwara Neza* évoque même de nombreuses imprécisions, des problèmes de pondération, des erreurs, mais surtout des incompréhensions des procédures administratives par les évaluateurs.¹⁵⁷ Par exemple pour le critère « mise en application de la délégation des pouvoirs de l'administrateur communal », *Gutwara Neza* souligne que l'indicateur confond la délégation de pouvoir permanente et la suppléance en cas d'absence de l'administrateur, la formulation du critère favorisant plutôt l'absentéisme ! Autre exemple, un des critères établit « la disponibilité des rapports des sectoriels œuvrant dans la commune » (critère 15), alors que les services déconcentrés relèvent de l'autorité du gouverneur et non de la commune. Il est donc intéressant que même au niveau du ministère du Développement Communal, les procédures administratives et financières communales établies par le programme *Gutwara Neza* et reprises telles quelles comme normes officielles n'ont pas été comprises !

L'évaluation porte essentiellement sur la gestion de la commune et sa capacité à administrer, très peu de critères traitant de la délivrance des services publics. De plus, l'évaluation porte uniquement

¹⁵⁷ République du Burundi, Lettre n° 100/CAB/0002/2014, à l'intention du ministre du Développement Communal, Objet : Evaluation de la performance des communes, Bujumbura, 03/01/2014

sur les documents administratifs et comptables, il n'y a aucune confrontation avec le terrain. L'ensemble de l'évaluation se déroule donc à huit clos, dans une salle de réunion au sein du bâtiment communal, sans que la population ou la société civile ne soit conviée à l'événement. Au fur et à mesure de l'énumération des critères, les employés communaux amènent dans la salle de réunion les pièces comptables et administratives correspondant aux sources de vérification préétablies pour chaque critère, jusqu'à ce que tous les critères aient été vérifiés. Les évaluateurs n'ont donc qu'à cocher les cases et donner les points correspondants. Il s'agit d'un exercice très scolaire, mais pris au sérieux par les parties prenantes. L'exercice se déroule généralement dans une ambiance cordiale, sans que soit perceptible une tension ou une anxiété particulière. Les évaluateurs sont généralement assis le long de la salle de réception, aux côtés des évalués, ne cherchant pas à imposer un cérémonial particulier.

La réunion est de courte durée : deux heures en moyenne, soit cinq minutes par critère évalué. Cela ne permet pas d'aller en profondeur dans l'analyse des critères évalués et entraîne parfois un décalage entre le critère évalué et le temps imparti. Par exemple, le calcul de l'équilibre budgétaire devrait requérir une analyse approfondie, qui ne peut être réalisée par les évaluateurs, par manque de temps ou de compétences, comme le montre l'extrait suivant :

Extrait de l'Observation participante lors de l'évaluation de la commune de Bukirasazi, 29/09/2014

Nous sommes dans la salle de réunion de la commune, en présence des 4 évaluateurs (Ephraïme, chef de l'antenne du plan à Cibitoke, Révérien, antenne du plan à Bujumbura, Jean-Bosco, conseiller à la mairie de Bujumbura, Nadia, conseillère économique de la ville de Bujumbura. De l'autre côté de la table, l'équipe communale de Bukirasazi est représentée par l'admicom et ses conseillers ainsi que le comptable.

[...]

Critère 5 : Existence des commissions sportive, jeunesse et genre

Nadia inspecte des procès-verbaux de réunions des commissions que lui tend l'administrateur communal, elle constate que les commissions existent.

Nadia (à Jean Bosco): Est-ce qu'on regarde ce qui a été dit dans les réunions ?

Jean Bosco (à Nadia): Non, seulement qu'elles ont eu lieu

Nadia (à l'assistance): Tous les PV des réunions sont valides, les points sont attribués

Nadia attribue les 7 points du critère, chacun écrit dans le listing, on passe au critère suivant

Critère 6 : Equilibre budgétaire

Après la lecture du critère et des pièces justificatives par Révérien, le comptable sort de la salle puis revient chargé de dossiers, qu'il dépose sur la table. Il s'agit du budget primitif de 2012 pour l'année 2013, la révision budgétaire, la délibération du conseil communal et le compte rendu du compte de gestion.

Révérien : Il faut vérifier les totaux des dépenses et les totaux des recettes

Jean-Bosco feuillette le compte de gestion. Il ne vérifie aucune facture, aucun bordereau, ni la nature des investissements, seulement le tableau Excel avec les sous-totaux et les totaux.

Jean-Bosco : Il y a un problème de concordance des chiffres

Jean-Bosco recompte les sous-totaux à la calculatrice pour voir si cela correspond au total, cela prend beaucoup de temps. Après qu'il ait recompté, il y a encore des inexactitudes, mais l'assemblée se demande si cela vient du comptable ou bien de l'évaluateur (Jean-Bosco n'a pas l'air sûr du tout de ces calculs), il y a un moment de flottement où tout le monde semble un peu perdu. Le comptable montre des chiffres dans un tableau puis se rassoit, il ne cherche pas à défendre son bilan comptable avec conviction.

Révérien : Est-ce qu'il y a un budget équilibré ?

L'administrateur communal : oui c'est sûr !

Jean-Bosco fait observer à Ephraïme que les cinq millions de subventions n'apparaissent pas au bon endroit dans le tableau Excel de la comptabilité.

Ephraïme : Nous sommes d'accord pour dire que les documents sont là, mais le budget n'est pas équilibré, nous ne pouvons pas attribuer les points.

Il marque 0/4 dans la marge du critère, l'équipe communal ne dit rien, nous passons au critère suivant

[...]

Comme en témoigne l'observation participante ci-dessus, l'évaluation est considérée par les agents publics comme un travail purement administratif, réduisant ainsi la notion de « performance » de l'administration communale à la simple conformité aux procédures de gestion. Ma présence sur le terrain durant plusieurs mois au sein de différentes administrations communales m'a permis de constater que cette vision restrictive de la notion de « performance » est plutôt éloignée du quotidien des élus et administrateurs locaux. C'est également ce que dénoncent certains administrateurs communaux. Par exemple à Kanyocha, le maire se montra particulièrement odieux avec l'équipe des évaluateurs. Nous fûmes reçus après plus d'une heure d'attente, le maire de la commune cherchant à gagner du temps pour éviter l'évaluation, mais en vain. Dès le début, chaque critère révélait des négligences en matière administrative. Le maire s'impatienta assez rapidement. Par exemple, lorsqu'il lui fut demandé de présenter les procès-verbaux de réunions avec les sectoriels, il répondit :

« Des réunions, j'en ai fait plein et vous, vous venez me casser la tête ! Si vous me donnez zéro sur ce critère, vous pouvez partir ! (*L'évaluateur se lève et montre sa fiche d'évaluation au maire pour lui expliquer qu'il est obligé de mettre zéro*). Faites-ce que vous voulez, vous faites rapidement et vous partez, j'ai d'autres chats à fouetter ; vous ne m'aidez en rien. Faites ce que vous voulez et partez !».¹⁵⁸

¹⁵⁸ Maire de la commune de Kanyosha, Evaluation du 01/10/2014, Kanyosha

Le maire chercha à justifier les négligences administratives de la commune en invoquant le manque de moyens. Finalement, il refusa de signer la feuille de résultats de l'évaluation, qui n'était pas, selon lui, représentative du travail de la commune.

Après la tournée des inspections, une réunion provinciale de restitution des résultats est organisée. Comme l'expose la partie sur l'intérêt et l'impact sur l'évaluation, cette réunion censée solutionner les litiges apparus durant l'évaluation n'est pas sans difficulté. Notons pour le moment que la société civile, les bailleurs de fonds, les administrations communales et les représentants de la province sont conviés à la réunion, ce qui prouve que l'exercice est suivi par une grande partie des acteurs. Enfin, une réunion nationale de proclamation des résultats est organisée, durant laquelle le Président de la république du Burundi présente le classement et les réalisations des communes et remet des certificats d'honneur aux vingt meilleures communes du pays. Il s'agit non seulement d'un honneur pour les meilleurs administrateurs communaux, qui se voient remettre un certificat de mérite des mains du Président, mais aussi un gain financier pour leur commune. Toutes les communes ayant obtenu au moins 60% de réussite obtiennent un bonus, dont le montant varie en fonction des résultats : 5% d'augmentation du budget pour les communes entre 60% et 70% de réussite, 10% pour celles entre 70% et 80% de réussite, 15% pour celles entre 80% et 90%, et 20% pour celles obtenant un score entre 90% et 100% de réussite (République du Burundi, 2013f).

L'exercice de reddition des comptes souligne l'orientation du niveau local vers l'Etat central. Aucune réunion n'est organisée pour rendre compte des résultats auprès de la population, bien que les administrateurs communaux soient censés être élus et responsables en premier lieu envers les populations locales.

b) L'examen des *Imihigo* au Rwanda

Alors qu'au Burundi, peu d'indicateurs portent sur la délivrance des services publics, au Rwanda c'est le contraire : l'évaluation porte sur la concrétisation des contrats de performance, et seulement un tiers des *Imihigo* ont trait aux aspects organisationnels et administratifs de la commune. Ces derniers sont regroupés sous l'intitulé « bonne gouvernance », en conformité avec les documents stratégiques nationaux, mettant en application les principes de redevabilité, transparence, participation citoyenne, etc.

L'inspection est réalisée par des hauts fonctionnaires issus de différents ministères (ministère des Affaires Locales, ministère des Affaires Economiques, Rwanda Governance Board, etc.), soit souvent des responsables d'un rang hiérarchique supérieur à celui des évaluateurs burundais. Ces évaluateurs sont réunis dans des équipes *ad hoc* et mobilisés pendant plus de quinze jours, l'évaluation de chaque district ayant lieu sur deux jours : le premier jour pour évaluer les documents relatifs aux *Imihigo* et le deuxième jour pour confronter ces résultats avec ce qui a été fait sur le terrain. Comme au Burundi, les évaluations sont suivies d'une proclamation officielle des résultats, officiée par le Président de la République du Rwanda. Les meilleurs districts reçoivent les louanges du Président. Mais voyons tout d'abord comment s'effectue cette évaluation sur le terrain.

Premier jour : évaluation des documents relatifs aux *Imihigo*

Le premier jour, les inspecteurs se rendent dans la salle de réunion du district, où sont réunis tous les employés de la collectivité. C'est une journée importante, différente du reste de l'année, où l'excitation se mêle à l'anxiété, comme un examen scolaire. A leur arrivée, une place réservée est accordée aux évaluateurs, devant l'assemblée tel un jury dans un tribunal :



Illustration n°9 : Evaluation de Nyarungenge, 05/08/2013

La disposition des chaises est plus que symbolique, elle témoigne d'un rapport d'autorité et de pouvoir entre l'Etat central et les collectivités locales. Après l'installation des évaluateurs, vient le moment du discours du maire, afin de remercier les évaluateurs de leur venue, de présenter le district et d'exposer les résultats des contrats de performance (toujours proches de 100% de réussite,

selon le maire de chaque district). On ne peut ensuite échapper à un film de présentation des *Imihigo* pour faire valoir l'accueil, l'organisation et les progrès accomplis par le district. Puis la parole est donnée aux évaluateurs, pour évoquer les objectifs de l'évaluation et officialiser le début de la séance de travail.

L'évaluation proprement dite est plutôt rapide. En moyenne, l'évaluation d'un *Imihigo* s'effectue en huit minutes. Durant ce laps de temps assez court, le fonctionnaire en charge de l'*Imihigo* évalué est sommé de présenter son contrat de performance, de répondre aux questions des évaluateurs et de présenter les pièces justificatives exigées par les enquêteurs. Les critères d'évaluation sont toujours quantitatifs, en accord avec les objectifs des contrats de performance, eux aussi quantitatifs. Par exemple, à Kicukiro un des *Imihigo* de l'exercice 2013 avait pour objectif « la formation de 500 femmes au métier de base (coiffure, soins de beauté) ». ¹⁵⁹ Les évaluateurs vérifièrent uniquement les feuilles de présence des étudiantes, mais sans pouvoir attester que ces femmes avaient réellement appris le métier ou trouvé un poste de travail. Comme au Burundi, ce n'est donc pas le résultat des contrats de performances qui est apprécié mais seulement l'efficacité de leur déroulement.

Lors de l'évaluation des performances 2013 au district de Karongi, ¹⁶⁰ un évaluateur a souhaité connaître l'impact de l'*Imihigo* sur la population. Le chef des évaluateurs l'interrompit et lui fit clairement comprendre que sa demande était hors sujet. En effet, les *Imihigo* sont l'émanation de l'Etat central et les remettre en question ou les critiquer serait considéré comme une attaque contre les plans de développement étatiques (Vision 2020, Plan de réduction de la Pauvreté, etc.), ce qui est impossible au Rwanda. Par exemple, l'Etat souhaite mettre en place une politique de « villagisation » afin de regrouper les habitants des collines. Le district de Karongi adopte ainsi un objectif *Imihigo* intitulé « déplacement de 26.517 ménages dans l'*umudugudu* (village). » Seul le nombre de personnes déplacées a été considéré durant l'évaluation, mais aucunement l'impact des expropriations et des déplacements de population. Ceci dit, certains *Imihigo* sont réellement ambitieux et les maires de districts ainsi que les fonctionnaires se donnent du mal pour réussir leurs contrats de performance, mais sans possibilité d'analyser l'impact des politiques menées.

Il n'y a pas, comme au Burundi, de pièces justificatives préétablies par type d'*Imihigo*, ce sont les évaluateurs qui choisissent quelles pièces justificatives ils désirent contrôler. Le manque de pièces justificatives et la mauvaise qualité des rapports sont les difficultés principales évoquées par les

¹⁵⁹ Evaluation du district de Kicukiro, *Imihigo* n°15, année fiscale 2012-2013.

¹⁶⁰ Evaluation du district de Karongi, année fiscale 2012-2013

évaluateurs.¹⁶¹ Certains rapports sont parfois mal détaillés ou incomplets, mal rédigés (voir écrits à la main juste avant l'évaluation, comme j'ai pu le constater à plusieurs reprises), falsifiés ou même manquants. Même si dans certains cas le pipotage des chiffres peut être dû à la négligence des agents, elle est aussi la résultante d'une obligation de résultats et de l'impossibilité de remettre en cause les plans de développement nationaux, dont la faisabilité est parfois illusoire. La pression sur les agents publics pousse certains à falsifier les documents, ce qui accentue encore le décalage entre le niveau central et la réalité empirique. Ces petits arrangements tacites, le bricolage de certains dossiers, sont en même temps des espaces de libertés nécessaires pour mettre en œuvre les plans de développement nationaux au niveau local.

La formulation de certains objectifs d'*Imihigo* peut également être problématique pour leur évaluation. En effet, si certains *Imihigo* sont facilement identifiables (la construction d'un centre de santé ou d'une route), d'autres sont difficilement vérifiables (par exemple : « 25 hectares couverts par 27.775 bambous »), ou encore trop imprécis (par exemple : « aménagement des espaces verts »). Cela n'empêche pas leur approbation :

Evaluation de l'Imihigo 17 : 25 Hectares couverts par 27 775 bambous¹⁶²

[...]

Le fonctionnaire : Merci, je m'appelle Kalisa Innocent, on m'appelle communément Kanyamashyamba.¹⁶³ Je suis en charge des forêts dans le district de Kicukiro. Les bambous ont été plantés dans les deux secteurs, Kanombe et Nyarugunga. Il y a un rapport de secteur qui le montre.

Philippe (évaluateur) : Donnez-le-moi. Où est-ce que vous avez trouvé les plants de bambous ?

Le fonctionnaire : il y a les pépinières spécialisées.

Francine (chef des évaluateurs) : Est-ce que tu peux nous donner le rapport sur l'achat des plants de bambou ?

George (évaluateur) : Dans la réalisation de ce contrat, il y a l'intervention de plusieurs institutions. Je me demande si ces institutions ne jouent pas un rôle dans le choix du site ou dans la préparation des plants. Il a été quelques fois constaté qu'on plantait les arbres où il ne fallait pas. Est-ce qu'il y a la collaboration pour le choix des sites ? Est-ce que ces institutions ont analysées les sites ou vous alliez planter pour donner leur avis ?

Le maire : Je voudrais épauler ce Monsieur (*il désigne Innocent*). C'est une politique qui doit être revue. Les gens plantent les forêts selon leur bonne volonté.

¹⁶¹ Entretiens réalisés auprès des évaluateurs des districts de Kicukiro et Nyarungenge, 20/09/2013, Kigali

¹⁶² Evaluation de Kicukiro, 20/09/2013

¹⁶³ Qui s'occupe des forêts

Francine : C'est sûr ! C'est sûr ! Monsieur le maire, vraiment nous sommes désolés, nous avons le rapport ici devant nous. Les gens ont planté les bambous. Le district a son forestier, s'il a fait le choix du site, c'est un spécialiste, je ne vois pas pourquoi quelqu'un d'autre doit venir pour faire le choix du site. Si par hasard, nous tombons sur un site où ils ont planté les bambous alors que ce n'était pas un site pour les bambous, nous allons faire une remarque là-dessus, mais cela ne va pas empêcher la réalisation du contrat.

George : Mais hier nous avons rencontrés le même problème et...

Francine : Justement, mais cela ne va pas empêcher qu'on accepte ce contrat. Qu'ils nous montrent les sites où ils ont planté les arbres et nous allons faire un rapport si jamais il y a un problème, mais nous devons quand même accepter ce contrat. (*Le contrat est approuvé, applaudissements*)

Dans cet extrait, l'empressement de Francine pour éviter toute polémique et tout risque de remise en cause du plan de développement est patent. Les contrats pouvant être tendancieux ou porter préjudice au district sont souvent écartés par les évaluateurs afin d'éviter le déshonneur, la polémique ou l'atteinte au maire du district. Ainsi, beaucoup d'*Imihigo* litigieux ne connaissent pas de fin dans les discussions d'évaluation ni de visite sur le terrain, comme celui présenté en annexe 2 ; ils sont acceptés à huit clos. Cependant, il arrive aussi que certains *Imihigo* soient sanctionnés, lorsqu'il y a un réel problème administratif, des documents falsifiés, erronés ou peu clairs. Le caractère discrétionnaire des décisions prises par le jury n'a pas permis de définir avec exactitude pourquoi certains *Imihigo* ont été sanctionnés et d'autres enterrés, de nombreux facteurs conjoncturels ou personnels pouvant avoir un impact sur ces décisions. Comme l'illustre l'exemple d'évaluation présenté en annexe 2, il s'agit parfois d'*Imihigo* qui correspondent à une politique nationale que les districts doivent impérativement implanter, mais qui sont difficiles à mettre en œuvre. Cela souligne en même temps le caractère subjectif de l'évaluation, qui est pourtant censée être impartiale, soit là aussi un écart avec l'idéaltype de l'évaluation.

Deuxième jour : vérification empirique des *Imihigo*

Le deuxième jour d'évaluation, les équipes d'évaluateurs sillonnent le district pour vérifier la teneur des contrats présentés la veille. Le district met à disposition tous ces moyens pour faciliter ces analyses empiriques, la priorité du district durant les deux jours étant l'évaluation. Les contraintes de temps sont à nouveau un défi pour les évaluateurs, qui ne peuvent visiter l'ensemble des sites, ni s'attarder sur les lieux. Certains ne sont d'ailleurs pas contrôlés, il s'agit d'un choix délibéré par l'équipe des évaluateurs. Faute de temps, chaque site est visité en quelques minutes. Il n'y a aucune prise de notes ou de mesures de la part des évaluateurs, peu de questions sont posées sur les projets

présentés, la population est rarement consultée : l'évaluation empirique ressemble plus à une visite touristique qu'à un audit en bonne et due forme. Cependant, force est de constater que tous les *Imihigo* correspondent à une réalité empirique. Dans l'ensemble, les districts respectent leurs engagements.

Il est à noter le rôle de la population durant ces évaluations empiriques : elle est sollicitée pour soutenir le développement du district concerné et appuyer les politiques menées. Par exemple, à Karongi tout un groupe de femmes se mit à chanter lors du passage des évaluateurs, pour manifester leur contentement lié à la création du nouveau marché couvert, et confirmer le bien fondé des politiques du parti. Ces chants n'avaient rien de spontané, mais semblaient ravir les évaluateurs.¹⁶⁴ Autre exemple, à Muhanga l'équipe d'évaluation visita une vieille dame à qui il avait été donné une vache, dans le cadre du programme Girinka « one cow per family ». Celle-ci se mit à danser et chanter seule, lorsqu'il lui fut demandé si elle était contente de l'aide reçue. Lorsque je retournai quelques jours plus tard auprès de cette même paysanne, elle évoqua surtout les difficultés financières énormes que représentait cette vache, par rapport à ses maigres revenus. Ainsi, même la population est sollicitée durant les *Imihigo* et se retrouve utilisée comme outil de propagande, plutôt que d'être au cœur de l'évaluation de la performance des collectivités locales.

2. Les résultats des évaluations et leur instrumentalisation

a) Le traitement partiel et partiel des communes burundaises

Dans l'ensemble, les communes obtiennent des résultats jugés adéquats par les évaluateurs, avec une moyenne de 73,67% de réussite. Les résultats des communes déconcentrées (Bujumbura Mairie) sont un peu moins convaincants, avec 52,63% de réussite, et ce malgré la faiblesse de nombreux critères, comme évoqué plus haut. Cette différence dans la qualité de la gestion est une des raisons ayant porté au changement de la loi communale en 2015, la ville de Bujumbura ayant finalement été redécoupée en de nouvelles communes décentralisées. Ce changement organisationnel ayant eu lieu quelques mois après les évaluations, cela a également pu avoir un impact sur l'implication parfois réduite des administrateurs communaux (comme à Kanyocha). De plus, les communes déconcentrées disposaient de très peu de moyens pour s'impliquer dans la

¹⁶⁴ Une illustration en vidéo est disponible ici : www.guillaumenicaise.com/doctorat/videos (consulté le 27/05/2017)

gestion communale, puisqu'elles n'avaient pas de budget propre et dépendaient de la ville de Bujumbura pour le financement de leurs activités.

Certaines communes décentralisées ont également un budget parfois très faible, ne dépassant pas trente millions de francs burundais (15.000€) à l'année. (République du Burundi, 2014g). Dans le même temps, d'autres communes soutenues par les bailleurs, comme Mabayi, ont un budget pouvant atteindre un milliard de francs burundais (500 000€). (République du Burundi, 2014e). Comme les critères sont les mêmes pour toutes les communes, il est évident que les moyens influencent le résultat final, les communes ayant le plus de moyens étant toujours les premières du classement. Par exemple, les communes appuyées par un bailleur ont beaucoup plus de facilités pour présenter un accroissement des recettes, puisque les bailleurs investissent directement dans les finances communales. Cela souligne l'inanité du classement des communes, ce dernier n'étant en fait représentatif que des inégalités en termes d'interventions des agences de coopération internationale, favorisant l'apparition « d'îlots de prospérité » (Blundo, 2011: 7).

De même, il y a une différence de niveau entre les communes recevant un appui technique par les bailleurs et les communes n'ayant pas de soutien. Les communes soutenues par un bailleur, tels que Mwaro ou Gitega (soutenues par GIZ) prennent évidemment les premières places du classement. En effet, quand un bailleur intervient pour superviser ou même préparer les comptes de gestion de la commune, il est plus facile de présenter un budget équilibré et d'obtenir un meilleur score. A Gitega, la coopération allemande (GIZ) est même allée jusqu'à être présente lors d'une évaluation pour soutenir sa commune et s'assurer d'obtenir des bons résultats¹⁶⁵.

D'un autre côté, l'évaluation permet au moins de connaître les difficultés des communes, pour ensuite mieux intervenir afin de pallier à ses difficultés et mieux planifier le développement du pays. Ainsi, le respect des engagements professionnels envers l'INSS,¹⁶⁶ l'accroissement des recettes propres de la commune, et la mise à disposition des rapports des sectoriels sont les critères qui ont suscité le plus de difficultés aux communes dans l'intérieur du pays. Ces résultats font donc transparaître de faibles moyens financiers pour la gestion des communes, ainsi que des problèmes de communication. A Bujumbura Mairie, ces sont les critères de détermination des vulnérables, la transmission des procès-verbaux des délibérations du Conseil Communal à la province et la tenue périodique des réunions à l'endroit du personnel communal qui sont les critères les plus problématiques, c'est à dire des aspects avant tout administratifs. Pour rester objectif, il est

¹⁶⁵ Evaluation de la commune de Makebuko, 30/09/2014

¹⁶⁶ Institut National pour la Sécurité Sociale. Toutes les communes Burundaises sont endettées suite à la guerre qui a sévit au Burundi jusqu'en 2005.

important de présenter également les bonnes performances des communes rurales : l'équilibre budgétaire, la délégation des pouvoirs de l'administrateur communal et l'accessibilité aux services sociaux de base (éducation, eau potable, santé). A Bujumbura Mairie, les critères ayant obtenus de bons résultats sont moins essentiels, il s'agit de l'enregistrement et du classement des courriers reçus et expédiés, de l'affichage des conditions d'accès et l'existence des écriteaux d'orientation des usagers.

Quant à la proclamation des résultats, elle a été relativement peu suivie. Le Président de la République et les hautes autorités du pays, les gouverneurs, les bailleurs, etc. étaient présents. Cependant, seule une partie des administrateurs communaux avaient fait le déplacement ; ni les équipes d'évaluation, ni la population, ni la société civile n'ont été invitées. Les médias (RPA, Bonesha, Lena FM, RTNB, Iwacu) ont couvert l'événement, mais de manière succincte : il n'y a pas eu d'analyse des performances ; seule la période, la tenue des évaluations et une partie des résultats ont fait l'objet d'une communication. Au niveau des communes, les résultats ont rarement été publiés et communiqués à la population, ou alors uniquement en français (la langue officielle de l'administration et dans laquelle les procédures administratives ont été établies, puisque le manuel des procédures a été créé par l'Union Européenne). Les entretiens réalisés à Mabayi et Bukeye auprès de la population ont permis d'attester que cette dernière n'a qu'une vague idée de ce qu'est l'évaluation des communes et ne se soucie guère des résultats. Cela souligne, à nouveau, le caractère uniquement ascendant de la reddition des comptes, du niveau local au niveau central.

b) La surreprésentation des résultats au Rwanda

Ce qui est tout d'abord très surprenant, c'est la nature des résultats présentés par les districts. Pour l'année fiscale 2012-2013, le score moyen est de 94% (Republic of Rwanda, 2013d). Par exemple, le maire du district de Karongi a annoncé avant l'évaluation que les *Imihigo* étaient réalisés à hauteur de 99,14% dans le domaine économique, à hauteur de 99,8% dans le domaine BG et à 98,13% dans le domaine social ! Le caractère obséquieux de ces résultats dénote un besoin ou une obligation de satisfaire aux exigences du pouvoir central et de montrer son soutien aux programmes de l'Etat. Lors de l'évaluation 2013, même le Président avait fustigé le faible niveau de scientificité des résultats, demandant aux évaluateurs de présenter des scores un peu plus réalistes.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Nshimyumukiza, J., *Uturere twose twesheje imihigo hejuru ya 90%*, *Perezida Kagame ntabyumva*, Izuba Rirashe, 13/09/2013, <http://www.izuba-rirashe.com/m-2631-uturere-twose-twesheje-imihigo-hejuru-ya-90-perezida-kagame-ntabyumva.html>, [Consulté le 27/04/2017]

En effet, cette précision dans les résultats cache parfois une méthodologie de calcul quelque peu aléatoire, voir douteuse. Par exemple, pour connaître la productivité agricole de tout un secteur, le district de Muhanga choisit un paysan modèle, calcule sa production par rapport à la grandeur de son champ, puis extrapole sa productivité à l'ensemble des terres agricoles du district. En choisissant bien le paysan modèle et en gonflant un peu ses résultats, il est certain que le taux de productivité sera bon pour toute l'année et pour tout le district, indépendamment de la réalité.

Selon un des chefs des évaluateurs,¹⁶⁸ il arrive que le district inclut dans les *Imihigo* des activités mises en place par des acteurs privés, pour démontrer son dynamisme alors que son rôle dans le projet est secondaire, voire inexistant. Selon un des chefs d'évaluation, « la compétition entre les communes pousse certains administrateurs à inclure des éléments dans les *Imihigo* qui ont déjà été réalisés ». ¹⁶⁹ Par exemple, un *Imihigo* peut porter sur la construction d'une route, mais dont certaines portions ont déjà été réalisées l'année précédente.

La proclamation des résultats fait l'objet d'une grande messe médiatique. Les chaînes de télévision et de radio retransmettent la cérémonie durant laquelle le Président de la République acclame les meilleurs districts de l'année. Les radios et les journaux se font l'écho des résultats des districts, dans le but d'informer l'ensemble de la population sur la tenue et les résultats de l'évaluation. L'événement est jugé important par les médias et l'administration publique, c'est un déshonneur personnel pour les maires de district arrivés dernier dans le classement et un honneur pour ceux arrivés dans les premiers. Ainsi, l'évaluation des *Imihigo* permet officiellement de mettre en exergue le principe de redevabilité des élus envers les citoyens, l'*Imihigo* devant faciliter la reddition de compte entre élus et citoyens. Dans les faits, elle sert aussi à mettre l'accent sur le contrôle qu'exerce le Président de la République sur l'action de l'Etat, jusqu'au niveau local.

La médiatisation de l'événement montre que ce dernier dépasse de loin un simple exercice de redevabilité, il est avant tout instrumentalisé par le régime pour accroître sa légitimité. Il s'agit finalement d'un principe assez simple de marketing, le co-branding, où les valeurs jugées positives de la BG viennent associées au régime. Pour reprendre la théorie du *travelling model*, le succès de la reterritorialisation du *travelling model* émane de la facilité de mise en œuvre des dispositifs d'intéressement, pour l'ensemble des acteurs : l'*Imihigo* permet chaque année au régime de valoriser son image globale aux yeux de la population, aux élus de faire valoir leurs actions et leur

¹⁶⁸ Propos tenus par le chef des évaluateurs lors de l'évaluation 2013 du district de Kicukiro, 20/09/2013

¹⁶⁹ Ibid.

bonne volonté auprès des dirigeants et des populations, tout en permettant à chaque agent public de valoriser son action au niveau individuel.

3. Intérêt et impact de l'évaluation pour les parties prenantes

a) La capitalisation de l'évaluation des communes

Les communes qui ont obtenu au moins soixante points à l'évaluation obtiennent un bonus de performance de cinq millions de FBU (2.500€) (République du Burundi, 2013d). Etant donné le budget très limité des communes, celles qui n'obtiennent pas ce bonus se considèrent « punies » ; certaines ont d'ailleurs fait de leur mieux, mais n'ont pas les moyens d'obtenir un meilleur score. Selon certains évaluateurs, ce bonus de performance pousse les communes à obtenir à tout prix cet argent, ce qui entraîne des tricheries et des fraudes. Après une évaluation dans la province de Gitega, un administrateur communal a même cherché à falsifier un document, puis essayer de corrompre et faire pression sur le chef des évaluateurs pour obtenir des points supplémentaires, main en vain :

Extrait du journal de bord, 02/10/2014

Nadia, membre de l'équipe des évaluateurs, m'explique que l'administrateur de Makebuko a essayé de faire pression sur Ephraïme. Suite à l'évaluation, le soir même, Ephraïme reçoit un coup de téléphone d'Emilienne de la GIZ (le bailleur qui soutient la commune) qui l'informe que l'administrateur est en route pour lui parler. Peu après, le maire appelle Ephraïme et lui demande audience. Ephraïme accepte. L'administrateur lui dit qu'il a retrouvé un PV manquant et qu'il faut compléter l'évaluation. Ephraïme refuse de modifier le résultat car l'évaluation est déjà terminée. Le lendemain, à Gitega, surprise à notre arrivée, le CTD et le CTAS de Makebuko sont là pour faire pression à nouveau. Ils sont éconduits par Ephraïme. Enfin, vendredi l'administrateur appelle à nouveau; Ephraïme lui dit que les points litigieux seront traités lors de la restitution. Ephraïme informe ensuite le gouverneur de ces pressions. Ce dernier prend la défense de la commune en disant que c'est normal que les administrateurs cherchent à obtenir de bons résultats. Cela génère une anxiété dans l'équipe, qui se sent peu soutenue.

Lors de la restitution des résultats des évaluations à Gitega, l'ensemble du personnel communal de toutes les communes de la province fut réuni dans une même salle, face aux cinq évaluateurs. L'objectif était non seulement de restituer les résultats mais surtout de revenir sur les questions litigieuses, qui n'avaient pas pu être résolues durant les évaluations. Très vite, l'ambiance devint houleuse, les participants cherchant à tout prix à obtenir des points supplémentaires :

Extrait de l'observation participante lors de la réunion de restitution de l'évaluation des communes, Gitega, 07/10/2014

Cette réunion plénière regroupe les évaluateurs, le gouverneur de la province, les représentants des services déconcentrés, les représentants des bailleurs (GIZ, Gutwara Neza), et la plupart des employés communaux. Environ 50 personnes sont présentes, au maximum 10 femmes.

On commence par un mot de bienvenue du gouverneur. D'après ce qu'il dit, le but de cette journée de travail est de traiter les réclamations pour transmettre un rapport complet au ministre. Ce sera également l'occasion de constater les résultats. Après le discours d'introduction, on distribue le rapport des évaluateurs. Révérien choisit d'effectuer la lecture en entier du rapport ! Pendant toute la lecture, l'assemblée est calme, la moitié semble suivre les explications, l'autre moitié attend patiemment. Il faut dire que la lecture est particulièrement ennuyeuse.

Jean Bosco : Nous allons maintenant passer aux réclamations.

Ephraïme : Seuls les administrateurs peuvent prendre la parole, les bailleurs et les autres évaluateurs n'y ont pas droit !

Le gouverneur : Tout le monde devrait pouvoir participer

Ephraïme : c'est une instruction du ministère ! (*mécontentements dans la salle*)

Jean-Bosco : Pour les cas litigieux que nous ne réussissons pas à résoudre ici, une commission a été mise en place par le Ministère.

[...]

Contestations de Bugendana

Admicom : Pour obtenir les points, Il manquait seulement une déclaration de paiement à l'INSS. J'ai amené le document, il a été signé hier (*elle s'avance et donne le document aux évaluateurs*)

Ephraïme: Effectivement le paiement vient d'être fait, c'est bien la preuve qu'il y avait un retard.

Quelqu'un dans la salle: Vous savez bien que le problème est généralisé avec l'INSS, les seuls qui n'ont pas eu leur compte bloqué étaient ceux travaillant ou ayant un compte à la Poste

Révérien: Nous sommes juste là pour vérifier si la procédure a été respectée, ce n'est pas notre problème s'il y a des comptes bloqués. S'il y a encore des réclamations, la commune peut écrire à la commission d'arbitrage.

Admicom: Oui je veux m'adresser à l'échelon supérieur car les évaluateurs ne servent à rien et ne comprennent rien.

Révérien: D'accord je transmets votre cas à la commission.

[...]

Comme le montre l'extrait précédant, la restitution donna lieu à un bras de fer entre les évaluateurs et l'assemblée, chacun prenant au sérieux l'évaluation. Au fur et à mesure que les discussions s'enchaînèrent, la confiance s'amenuisa ; de plus en plus de cas furent transmis à la commission d'arbitrage et la réunion finit par perdre sa raison d'être, les évaluateurs ayant perdu leur crédibilité.

Tout au long de la réunion, le gouverneur de la province, mais aussi des représentants de GIZ soutinrent les contestataires, dans leur volonté de maximiser les résultats des communes, pour ensuite valoriser leur propre action. En effet, comme il avait été dit dans le chapitre 2, GIZ et la

CTB utilisent les résultats des évaluations comme indicateurs de performance de leur propre programme de développement. Mais au-delà de cette volonté de récupération, il faut dire aussi que dans certains cas, les contestations furent justifiées. Par exemple, l'un des évaluateurs se perdit dans de longues explications sur la procédure à suivre en vue de régulariser la situation des conseillers nationaux détachés de la commune. Malgré l'opposition de toute l'assemblée et l'incompétence de l'évaluateur dans le domaine, ce dernier ne voulut pas perdre la face et donner les points aux communes, conservant son évaluation (erronée) du critère en question, ce qui généra de vives tensions.

D'une manière générale, la plupart des évaluateurs parlent d'une amélioration conséquente des performances des communes arrivées dernières au classement, comme si une évaluation négative poussait les communes à réagir et leur permettait de comprendre leurs faiblesses. Certains évaluateurs prennent d'ailleurs leur rôle d'appui-conseil à cœur :

Extrait de l'observation participante de l'évaluation de la commune de Kinindo, 30/09/2014

[...]

Critère 6 : enregistrement et classement des courriers reçus et expédiés

La mairie utilise un grand livre ad hoc pour les lettres reçues et expédiées. On cherche une lettre au hasard pour voir si elle est inscrite dans le grand livre, mais il est difficile de trouver le classeur des lettres. La maire rit nerveusement. Finalement la secrétaire le trouve, mais il n'y a que quatre lettres dedans, pour toute l'année 2013.

Claude (évaluateur) : Le classement est malade!¹⁷⁰ Il faut que les lettres soient systématiquement enregistrées dans le classeur.

Libère (évaluateur) : Secrétaire, est-ce que tu vas suivre nos conseils ?

La secrétaire : Il y a des choses que je fais et des choses que je ne fais pas.

Libère accorde quand même deux points car le classeur et le registre existe. L'administratrice communale semble satisfaite que les évaluateurs ait fait la remarque à la secrétaire, comme si cela permettait d'appuyer des remarques qu'elle-même avait faite auparavant.

L'analyse des résultats confirme le rôle de l'appui-conseil : dix-huit des vingt dernières communes de l'évaluation 2013 ont connu une amélioration significative en 2014. L'analyse présente également une fluctuation du haut du classement : sur les vingt premières, seules quatre ont réussi à ne pas descendre dans le classement. Cependant, il est difficile de comparer les résultats des différentes évaluations car les critères ne sont pas les mêmes. Ainsi, entre 2013 et 2014, des critères sur les finances communales et sur le genre ont été ajoutés. Autre modification importante : en

¹⁷⁰ C'est une manière ironique et paternaliste de la part de Claude pour signifier que le classement n'est pas conforme aux exigences.

2012, les évaluations risquaient d'être biaisées par les évaluateurs, ces derniers étant affectés dans leur province de résidence professionnelle. Pour éviter ce risque de manipulation des évaluations, dès 2013, il fut décidé que les équipes d'évaluateurs ne devaient plus provenir de leur province d'affectation.

b) L'*Imihigo* comme moyen de pression

Au Rwanda, le bais exercé par les bailleurs est comparable au Burundi, puisque la dépendance envers l'aide extérieure est identique.¹⁷¹ Cependant, l'interventionnisme des bailleurs au niveau des districts est moins visible et moins direct qu'au Burundi, seuls quelques *Imihigo* dont se targuent les districts sont en fait directement liés à l'activité des bailleurs. Par exemple, à Muhanga, un des *Imihigo* concerne la création d'écoles maternelles, dont certaines ont été construites, financées et équipées par des fonds américains.¹⁷² Le district n'a donc eu qu'un rôle de supervision. Il s'agit cependant d'un cas marginal.

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

Au Rwanda, il n'y a pas comme au Burundi de bonus financier pour la commune, en cas de réussite des *Imihigo*. Cependant, la réussite de l'*Imihigo* a une influence sur l'évaluation annuelle et individuelle des employés du district. Les fonctionnaires avec un score de plus de 80% à leur évaluation annuelle obtiennent un bonus de 5% de leur salaire, ceux obtenant un score de 70% à 80% voient leur salaire majoré de 3%, et ceux obtenant moins de 60% perdent leur travail (République du Rwanda, 2010). De plus, une honte et une pression supplémentaire sont exercées à l'encontre de ceux qui ne remplissent pas leurs engagements, ce qui montre les menaces qui pèsent

¹⁷¹ En 2014, le budget de fonctionnement du Rwanda reste dépendant à hauteur de 40% de l'aide extérieure, et le Burundi à hauteur de 43,47%. *Banque Mondiale, Rwanda*, <http://www.banquemondiale.org/fr/country/rwanda/overview>, [consulté le 27/04/2017]

¹⁷² Evaluation de Muhanga, *Imihigo* n°26, 31/07/2013

sur les fonctionnaires en cas de non-respect des principes de gouvernance. Les *Imihigo* deviennent donc avant tout un moyen de pression sur les fonctionnaires, mais aussi un moyen de les récompenser pour leurs bons résultats, ce qui correspond à l'objectif d'instauration d'une « culture des résultats ».

Les évaluations *Imihigo* peuvent également avoir un clair impact sur les carrières des maires de district et l'image de ces derniers. Ainsi, en 2014, trois maires de district (les maires de Gasabo, Gatsibo et Rwamagana) ont présenté leur démission suite à un classement médiocre pour les évaluations *Imihigo* plusieurs années consécutives.¹⁷³ Pourtant, l'évaluation n'est pas forcément représentative de la réalité : en 2015, le maire du district de Karongi fut arrêté suite à des allégations de fraude et détournements de fonds publics, notamment pour la construction d'un hôpital. Durant la présente évaluation, qui avait d'ailleurs contrôlé les documents liés à la construction de l'hôpital, rien n'avait été décelé, et le district avait même obtenu les résultats les meilleurs du pays. L'évaluation des performances ne serait donc pas un contrôle fiable ? Ou pire encore, l'évaluation porterait-elle certains responsables à falsifier des documents, afin de satisfaire les exigences des contrats de performance ?

La méthodologie d'évaluation exerce également un impact sur l'appropriation des projets de développement. En effet, il s'agit de la seule instance où les fonctionnaires ont quelques minutes pour présenter, devant leurs collègues et devant les représentants de l'Etat, ce sur quoi ils ont travaillé durant toute l'année. En soi, l'exercice permet donc à chacun de s'exprimer et de donner une visibilité sur ses responsabilités, ses réalisations. Cependant, dans aucune des réunions auxquelles j'ai assisté, il n'a été possible pour les agents publics d'exprimer une réflexion sociale ou politique sur leur propre action et sur les programmes de développement mis en œuvre. Le protocole d'évaluation a été suivi à la lettre, la signification de l'action gouvernementale ou la pertinence des indicateurs n'ont, à aucun moment, été discutées. Un des effets indirects de cette forme d'évaluation semble donc la dépersonnalisation des politiques publiques, la montée de l'indifférence pour les résultats obtenus, la distanciation entre les chiffres obtenus et la réalité empirique des fonctionnaires.

III — GENERALISATION SUR LA GOUVERNANCE AU RWANDA ET AU BURUNDI

¹⁷³ Musoni, E., behind resignation of district mayors, new times, 05/01/2015, <http://www.newtimes.co.rw/section/article/2015-01-05/184662/> [Consulté le 27/04/2017]

1. *Les rapports de force*

a) **Une hiérarchie marquée au Burundi**

L'évaluation des communes permet tout d'abord d'apprécier les interactions entre les différents niveaux hiérarchiques et administratifs. Au Burundi, les interactions entre les équipes d'évaluateurs et le gouverneur sont avant tout empreintes d'un lien de subordination. Lorsque les équipes d'évaluation pénètrent sur le territoire d'un gouverneur provincial, indépendamment de leur mandat, ils sont obligés d'informer le gouverneur de leurs activités. Au début de chaque cycle d'évaluation, nous devons donc nous rendre au bureau du gouverneur (qui incarne l'Etat central), pour étudier avec lui l'agenda des évaluations. Il est d'ailleurs arrivé qu'un gouverneur modifie notre feuille de route. Pour les agents communaux, ce planning a une valeur importante, car il permet aux communes évaluées après la ou les premières, de connaître les critères de l'évaluation, les questions étant transmises de manière informelle entre agents. Ils peuvent ainsi mieux se préparer, pour obtenir une meilleure note.

Il existe parfois un clivage entre les évaluateurs vivant à la capitale et le personnel des communes décentralisées. Ce clivage est basé avant tout sur le statut socio-économique. Par exemple, un cadre supérieur du ministère de la Bonne Gouvernance n'hésite pas à mettre son costume et ses chaussures de ville pour se rendre au fin fond de la campagne, un jour de pluie, afin de se distinguer. Durant l'évaluation, les évaluateurs mettent parfois en avant un niveau d'étude supérieur pour imposer un rapport d'autorité, aussi bien à l'encontre des évalués que des autres membres du jury : « Moi j'ai étudié le droit. Il faut respecter les règles ! » affirme par exemple Révérien.¹⁷⁴

Cependant, d'une manière générale, les rapports entre les évaluateurs et les évalués sont cordiaux et les évaluateurs sont plutôt bien accueillis, et ce, même si les agents publics des communes défendent parfois avec ardeur leur travail (ce qui est de bonne guerre) ; les accrochages et querelles demeurent rares. Il y a une volonté, de part et d'autre, de faire en sorte que l'évaluation se passe de manière respectueuse. Par exemple, après quelques échanges musclés, un évaluateur conclut l'examen en disant : « Bravo pour le résultat et merci. Pour la dispute de tout à l'heure, je vous demande pardon pour le malentendu et j'espère que vous nous avez pardonné ».¹⁷⁵ Autre exemple,

¹⁷⁴ Révérien S. Commune d'Itaba, 30/09/2014

¹⁷⁵ Révérien S. Commune d'Itaba, 30/09/2014

en commune de Mukike (une commune très reculée, tout en haut de la montagne), nous fûmes accueillis par l'administrateur communal, qui eut cette phrase d'accueil:

« Quand quelqu'un vient chez toi, c'est un hôte et il est le bienvenu. A vous qui venez nous visiter, maintenant que vous avez été accueilli, vous n'êtes plus seulement des visiteurs, vous êtes comme chez vous. Que règnent la paix et le développement sur la commune !»¹⁷⁶

Néanmoins, il existe souvent une suspicion de la part des communes sur le rôle des évaluateurs. Pour certains fonctionnaires, « les évaluateurs sont venus avec une mission, faire du mal à la commune ». Ce climat de suspicion pousse certains conseillers à se montrer hautains. Par exemple, à Bugendasa lorsque les évaluateurs demandent les rapports sur les centres de santé, on leur amène seulement une carte avec des points dessus représentant les centres de santé.¹⁷⁷ Cela prouve que les rapports de force exprimés durant l'évaluation ne se limitent pas uniquement à l'évaluation, les agents semblant parfois lier l'évaluation à d'autres enjeux. Cela révèle également que le principe de reddition des comptes et d'évaluation n'est pas complètement accepté, ou bien ne l'est pas pour l'ensemble des fonctionnaires.

Au sein des équipes d'évaluation, les délégués des administrations centrales sont toujours les chefs de mission. Cependant, les directeurs de planification au niveau local ou les inspecteurs provinciaux ont une plus grande maîtrise du terrain. Malgré leur niveau de compétences parfois supérieur aux chefs de mission, ils se doivent de respecter l'autorité du chef de mission, même si certaines frustrations sont parfois visibles ou exprimées. Les rapports de force sont toutefois complexes à analyser, puisque le lien hiérarchique, au même titre que l'ancienneté, la provenance géographique ou encore l'affiliation au parti peuvent influencer les interactions entre évaluateurs.

b) La fracture centre-périphérie au Rwanda

Au Rwanda, les rapports entre les équipes d'évaluations et les chefs de district sont moins évidents à analyser. Au regard de l'organisation du FPR, les maires de district ont un rôle important au sein du parti au pouvoir. Ils côtoient régulièrement (au moins une fois tous les quatre mois) les plus hautes autorités de l'État, lors des réunions du bureau politique du parti, et ont un rôle important dans l'application de la ligne politique du parti au niveau local. Le pouvoir politique du maire au

¹⁷⁶ Chantale, administrateur communal de la commune de Mukike, 02/10/2014

¹⁷⁷ Entretien auprès du chef des évaluateurs de la province de Gitega, 12/02/2015

sein du parti est donc supérieur à celui des évaluateurs, même si leur rang au sein de l'administration confère aux inspecteurs une certaine autorité. Il peut donc être dangereux pour la carrière des évaluateurs, voir contre-productif, de sanctionner un membre influent du parti, sachant que le parti est omniprésent dans l'organisation de l'appareil bureaucratique de l'État. Cela influe donc sur l'objectivité des évaluateurs. Au regard des évaluations auxquelles j'ai participé, les interventions du maire du district pour soutenir les fonctionnaires évalués sont valorisées et donnent souvent l'orientation de la discussion ; elles sont mêmes parfois décisives dans l'adoption ou l'annulation d'un contrat litigieux.

Les autres interactions durant les évaluations, que ce soit entre inspecteurs, ou entre le maire et le personnel communal, sont plus tranchées. Les rapports de force correspondent aux rapports d'autorité principalement liés au statut socio-économique, au rang hiérarchique et à l'ancienneté. Par exemple, Francine, la directrice des affaires socio-économiques du ministère des Affaires Locales (MINALOC) était responsable d'une des équipes d'évaluation. Contrairement au Burundi, où les agents publics se permettaient souvent de faire valoir leur opinion et de parler presque d'égal à égal avec les évaluateurs, l'autorité de Francine n'était jamais contestée, ni par les membres de son équipe, ni par les agents publics évalués. Son ton de voix était péremptoire, sans appel, tel un juge dans un tribunal.

Enfin, durant les évaluations empiriques, le contraste était saisissant, presque irréaliste, entre l'ambiance feutrée du SUV flambant neuf dans lequel l'équipe des évaluateurs et moi-même parcourions les campagnes rwandaises (au son des clips de musique chrétienne diffusés sur l'écran de l'habitacle) et la pauvreté des campagnes, que les agents observaient par les fenêtres du SUV et lors des arrêts pour les évaluations. Certes, tous les véhicules des ministères ne sont pas équipés d'écran dans l'habitacle (et faute de place dans la voiture, j'ai parfois dû effectuer de longs trajets dans le coffre du 4x4, sur les routes cahoteuses de campagne). Néanmoins, en lien avec les conclusions du chapitre 4, le décalage entre la perception cognitive des évaluateurs nationaux et la réalité empirique qu'ils sont censés évaluer est patent.

2. Le rapport à l'image

a) L'évaluation communale comme simple pratique administrative

Au Burundi, les évaluations des performances des communes ne sont pas très instrumentalisées par le parti au pouvoir. Lors des évaluations, aucune référence n'est faite au CNDD FDD ou au Président, l'évaluation se veut objective, en dehors de toute influence politique. Il y a donc une autonomie des fonctionnaires, qui n'agissent pas sous la contrainte ou une pression politique, mais parce qu'ils ont été responsabilisés et parce qu'ils ont, au moins en partie, intégré les normes de BG et les préceptes de la nouvelle gestion publique. En outre, les discours politiques lors de la proclamation des résultats ont également été objectifs, soulignant les réussites mais aussi les limites de la gouvernance des communes, dans un souci de rendre compte. Il s'agit donc d'un processus de légitimation des politiques publiques basé avant tout sur le pouvoir légal-rationnel (Weber, 1959), sans usage de la force et sans objectif d'asservissement.

Néanmoins, la fonction sociale de ces évaluations est aussi importante qu'au Rwanda : il s'agit, durant les évaluations, de reproduire un discours formalisé, d'utiliser des énoncés idéalisés, un vocabulaire technicisé. L'exercice est en soi un moyen de démontrer un respect des politiques publiques, à partir desquelles l'ensemble des communes et donc du territoire du pays est régit. Ainsi, les participants des évaluations montrent qu'ils connaissent le système, qu'ils reconnaissent son autorité, permettant ainsi au pouvoir de se légitimer dans l'espace et le temps et dans les pratiques. A travers les évaluations, les programmes de BG, qu'ils soient intériorisés ou non par les fonctionnaires, sont donc un moyen pour le pouvoir politique d'asseoir sa légitimité, de légitimer son action. Même si les résultats de certaines communes sont négatifs, ce n'est pas pour autant mauvais pour l'image du régime, puisque cette évaluation est effectuée sous l'autorité de l'Etat, selon ses propres termes et procédures.

b) La légitimation du pouvoir politique à travers les *Imihigo*

Au Rwanda, les évaluations commencent par des chants scandés par toute l'assistance, à la gloire du Président et du Rwanda.¹⁷⁸ En outre, des « cris de guerre » sont entonnés à l'unisson par tous les fonctionnaires, afin de les motiver à bien travailler. Par exemple, à Muhanga le cri de guerre de l'équipe est « *dukore byinshi byiza kandi vuba* » (faisons beaucoup de bonnes actions et vite).

¹⁷⁸ Une illustration en vidéo est disponible ici : www.guillaumenaicaine.com/doctorat/videos (consulté le 27/05/2017)

L'autorité du régime est donc omniprésente. A défaut de chants, au district de Muhanga, l'ensemble de l'assistance, y compris les évaluateurs, s'est mis à prier pour que l'évaluation se passe bien et que le district obtienne une bonne note. Chaque fois qu'un *Imihigo* est approuvé par les évaluateurs, l'assemblée applaudit, ce qui symbolise le respect des directives de l'Etat central. Il y a un besoin constant de se justifier par rapport à la politique nationale. L'évaluation est un « contexte ritualisé », où chacun joue son rôle pour reproduire à chaque instant l'image qu'il a du régime et de la gouvernance (Hibou, 2011 :132).

L'évaluation en soi est très procédurale, tout comme le vocabulaire utilisé par les évaluateurs et les évalués. Il s'agit d'un vocabulaire technique, dont les mots clés émanent de la nouvelle gestion publique (développement, bonne gouvernance, indicateurs, performance, etc.), que l'on retrouve sans surprise dans tous les documents d'orientation politique et dans tous les *Imihigo*. Les fonctionnaires parlent d'ailleurs avec ironie du « *gutecnika* », c'est-à-dire l'art d'utiliser à outrance des mots savants en lien avec la gouvernance, afin de dissimuler une situation. Ce phénomène n'est pas nouveau, puisque comme le dit un vieil adage rwandais, « les maisons sont rondes comme les discours », ce qui signifie que la langue de bois, le fait de parler pour ne rien dire (ou pour revenir au point de départ, soit en tournant en rond), fait partie d'une manière de vivre et de s'exprimer en public. Néanmoins, le vocabulaire de la langue de bois, les éléments de langage des fonctionnaires sont aujourd'hui issus de la BG, ce qui signifie que la représentation même de l'action est donnée à travers ce vocabulaire. Cela illustre, encore une fois, l'influence de la coopération Nord-Sud.

3. *Le rapport à la décentralisation*

a) *La faible influence des évaluations communales*

Il est important de souligner qu'il n'y a aucune corrélation entre les résultats des évaluations des communes et la préparation des listes électorales durant les élections de 2015. En effet, c'est le parti au niveau national qui définit les listes électorales. Son but réel ne semble pas être l'instauration d'une gouvernance technocratique, puisque des élus communaux ayant obtenu d'excellents résultats aux évaluations communales ont pu voir leur mandat non renouvelé, car ils n'avaient tout

simplement pas été choisis par le parti, comme par exemple à Mabayi. Au contraire, d'autres communes ayant des résultats médiocres ont tout de même conservé leur administrateur communal. En outre, aux élections de 2010, la plupart des élus locaux avaient déjà été remplacés, ce qui souligne le risque à chaque élection de perte de mémoire institutionnelle et de capacités de gestion. La commune semble donc être, avant tout, un relais pour l'Etat central afin de s'assurer un contrôle politique sur l'ensemble du territoire, sans lien direct avec l'évaluation.

Ce contrôle politique est d'ailleurs peu lié aux programmes de développement. En effet, alors qu'au Rwanda les *Imihigo* sont liés à la mise en œuvre de plans de développement au niveau national, au Burundi les évaluations des communes restent un simple exercice de contrôle de gestion, au même titre que les autres obligations légales des communes. En outre, le peu de sanction en cas de mauvaise gestion en fait un instrument assez faible de coordination et de mise en œuvre des normes de BG au niveau local. En considérant dans le même temps les faibles moyens accordés aux communes et la faible visibilité des évaluations, il semble que la décentralisation au Burundi soit finalement assez peu valorisée. L'étude montre donc que la réalité empirique est assez éloignée des objectifs formels de l'évaluation communale énoncés plus haut, telles que l'amélioration des performances et l'efficacité du service public au niveau local.

b) **L'*Imihigo* comme moyen de contrôle**

Il reste finalement à comprendre comment s'inscrit cette évaluation de la performance des communes dans le cadre de la décentralisation au Rwanda. En principe, les *Imihigo* sont censés se baser sur les desideratas de la population, exprimés à travers les représentants des villages (*Imidugudu*). En pratique, ces consultations sont peu considérées dans la définition des *Imihigo* (Chemouni, 2014). En effet, l'*Imihigo* est avant tout un instrument de planification qui s'inscrit dans les priorités nationales de développement. Les districts doivent donc maintenir un lien étroit avec les ministères liés aux *Imihigo*, pour s'assurer du respect des directives nationales. Les ministères ont eux aussi des *Imihigo* à respecter, dont les résultats dépendent des politiques menées au niveau local. Il y a donc une pression exercée par l'administration centrale dans la planification et l'évaluation des *Imihigo*, notamment pour s'assurer que leurs propres objectifs quantitatifs soient remplis. Ainsi, cet instrument sert surtout d'outil pour la planification et la mise en œuvre des plans de développement, conceptualisés par l'Etat central et implantés au niveau local.

L'*Imihigo* sert également à garder un contrôle sur les élus. Même si ces derniers conservent l'ascendant au niveau politique sur les évaluateurs, il n'empêche que l'impact des notes peut être déterminant sur certaines carrières. Cela peut pousser certains maires de districts à implanter des *Imihigo* qui sont pourtant impopulaires, voir contre-productifs, tel que la villagisation forcée. Le peu de considération pour la base et son imposition par l'Etat central comporte également le risque de mettre en œuvre des politiques irréalistes ou sans fondement. D'un autre côté, il est certain que ce contrôle effectif de l'Etat central permet aussi de maintenir une obligation de performance sur le niveau local, ce qui peut être considéré comme un avantage dans la responsabilisation des élus locaux. Autrement dit, les *Imihigo* peuvent aussi favoriser l'appropriation des normes de BG, puisqu'elles procurent des avantages professionnels pour la carrière de certains élus locaux.

Cependant, la faible capacité d'initiative des maires dans la définition des *Imihigo* et donc des politiques locales renforce une gouvernance technocratique. Ce phénomène est d'ailleurs accentué par le caractère indirect des élections des maires des districts (choisis par leurs pairs) et l'interdiction légale de faire campagne sur base partitique au niveau local (Republic of Rwanda, 2006a). Ajoutons également l'existence de quotas pour les femmes et les jeunes, ce qui génère une limite supplémentaire entre les préférences éventuelles des citoyens et les possibilités de choix de leur représentant, limitant par la même la relation des élus envers les citoyens. Les maires sont donc plus redevables envers le parti, dont la dynamique de pouvoir est verticale, qu'envers la population.

Finalement, les maires des districts sont l'image et l'émanation d'une gouvernance technocratique. La majorité des élus des élections de 2010 sont d'ailleurs d'anciens fonctionnaires (Chemouni, 2014). Puisqu'il n'est pas légalement possible de faire campagne sur base partitique dans les élections au niveau local, les *Imihigo* deviennent les images de marque des élus locaux, afin de vanter leurs capacités de gestion et de mise en œuvre des politiques de développement. Cela prouve à nouveau l'intérêt pour les élites locales de s'approprier les normes de BG, favorisant l'intéressement pour le *travelling model*. Cependant, cela souligne aussi que les objectifs de gestion publique, et en particulier la redevabilité des élus locaux envers l'Etat central, prennent le pas sur les objectifs de gestion des attentes citoyennes. Ainsi, la technologie étudiée renforce, encore un peu plus, le caractère autoritaire du régime.

CONCLUSIONS

Cette analyse comparative présente une influence considérable de la nouvelle gestion publique au sein de l'administration publique rwandaise et burundaise. Cette dynamique est visible aussi bien dans le vocabulaire utilisé par les fonctionnaires, que dans les procédures administratives, les projets développés dans les *Imihigo*, ou encore la conception et la mise en œuvre de la gouvernance étatique. En outre, l'attention des agents publics, accordée à l'évaluation dans les deux pays (mais plus au Rwanda), montre que les parties prenantes se valorisent à travers cet exercice et intègrent cette culture du résultat et le principe de reddition des comptes. Cette étude de cas indique donc, dans le cas présent, une influence aussi bien formelle qu'informelle du programme de BG. Il s'agit ici d'une influence « par le bas » (Bayart, 2008 :1), par les pratiques des acteurs, qui sont contraints ou adhèrent volontairement à ces normes de comportement, ayant ici une valeur contraignante. Plus encore que les valeurs explicites de BG, le *travelling model* semble donc surtout faciliter la transmission d'idéaux et de pratiques liées à la bureaucratisation néolibérale (Hibou, 2012).

Bien que les programmes d'aides soient similaires dans les deux pays, le modèle de gouvernance adopté par le Rwanda et le Burundi reste différent. Ce n'est donc pas une transposition à l'identique, mais plutôt une forme de syncrétisme qui est établi entre la conception wébérienne présente dans les programmes de développement et leur intégration et application par les fonctionnaires dans les pays en voie de développement. Cette reterritorialisation du *travelling model* est notamment influencée par l'environnement politique et le mode de gouvernance dans lequel ces politiques publiques sont mises en œuvre. Ainsi, au Burundi cette reterritorialisation se base essentiellement sur les aspects légaux-rationnels de légitimation des politiques publiques. Au Rwanda, la reterritorialisation repose d'un côté sur cette même base légale rationnelle, mais aussi sur des processus de normalisation disciplinaire (Foucault, 2004) et sur une idéologisation des politiques publiques (Gramsci, 1996), donnant une autre portée à cet exercice de redevabilité.

Dans les deux pays, les programmes d'évaluation sont utilisés comme une force de légitimation du régime. La connotation positive de l'exercice de reddition des comptes est assimilée à la gouvernance du pays, ce qui permet au régime d'exhiber son autorité sur l'ensemble du territoire et d'exclure toute pensée critique de son action. Cela est notamment perceptible dans l'instrumentalisation médiatique des évaluations, mais aussi dans l'application d'indicateurs sur le processus et non sur le résultat des politiques publiques. L'évaluation apparaît donc comme un rituel symbolique de perpétuation du pouvoir en place, une manière de glorifier l'action de l'Etat et du parti, quel que soit le résultat des évaluations.

Le but pour les régimes étudiés est donc également d'obliger les fonctionnaires à respecter les règles du jeu politique, et à affirmer leur allégeance au pouvoir. Cette tendance est beaucoup plus forte au Rwanda, où le besoin de reproduction de formes ritualisées du pouvoir est plus pressant, où la prégnance du parti est beaucoup plus grande. Chaque agent public soumit à l'*Imihigo* subit une forte pression pour respecter les objectifs fixés par le régime, tout en générant de l'indifférence pour les projets de développement et en annihilant toute capacité critique envers le travail effectué. L'évaluation participe donc à la mise en œuvre de relations de domination.

Dans le même temps, elle permet la valorisation des actions individuelles, structurant la rationalité et la logique d'action des élus et des agents publics, l'objectif étant surtout individuel, c'est-à-dire obtenir un bonus et éviter un licenciement en cas d'échec. Cette visibilité nouvelle fait partie des dispositifs d'intéressement liés au *travelling model*, favorisant son appropriation. Au Burundi, ces dispositifs d'intéressement sont beaucoup moins visibles, ce qui limite finalement l'appropriation des normes de BG par les fonctionnaires.

L'analyse dévoile également le bénéfice de ces méthodes d'évaluation pour le suivi et le contrôle de l'action des collectivités. Dans le cas rwandais, les *Imihigo* sont la pierre angulaire de la politique nationale et son application au niveau local. Leur évaluation permet de renforcer la redevabilité et la responsabilisation des représentants des districts, auprès des citoyens, mais surtout envers l'Etat central. Les *Imihigo* permettent ainsi à l'Etat central de s'assurer une implantation rapide et efficace des politiques nationales, dans l'ensemble du pays. C'est donc un outil de gouvernance et de domination efficace. Dans le cas burundais, l'évaluation des communes a moins d'impact qu'au Rwanda, mais elle permet de mieux rendre compte des difficultés éprouvées dans la gestion communale, tout en reproduisant l'autorité nationale sur tout le territoire. Finalement, dans les deux pays l'insertion du *travelling model* a été facilitée par le respect des agents envers leur hiérarchie, ce qui semble faire partie des attitudes collectives, de l'*ethos* public des fonctionnaires.

Enfin, l'évaluation permet de mesurer les fortes inégalités entre les communes du Burundi, tant en termes de moyens que de capacités de gestion. L'étude montre notamment que la présence des bailleurs est directement corrélée à l'établissement de ces inégalités, générant des « ilots de prospérité » (Blundo, 2011: 7) sur les territoires où les programmes de développement sont les plus présents. Au Rwanda, ces inégalités n'étaient pas visibles et beaucoup plus de moyens sont alloués à l'ensemble des collectivités locales, afin d'adopter un modèle effectif de décentralisation, tout en gardant une mainmise sur les communes à travers l'omniprésence du FPR et les *Imihigo*.

CHAPITRE 6 : LES LIMITES DE LA PARTICIPATION CITOYENNE AU BURUNDI

« Elle est pour toi une vraie forêt, la réunion où ne se trouve aucun des tiens. »

Proverbes burundais

INTRODUCTION

Au sortir de la guerre civile (1993-2005), les autorités burundaises se sont engagées vers un nouveau plan de décentralisation, en application des accords de paix d'Arusha¹⁷⁹ et de la nouvelle constitution du Burundi (République du Burundi, 2005c).¹⁸⁰ Dans le cadre de cette politique de décentralisation, les bailleurs du pays conceptualisent un développement socio-économique et participatif au niveau local, c'est-à-dire une « participation active de l'ensemble de la population à la définition et à la mise en œuvre des politiques de développement économique et social de leur localité ». (République du Burundi, 2009c :19). Ainsi, de 2002 à 2004, le PNUD forme les fonctionnaires locaux à la Méthode Accélérée en Recherche Participative (MARP), dans le cadre de son projet d'appui à la planification locale (PNUD, 2004). Dès 2007, la Banque Mondiale, pour son projet d'appui au développement communautaire et social (PRADECS, 2006-2012) (Banque Mondiale, 2006), formalise l'utilisation de la MARP, créant ainsi des Plans Communaux de Développement Communautaire (PCDC). La MARP devient alors la méthodologie officielle de planification au niveau national (République du Burundi, 2012b :2). L'ensemble des communes du pays va devoir réaliser un plan quinquennal de développement. C'est dans le cadre de l'élaboration

¹⁷⁹ Article 8 des Accords d'Arusha, « *la commune forme l'unique collectivité territoriale décentralisée* » (Accords d'Arusha, 2000 :36)

¹⁸⁰ « *La Commune est une entité administrative décentralisée et est divisée en entités désignées par une loi organique.* » (République du Burundi, 2005c :65)

de la seconde génération de PCDC (2013-2017) que j'ai réalisé le travail de terrain présenté dans ce chapitre.

La problématique à laquelle j'ai tenté de répondre dans ce chapitre est de savoir comment les fonctionnaires burundais se sont appropriés la méthodologie MARP et les normes de BG qui lui sont associées. Autrement dit, dans quelle mesure et comment le contexte socio-politique et interactionnel a-t-il influencé l'utilisation de cette méthodologie MARP ? Et finalement, quel est l'impact de la coopération internationale dans son effort de réforme de l'Etat ? L'enjeu est donc de comprendre le processus d'instrumentalisation d'un *travelling model* prônant une organisation horizontale du pouvoir, lorsqu'il est promu par et dans une structure organisationnelle fortement verticale.

L'utilisation de la MARP dans le contexte burundais n'avait jusqu'alors suscité presque aucun travail d'analyse scientifique ; seul un mémoire a été publié sur le sujet à ce jour (Filliger R., 2013). Pourtant, le cas du Burundi est particulièrement intéressant car, dans le cadre de cette seconde génération de PCDC, la MARP est implantée directement par des acteurs locaux et non par les agences de développement l'ayant importée. Cette analyse à moyen terme (de 5 à 7 ans après l'introduction de la MARP) permet donc de comprendre le processus d'appropriation des normes de BG par les fonctionnaires au niveau local. En outre, la mise en exergue des biais dans l'application de la MARP permet d'appréhender certains aspects interactionnels, tel que le rapport entre l'Etat et le citoyen, la culture administrative au sein de l'administration publique locale et les rapports sociaux à travers la prise de parole en groupe.

La première partie du chapitre a pour but d'exposer le cadre de la recherche, en présentant la MARP et son implantation au Burundi. La deuxième partie est une analyse de sa mise en pratique dans le contexte burundais, en montrant les différentes étapes de l'élaboration d'un PCDC. La troisième partie ouvre une réflexion sur la perspicacité, la représentativité et l'orientation normative des PCDC, à travers l'analyse de la mise en œuvre des projets de développement. Enfin, le chapitre se conclut sur la portée de la méthodologie participative, aussi bien dans le cadre du Burundi qu'en tant que *travelling model*.

I — LA METHODE ACCELEREE EN RECHERCHE PARTICIPATIVE

1. Présentation générale

a) *Historique*

Pour Chambers (Chambers R., 1994), les recherches sur la participation active datent essentiellement des années 1960. Il semble en effet que la période d'après-guerre soit propice à l'émergence de méthodes prônant la conscientisation, l'autonomisation et la responsabilisation individuelle et collective. La base théorique sur laquelle reposent ces méthodes participatives est large. Sans souci d'exhaustivité mais seulement pour en illustrer les influences, on peut citer le constructivisme social (Berger & Luckmann, 1966) et la phénoménologie husserlienne (Husserl, 1985), permettant de déconstruire en conscience et de reformuler en pratique des dynamiques sociales (Schutz, 1962) ; la théorie psychanalytique d'Eric Fromm qui établit le lien entre les conditions socio-économiques et les inconscients individuels et collectifs (Fromm, 1941) ; la théorie de l'action d'Hannah Arendt, qui considère le débat d'opinion comme une *praxis* (une activité qui a sa fin en elle-même), pouvant modifier la représentativité sociale de l'individu si cette *praxis* s'inscrit dans un discours de vérité (Arendt, 1958) ; l'existentialisme de Sartre, qui donne la liberté à l'individu de se définir lui-même ; le marxisme, comme opposition à l'aliénation de l'individu au capital et pour le regroupement des libertés individuelles, afin de défendre un intérêt général (Marx, 1963). Il s'agit donc d'influences essentiellement occidentales, correspondant à une vision démocratique de l'Etat.

A la fin des années 1970, la « Rapid Rural Appraisal (RRA) » traduite en français par « méthode accélérée de recherche et de planification » est conceptualisée au sein de l'Institut des études pour le développement de l'Université de Sussex (par des praticiens du développement et des chercheurs universitaires) et gagne en reconnaissance et usage durant les années 1980, dans le domaine scientifique et universitaire (Chambers, 1994 :10).

Les premières mises en œuvre de ces travaux en Afrique datent des années 1970, principalement dans le domaine agricole (Kassam & Kemal, 1982). Elle regroupe un ensemble de techniques empiriques d'apprentissage. Elle est alors utilisée aussi bien en Amérique qu'en Asie ou en Afrique. Par exemple, la méthode est utilisée au Bangladesh pour comprendre la structure du pouvoir au niveau local, ou pour responsabiliser une communauté locale aux Appalaches (Etats Unis) (Ibid.: 954). Son but est d'éviter les biais existants dans les approches quantitatives (problème de représentativité, opacité du processus de collecte de données, etc.), d'aller plus loin que les enquêtes par questionnaire et de minimiser les coûts d'enquête, tout en permettant un traitement direct des

recherches (Boutinot, Et. Al., 2008). En outre, cette approche qualitative permet de valoriser les répondants, puisqu'ils peuvent eux-mêmes analyser leur situation, plutôt que d'être tributaires d'une analyse réalisée par des acteurs exogènes à leur environnement.

A la fin des années 1980 et durant les années 1990, la méthodologie est utilisée dans de nombreux domaines d'intervention (santé, éducation, agriculture, anthropologie urbaine, etc.). Elle est alors louée pour ses valeurs en phase avec l'idéologie dominante dans le monde du développement: efficacité, rapidité, rentabilité, flexibilité. Les principaux acteurs de cette méthodologie deviennent les ONG, liées au domaine du développement et de l'humanitaire. La terminologie évolue également, passant de « Rapid Rural Appraisal » à « Participatory Rural Appraisal » (soit « diagnostic participatif » en français ou encore « Méthode active de recherche de planification participative », la MARP) (Chambers, 1992 :11). Ce changement lexical s'explique par une évolution de l'approche : il ne s'agit plus seulement de recueillir des données sur le monde rural par des acteurs extérieurs, mais de responsabiliser les publics cibles grâce à des facilitateurs et médiateurs.

Ces valeurs s'étendent alors aux notions d'orientation sociale, d'émancipation collective et individuelle. Les acteurs du développement postulent une homologie entre la culture organisationnelle (participative) et l'efficacité des projets. La MARP ne se veut donc plus seulement comme une méthodologie d'extraction de données, mais un outil participatif d'analyse, de développement et d'apprentissage pour tous les acteurs. Pour reprendre David Mosse, l'idée n'est plus de collecter des données préfabriquées qui existeraient absolument, mais de comprendre que ce recueil d'informations est un construit social dépendant du contexte d'analyse et des interactions entre les acteurs (Mosse, 2000).

Ce rapide rappel historique est intéressant pour trois aspects. Premièrement, on distingue une méthodologie développée dans un système normatif particulier, mais qui se veut d'une portée générale, voir universelle, puisqu'elle est utilisée dans des contextes sociaux très différents. Deuxièmement, il prouve qu'il existe un précédent par rapport à l'utilisation de méthodes participatives : les acteurs du développement n'interviennent pas sur un terrain vierge, les citoyens et communautés du Burundi et d'ailleurs ont connu auparavant de nombreuses interventions (participatives ou non), ce qui influence leurs attentes et perceptions de ces interventions. Troisièmement, ces méthodes d'intervention semblent se rattacher à un ensemble conceptuel hétérogène mais néanmoins structuré sur la notion d'émancipation et de responsabilisation de

l'individu, perçu comme un être capable de modeler son environnement, ayant la volonté de s'investir dans le cadre d'une démarche participative.

b) *Enjeux de la MARP dans la gouvernance locale*

Durant les dix dernières années, la MARP s'est également implantée dans la gouvernance locale, via l'appui de la coopération internationale (Banque Mondiale, Agence Française de Développement, GIZ, etc.). Il s'agit d'un « paradigme épidémiologique » (Mendras & Forsé, 1983 :75), tant la théorie participative a été reprise. De très nombreux pays en développement, tel que le Sénégal,¹⁸¹ le Bénin,¹⁸² le Chili,¹⁸³ le Cameroun,¹⁸⁴ le Guatemala,¹⁸⁵ Haïti,¹⁸⁶ Madagascar¹⁸⁷, le Maroc,¹⁸⁸ la Mauritanie,¹⁸⁹ etc. ont vu leur cadre juridique modifié pour intégrer la décentralisation et les plans de développement communal. Dans tous ces pays, des mots clés identiques (transparence, participation citoyenne, redevabilité, etc.) ont introduit les mêmes « plans de développement communal », en utilisant une méthodologie participative analogue, pour des objectifs semblables: « renforcer l'autonomie de la population locale »,¹⁹⁰ en vue d' « améliorer les

¹⁸¹ République du Sénégal, *Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales*, http://www.au-senegal.com/IMG/pdf/code_general6119.pdf [dernière consultation le 27/04/2017]

¹⁸² République du Bénin, loi N°97-029 du 15 janvier 1999, article 84, http://bj.chm-cbd.net/implementation/lois/fo1301869/70792/download/fr-BE/1/Loi_n_97_029_du_15_janvier_1999_portant_organisation_des_communes_en_republique_du_benin.pdf [dernière consultation le 27/04/2017]

¹⁸³ République du Chili, *Loi organique constitutionnelle n° 18.695 du 9 Mai 2009 portant organisation des communes*, article n°6, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693> [dernière consultation le 27/04/2017]

¹⁸⁴ République du Cameroun, *Arrêté n° 002/PM DU 09 janvier 2004 portant organisation du cadre institutionnel d'exécution du Programme National de Développement Participatif*, <http://www.spm.gov.cm/documentation/textes-legislatifs-et-reglementaires/article/arrete-n-002pm-du-09-janvier-2004-portant-organisation-du-cadre-institutionnel-dexecution-du-prog.html> [dernière consultation le 27/04/2017]

¹⁸⁵ République du Guatemala, Secrétariat de planification et programmation de la présidence, *Plan de développement Communal de la Commune de San Pedro Sacatepéquez*, décembre 2010, p.2, http://www.segeplan.gob.gt/2.0/media/k2/attachments/PDM_109.pdf [dernière consultation le 27/04/2017]

¹⁸⁶ République d'Haïti, *Plan Communal de Développement de la commune du Môle St Nicolas 2010-2015*, http://www.urd.org/IMG/pdf/PDC_1_Mole_St_Nicolas_2010-2015.pdf [dernière consultation le 27/04/2017]

¹⁸⁷ République de Madagascar, loi n°95.005 du 25 Juin 1995, article 6

¹⁸⁸ Royaume du Maroc, *Loi n° 78-00 portant charte communale*, 2009, article 36, <http://www.pncl.gov.ma/fr/Publication/regle/Documents/Charte%20Communale%20fr.pdf> [dernière consultation le 27/04/2017]

¹⁸⁹ République de la Mauritanie, Ministère de l'intérieur et de la décentralisation, *Guide d'élaboration du plan de développement communal*, p.4, http://ospun.cun.mr/images/publications/GUIDE%20PDC%20FR_light.pdf [dernière consultation le 27/04/2017]

¹⁹⁰ SNV/STOAS, *Les méthodologies d'analyse et de planification du développement régional*, 2001, http://pmb.sicac.org/opac_css/doc_num.php?explnum_id=1122 [dernière consultation le 27/04/2017]

conditions d'une croissance économique plus inclusive » (GIZ, 2014: 6), et d'« assumer pleinement, de manière pensée, structurée, transparente et participative, la gestion du développement des communes »,¹⁹¹ dans un but « d'amélioration de l'accès aux services de base » (Banque Mondiale, 2014 :3). En d'autres termes, les agences de développement adoptent une vision hobbesienne de l'Etat, considéré comme une entité artificielle (Hobbes, 2000) qui peut donc être modifiée par des influences exogènes. Elles ne conçoivent pas qu'un système de lois puisse être le reflet d'un peuple ou d'un vivre ensemble (De Secondat de Montesquieu, 1752). Dans le monde du développement, les sciences sociales en sont donc réduites à l'application de techniques universellement adéquates et maîtrisables par des gestionnaires de projets.

De ces objectifs, qu'on retrouve dans des rapports semblables dans tous les pays ayant établi des plans de développement communal, on distingue une logique d'action commune, basée sur une hypothèse équivalente d'intervention des partenaires du développement: l'utilisation de la participation citoyenne dans une planification des investissements au niveau local permettant une gestion publique plus performante car elle génère une plus grande implication des administrés, une meilleure adéquation des services publics aux besoins de la population, et une plus grande transparence et redevabilité des administrateurs dans la gestion publique. Cette logique d'intervention suppose donc un comportement prédéterminé de l'individu et un résultat préétabli de son action, indépendamment de son intentionnalité. Il y a donc une antinomie entre sa conception existentialiste et le caractère universel de sa mise en œuvre, qui nie le principe même de liberté de l'Homme. Par la même, il est paradoxal que cet outil se veuille conceptuellement constructiviste, mais qu'il soit utilisé par des acteurs du développement conservant une approche holistique et systémique dans leur gestion des interventions.

2. Implantation de la méthode dans le contexte burundais

a) *Introduction de la MARP au Burundi*

¹⁹¹ République du Bénin, Ministère de la décentralisation de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire, *Guide d'élaboration du plan de développement communal*, p.12, http://www.decentralisation-benin.org/IMG/pdf_guide-PDC-MDGLAAT-nov2008-2.pdf [dernière consultation le 27/04/2017]

Comme il a été indiqué ci-dessus, durant les années 1980 et 1990, la méthode participative de recueil des données est en vogue dans le domaine de la coopération internationale. Dans le contexte Burundais, les méthodes participatives semblent avoir été introduites par *Action Aid*, dans son programme d’alphabétisation pour adultes. Son utilisation avait été précédée par des méthodes de planification basées sur des enquêtes préliminaires (« baseline surveys »), pour préparer les interventions dans le domaine de l’agriculture et la gestion de l’eau. Dès 1985, des cycles de formations eurent lieu pour former les acteurs burundais à la maîtrise de méthodologies participatives, qui évoluent peu à peu vers la MARP. C’est notamment le cas de l’entreprise Twitezimbere (Filliger, 2013:17), une entreprise sociale qui fut formée à la méthodologie MARP pour l’introduire dans le domaine de la gestion publique locale. Dès 2005, sous l’impulsion de la Banque Mondiale (projet PRADECS), la méthodologie MARP est utilisée dans les cent vingt-six communes du pays, pour l’implantation des PCDC. Il y a alors une obligation de produire dans chaque commune un PCDC, peu importent les réticences des populations ou les difficultés rencontrées.

Le but de la MARP au Burundi est d’introduire une « redevabilité sociale », c'est-à-dire « un processus de concertation, de dialogue et de négociations entre les citoyens et l’État, afin d’influencer le programme élargi de développement » (République du Burundi, 2014h: 96). Cette méthodologie citoyenne vient renforcer un objectif plus large de cohésion sociale. Cependant, dans son implantation à travers la MARP, il s’agit bien d’un moyen pour soutenir la décentralisation et donc l’implantation des réformes souhaitées et non pas une façon de modifier les rapports de force entre les populations et les intervenants (ici l’Etat); la notion d’« empowerment », propre à la méthodologie MARP, n’apparaissant pas dans les documents officiels de référence. En outre, même si la MARP est, pour cette seconde génération de PCDC, implantée directement par les fonctionnaires burundais, il ne s’agit pas d’une initiative locale : les populations locales n’ont pas un contrôle effectif sur les moyens et sur le processus de planification. Il y a déjà théoriquement un risque de limiter l’engagement des populations.

En se reportant à la classification des types de participation élaborée par Pretty (Pretty, 2000 :41), la MARP telle qu’implantée dans le cadre des PCDC requière : 1) une « participation par fourniture d’information », soit une participation relativement passive, afin d’établir des données primaires; 2) une « participation fonctionnelle », où les objectifs de la participation sont prédéterminés par les intervenants, en fonction des projets à mener. C’est donc formellement une participation basée sur peu d’engagement et de responsabilisation des publics cibles.

b) *Le cadre socio-politique et administratif du PCDC*

Il y a, au Burundi, une multiplicité d'événements à caractère collectif (mariages, enterrements et levées de deuil, remises de diplômes, récoltes, etc.) qui témoignent du dynamisme et de la capacité d'organisation collective des burundais. De même, de nombreuses associations et organisations citoyennes (comité de développement local, corporations professionnelles, communautés religieuses, etc.) démontrent la participation politique des citoyens dans sa dimension collective. Cependant, historiquement cette participation citoyenne a souvent été instrumentalisée pour exprimer un soutien populaire au régime politique. Gaynor évoque une longue tradition de « tyrannie de la participation » (Gaynor, 2014 :297), où l'Etat instrumentalise la participation civique pour maintenir un contrôle sur la population, ce qui génère un faible engagement civique et une distanciation des citoyens envers les institutions étatiques. A titre d'exemple, les « travaux communautaires », qui se basent sur une tradition nationale d'entraide pour la réalisation de travaux d'intérêt général, furent imposés de manière autoritaire par la tutelle Belge, puis repris dès 1967 par le parti au pouvoir (à l'époque, l'Uprona) et jumelés avec des « réunions de sensibilisation » organisées par le parti (Guichaoua, 1991 :553). Encore aujourd'hui, ces travaux communautaires hebdomadaires conservent un caractère obligatoire et sont politisés. D'une manière générale, le cadre institutionnel de la MARP au Burundi est influencé par un rapport Etat-citoyen vertical. Cela génère un risque de limiter les informations susceptibles d'être collectées lors de réunions publiques.

S'il y a une culture de la participation à des programmes collectifs au Burundi, cela ne se traduit pas forcément par une mutualisation des moyens et une vision commune d'un bien collectif. « Malgré la prégnance des liens de parentèle et des mécanismes d'entraide dans les communautés de voisinage, les burundais maintiennent une conception individuelle ou familiale de leurs intérêts socio-économiques, qui impacte leur vision de l'engagement civique ».¹⁹² Autrement dit, l'intérêt général, traduit en kirundi par « *umugambi wa Leta* » (ce qui appartient à l'Etat)¹⁹³ reste l'expression d'intérêts particuliers, soit une conception utilitariste de l'Etat. Il y a certes une compréhension d'un bien commun, dont les *bashingantahe* (les sages) sont les défenseurs (Ntahombaye, 1999), mais ce bien commun est généralement subordonné aux intérêts personnels dominants ou claniques ; lesquels compètent à travers des stratégies d'accaparement des ressources (Chrétien, 1993).

¹⁹² Entretien avec Daniel Cursoux, Régisseur du Projet OSCAR (Organisations de la Société Civile Appuyées et Renforcées) et présent au Burundi depuis 35 ans, 22/03/2016

¹⁹³ Traduction de Florent Nintunze, Interprète, 15/07/2016

Cette oligarchie peut s'expliquer par des facteurs historiques. Jean Pierre Chrétien évoque un « réseau lignager spécialisé appartenant à une série de clans bien définis » sur lequel s'appuyait le *Mwami* (le roi) pour contrôler le pays (Chrétien, 1993: 69). D'autres facteurs rationnels offrent également des éléments de compréhension, telles que les conditions socio-économiques difficiles pour presque l'ensemble de la population (et dont les considérations sont avant tout l'assouvissement des besoins primaires), une détérioration constante de la confiance et du lien social, suite aux cycles de violence qui se sont succédés depuis les années 60 jusqu'à aujourd'hui, ou encore la prégnance de la récente guerre civile et de l'actuelle instabilité politique et économique qui maintiennent au sein de la population une mentalité d'économie de survie et de méfiance. Le contexte d'implantation de la MARP ne semble donc pas très favorable à l'introduction d'une méthodologie participative.

Cette distance Etat-citoyen varie, néanmoins, en fonction de l'intégration sociale des individus; lors des réunions collinaires et d'entretiens avec la population, j'ai notamment observé des processus de stigmatisation et d'exclusion sur une base communautaire, que ce soit sur base ethnique (exclusion de la communauté *batwa*) ou socio-économique (exclusions des plus démunis). Par exemple, lors d'une visite auprès de la communauté *batwa* à Bukeye, les *batwas* m'expliquèrent que « les autres » ne se mélangent pas avec eux : « Une barrière infranchissable, c'est la pauvreté. Comme nous n'avons rien, ils ne se mélangent pas avec nous ».¹⁹⁴ Ils affirmèrent ne pas avoir de représentants haut-placés et même aucun lien avec l'administration. Pour eux, « l'administration communale ne nous donne rien et nous refuse même l'accès à la terre ».¹⁹⁵ Pour l'administrateur communal, « quand on les installe quelque part, après ils quittent le milieu ».¹⁹⁶ Cela souligne la distance qui sépare les membres de l'ethnie *batwa* du reste du corps social.

Comme l'évoque un proverbe en kirundi: *Nta muntu yitumira mu rubanza*, ce qui signifie littéralement « on ne peut pas s'inviter dans une fête », autrement dit, tout le monde sait exactement qui est invité et qui n'est pas amené à participer. Les individus cumulant pauvreté structurelle et conjoncturelle tendent à s'auto-marginaliser des procédures de participation citoyenne, considérant ces programmes comme une perte de temps, trop distants de leurs préoccupations et de leur « monde ».

C'est donc dans cet environnement social (une culture de la participation sociale mais génératrice de stigmatisation et d'exclusion et non portée vers l'engagement civique) qu'il a été décidé, en

¹⁹⁴ Entretien collectif avec la communauté *batwa*, Kiziguro, 27/02/2015

¹⁹⁵ Entretien collectif avec la communauté *batwa*, Kiziguro, 27/02/2015

¹⁹⁶ Entretien avec l'administrateur Communal de Bukeye, 11/04/2015

2005, l'implantation de la MARP au niveau communal. Dès 2007, sont mis en place les PCDC, dans le but que la décentralisation administrative soit synonyme d'un « développement inclusif » (République du Burundi, 2013e :20) au niveau local, c'est-à-dire que chacun puisse participer et bénéficier à la vie politique locale, dans le processus de « développement ». L'objectif de ce plan communal est de doter la commune d'un document cadre sur les priorités en terme d'investissements à réaliser dans les cinq ans, en fonction des besoins de la population et de la vision de développement au niveau national (République du Burundi, 2012b :2). Ce qui est déjà en soi paradoxal : comment honorer une volonté populaire si celle-ci doit être obligatoirement circonscrite aux clauses des documents nationaux de planification (Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté II, Vision 2025) et internationaux (Objectif du Millénaire pour le Développement) ? Cette question embarrassante est éludée par les facilitateurs qui évoquent généralement des documents de planification nationaux suffisamment larges pour contenir n'importe quelle revendication citoyenne.

La première génération de PCDC eut lieu de 2007 à 2012. Ce premier exercice quinquennal de planification ne fut pas exempt d'observations : « les PCDC font l'objet de critiques quant à leur réalisme par rapport aux ressources financières et aux compétences locales, leurs articulations aux autres outils de planification nationale (CSLP, OMD, Vision 2025, CDMT, etc.) et aux mécanismes de leur mise en œuvre. » (République du Burundi, 2012b :1). En effet, suite à l'élaboration des PCDC de première génération, seulement 35% des projets ont trouvé un financement. Le besoin en investissement par an et par commune pour un PCDC est aux alentours de huit milliards de FBU (soit 4 millions d'euros par an), ce qui est absolument irréal pour une commune Burundaise ! A titre de comparaison, le budget annuel moyen d'une commune burundaise pour ses dépenses de fonctionnement est de soixante millions de FBU (35.000 Euros) et ses capacités d'investissement avoisinent dix millions de FBU (5.000 €) par an. (République du Burundi, 2014g). Pour de nombreux acteurs du développement interrogés, le PCDC est « une liste au père Noël », ou une « shopping list ».

Cette impression de « shopping list » est également liée au fait que la MARP est utilisée pour générer un diagnostic très général, la contrainte première étant l'impossibilité d'approfondir la teneur des projets de développement en si peu de temps (six jours dédiés au « diagnostic participatif » (République du Burundi, 2012b :26), sur cinquante-sept jours ouverts au total). En outre, « la plupart des projets étaient en dehors des compétences de la commune, telle que la construction d'un tribunal de résidence, ce qui rendait le PCDC difficile à mettre en œuvre pour les

instances communales. »¹⁹⁷ Afin d'éviter que la situation ne se reproduise pour cette deuxième génération de PCDC, les facilitateurs ont reçu l'ordre de favoriser l'émergence de projets réalistes lors de la collecte de données primaires. Il s'agit donc d'un premier obstacle à l'objectivité des facilitateurs. L'analyse de la préparation des PCDC ci-dessous en révèle d'autres.

II — LA PRÉPARATION DU PCDC

La méthodologie MARP, appliquée au Burundi dans le cadre du PCDC, regroupe différentes étapes distinctes lors de son élaboration. Par souci de lisibilité, l'étude est présentée en fonction des différentes étapes chronologiques de la méthodologie.

1. Les étapes participatives du PCDC

a) *La phase préparatoire*

La phase préparatoire commence par une campagne d'information de la population sur la tenue prochaine de l'événement, afin d'assurer un engagement et une participation large de la population envers le processus. Cette sensibilisation s'effectue à travers les chefs de colline, qui sont tenus d'informer la population. Elle s'accompagne parfois d'un avis à la population sur le marché ou lors de la messe, quelques jours avant la tenue de la réunion collinaire. Il n'est pas certain qu'une information identique pour toutes les communautés soit suffisante pour générer la participation des plus vulnérables (femmes, communauté *batwa*), pour qui ces réunions seront plus contraignantes. De par leur statut, certaines personnes sont tenues de participer au « diagnostic participatif collinaire » (République du Burundi, 2012b :26), tels que les représentants des comités de développement collinaires, les représentants collinaires du parti au pouvoir (le CNDD-FDD) ou les chefs de colline. Le reste de la population est libre d'assister ou non à ces réunions.

Il faut ensuite constituer et former des équipes d'animation. Les équipes mobilisent les conseillers techniques des communes, les délégués à la planification au niveau provincial (appelés « antennes du plan »), des fonctionnaires du ministère du Développement Communal, ou encore des personnes

¹⁹⁷ Intervention de Nestor Nizigiyimana, administrateur de la commune de Murwi, 04/09/2014, séminaire de capitalisation des PCDC par la CTB, Bujumbura

dignes d'autorité au niveau local, tels que des prêtres. Il s'agit donc d'équipes multidisciplinaires, certains membres ayant une longue expérience avec la MARP, même si aucun facilitateur n'a de connaissances universitaires en sciences sociales (ce qui peut limiter leur capacité d'interprétation des données). Très peu de femmes font partie des équipes, ce qui peut impacter la propension des femmes à s'exprimer durant les réunions.

De l'aveu des facilitateurs, être recruté en tant que « personne ressource du ministère » ou en tant que consultant influe beaucoup sur la « motivation ». Il faut dire que la « motivation » varie du simple au double. Par exemple alors que le Programme national de renforcement des capacités de gouvernance économique (PRGE, dépendant du ministère de l'intérieur) à Muyinga octroie 38.500 FBU par jour et par consultant (soit 20€), GIZ à Gitega, rémunère 100.000 FBU par jour (45€) pour un consultant junior (6.000.000 FBU pour l'ensemble du processus, soit environ 3.000€) et 150.000 FBU par jour (75€) soit plus de 8.500.000 FBU (4.300 €) au total pour un consultant senior. Sachant que le salaire moyen au Burundi est d'environ 2€ par jour, on comprend bien le fossé socio-culturel qui peut exister entre les facilitateurs et les populations rurales, mais surtout la manne financière que représente les PCDC pour les fonctionnaires.

Les ressources dédiées aux PCDC varient donc en fonction du bailleur, ce qui influe sur tout le processus, du carburant disponible pour aller sur le terrain à la qualité des réunions. En particulier, la formation à la méthodologie est très variable. Alors que la CTB a organisé des formations de dix-neuf jours (sur le recueil des données, le développement au niveau collinaire, zonal et communal, etc.), certains programmes étatiques en charge de l'organisation des PCDC (tel que le PRGE à Muyinga) n'ont consacré qu'une seule journée à la formation. Outre une hétérogénéité des moyens dédiés à la mise en place de cet outil national de développement, cela souligne également le faible niveau de formation de certains facilitateurs. Comment est-il possible d'expliquer toutes les étapes du PCDC, le fonctionnement des différents instruments de médiation et le risque des biais socio-culturels en seulement quelques heures ?

Enfin, une collecte rapide de données secondaires sur les zones d'intervention est réalisée pour constituer une base d'informations utiles pour l'élaboration du PCDC. Selon les entretiens réalisés auprès des planificateurs de la province, cette collecte n'est pas toujours effectuée par les facilitateurs, ou se fait de manière informelle lors de discussions avec les fonctionnaires locaux. Ces données secondaires n'incluent ni enquêtes socio-foncieres, ni cartographie du pouvoir pouvant identifier la diversité des acteurs locaux et leurs pouvoirs sur les ressources, ni informations sur les réseaux religieux ou professionnels. Bref, quasiment rien de tout ce qui constitue aujourd'hui une

enquête préalable à une MARP (Moity-Maizi, 2000) n'est identifié avant le « diagnostic participatif » (République du Burundi, 2012b :26) au Burundi. Comme tous les facilitateurs ne sont pas de la commune et peuvent méconnaître le territoire sur lequel ils interviennent, les lacunes de données primaires et secondaires peuvent impacter l'élaboration des PCDC. De plus, le peu de références au passé, à la mémoire collective et aux mémoires individuelles inscrivent les PCDC dans une temporalité de l'immédiateté. Cela limite la pertinence des projets et crée une dépendance vers l'extérieur au lieu de chercher des solutions locales à des problèmes endogènes.

b) *Le diagnostic participatif*

L'élaboration proprement dite du PCDC débute par un « diagnostic participatif » (République du Burundi, 2012b :26). La population est réunie pendant quelques heures dans un lieu public, autour d'animateurs (deux par colline, la colline étant la plus petite division territoriale au Burundi) chargés d'expliquer les enjeux de la réunion et du PCDC et de faciliter la prise de parole. Les habitants sont questionnés sur les atouts, potentialités et contraintes du développement de la colline. Ce travail permet de dégager les priorités de développement et d'identifier les différentes composantes de la population. Sont considérés le ratio adultes-jeunes, la présence de groupes marginalisés, et la parité homme-femme. A la fin de la réunion, le facilitateur doit également aider à la sélection de participants pour la synthèse zonale (l'étape suivante de la méthodologie).

Extrait de l'observation participante du diagnostic participatif sur la colline de Rugerero, commune Gashoho, 26/08/2014

Il y a environ cent vingt personnes réunies sur la colline, quatre-vingt hommes pour quarante femmes. Nous sommes tous assis dans l'herbe, à l'ombre, seuls les deux animateurs sont debout (Claude et Guido, deux antennes du plan au niveau provincial).

Chef de colline : Distingués visiteurs, vous êtes les bienvenus, vous qui êtes venus pour développer la colline.

Claude : Chef de colline, citoyens, la paix sur vous ! J'aimerais me présenter, je travaille à Gitega pour le ministère. Notre mission, c'est la planification du développement, en commençant à la base pour ensuite remonter au niveau communal et analyser les choses tangibles, les difficultés et les opportunités à mettre en action. Voilà comment va être la réunion. Qui veut présenter la commune ?

Un citoyen : Nous sommes dans la province de Muyinga, sur la colline Rugerero, à l'est du Burundi

Un citoyen : Moi je dirais que nous sommes à l'ouest

Claude : Merci de nous orienter. Quels sont vos atouts ici ?

Un citoyen : L'école communale, le sable dans la rivière, les arbres, le lycée à Gisanze, l'église catholique

Claude : Comment cela contribue au développement ?

Un citoyen : Les églises sont un lieu rassembleur, ensemble on échange sur les problèmes, on peut s'entraider.

[...]

Claude : Très bien, merci. Et quelles sont les difficultés ?

Un citoyen : Il y a un centre de santé mais privé, donc trop cher. Il nous faut un centre de santé

Une citoyenne : Il y a la surpopulation

Un citoyen : Les insecticides sont trop éloignés, il faut aller les chercher à Muyinga !

Un citoyen : Si tu prends un crédit pour les semences et que tu ne rembourses pas parce que la saison est mauvaise, après tu n'as plus de crédits !

[...]

Claude : Et que faire pour relancer la productivité ?

Un citoyen : Il faut renforcer l'élevage

Un citoyen : Il faut combattre l'oisiveté chez les jeunes

Une citoyenne : Beaucoup d'hommes n'accompagnent pas les femmes dans les champs, il faut la complémentarité

Un citoyen : Il faut des formateurs agricoles, pour apprendre à bien doser les engrais chimiques

[...]

Comme le montre cet extrait, les réunions ne mobilisent pas réellement. Sur environ quatre mille habitants par colline, seuls cent ou deux cents personnes se mobilisent pour le « diagnostic participatif » (soit environ 2,5% de la population). L'explication la plus plausible est que les plus vulnérables, n'ayant aucune perspective de gains sur le court terme, préfèrent vaquer à d'autres occupations plus alimentaires plutôt que de consacrer du temps à un processus auquel ils ne se sentent pas concernés et qu'ils ne considèrent pas comme de leur responsabilité (Olivier De Sardan, 1995). Ainsi qu'il était mentionné ci-avant, la notion de bien collectif, pourtant considérée comme allant de soi dans la méthodologie MARP et par les acteurs du développement, n'est donc pas si évidente.

Dès cette étape, on retrouve une altérité entre les outils potentiellement utilisables, présentés dans le guide national de planification communale, et la pratique. Le guide évoque ainsi l'identification de données démographiques, spatio-temporelles (calendriers saisonniers et journaliers) et socio-institutionnelles. Les outils mobilisés sont théoriquement les matrices de classement par ordre de richesse, un profil historique du territoire, des cartes du milieu, ou encore des diagrammes de Venn (une représentation des organisations extérieures et intérieures de la zone et des relations qui se tissent entre elles) (République du Burundi, 2012b :2). Comme le montre l'extrait ci-dessus, les facilitateurs utilisent uniquement des entretiens collectifs semi-structurés, c'est-à-dire des questions ouvertes. Pour se justifier, les facilitateurs invoquent un souci de simplification de la méthodologie pour la rendre plus accessible aux communautés. Lors du dernier recensement, il est vrai que l'analphabétisme au Burundi touchait environ 43% de la population (République du Burundi, 2011 :23). De plus, « les accessoires de recherche de PRA peuvent créer un sentiment de mystification plus grand que celui des méthodes traditionnelles de recherche » (Mosse D., 2000 :367). Cependant, cette approche condescendante des facilitateurs envers les populations,

considérées comme incapables d'exprimer leur point de vue de manière structurée et pertinente est assez significative de la fracture qui existe entre les facilitateurs et les publics cibles.

Il y a un autre indicateur significatif du fossé entre la base théorique de la MARP et son utilisation empirique par les facilitateurs. Il s'agit des premiers mots d'introduction, prononcés pour orienter la réunion. Durant les premiers instants de présentation, les facilitateurs n'évoquent à aucun moment le potentiel d'émancipation citoyenne ou de cohésion sociale contenu dans la méthode. Les premiers mots des facilitateurs sont sensiblement toujours semblables : « Notre mission c'est la planification du développement. » « Vous êtes les bienvenus, vous qui êtes venus pour développer la colline ». « Nous sommes ici pour l'élaboration du PCDC, un plan quinquennal de développement ».¹⁹⁸ Les facilitateurs s'en tiennent à la fonction instrumentale du dispositif : la planification des projets de développement.

Comme dans tout rassemblement public, la prise de parole et les discours ne sont pas libres et obéissent avant tout à des normes sociales. Au Burundi, cette prise de risque du discours public est d'autant plus forte qu'il y a une « culture de la dissimulation » (Chrétien & Dupaquier, 2007: 466), façonnée par la succession de régimes autoritaires et une langue vernaculaire (le kirundi) favorisant l'usage des métaphores. Comme le montre l'extrait ci-dessus, il y a une difficulté pour la population d'exprimer en public les souffrances personnelles. Les discours lors de la réunion sont intellectualisés, il n'y a que très peu de vécu individuel ou collectif. Par exemple, lorsqu'une femme évoqua les violences infligées par son mari à son encontre, toute l'assemblée se mit à rire (un rire cachant certainement une gêne ou une honte), puis un homme intervint pour dire : « ce n'est pas le moment d'en parler, nous sommes là pour exprimer des problèmes de la communauté ». Malgré son insistance, la paysanne trouva peu de soutien des autres femmes présentes. Autre exemple : durant une autre réunion collinaire, une discussion en aparté vint à évoquer des problèmes de malversation, mais lorsque je demandai plus de détails, les hommes s'enfermèrent dans un mutisme et le problème ne fut pas évoqué durant l'assemblée plénière.

J'ai donc constaté un « discours officiel », équivalent dans tous les diagnostics participatifs, regroupant des difficultés collectives, tels que des routes mauvaises, des problèmes d'électricité, des problèmes d'accès aux soins, etc. Les problèmes personnels, tout aussi importants et sûrement plus représentatifs des difficultés quotidiennes des villageois, n'ont pas été évoqués. C'est évidemment

¹⁹⁸ Propos tenus par les facilitateurs du PCDC et recueillis en commune de Gashoho sur 3 différentes collines Rugerero, Muzingi et Gisebeyi, 26/08/2016

une difficulté usuelle dans l'application de la méthodologie, les participants étant fréquemment réticents à évoquer leur vie privée, mais cela n'en est pas moins un biais dans la méthodologie.

Pour Floquet et Mongbo, « les villageois réclament ce qu'ils pensent pouvoir obtenir et non ce qui contribuerait à améliorer durablement la situation des catégories défavorisées » (Floquet & Mongbo, 2000 :280). Même si la sincérité des participants ne doit pas forcément être remise en cause, les participants ayant sûrement une réelle volonté d'obtenir des routes ou l'électricité, il est possible que de nombreux facteurs puissent porter à un phénomène d'autocensure. Citons, les rapports de force locaux qui inhibent les plus faibles à s'exprimer (favorisant ainsi le *statu quo*), la méfiance envers l'Etat (considéré comme un prédateur par ceux qui ne profitent pas du système de rente du parti au pouvoir), ou tout simplement la peur que la divulgation de certaines informations puisse porter préjudice à la personne qui ose s'exprimer ou à sa communauté. Par exemple, les conflits fonciers, pourtant considérés au Burundi comme la base de la plupart des litiges, ne sont pas évoqués dans les PCDC.

Tant le processus de discussion mené par les facilitateurs que les discussions en elles-mêmes présentent une vision homogène des communautés, comme s'il n'y avait aucune lutte de pouvoir au niveau local entre groupes stratégiques. Il n'y a en effet que très peu de références socio-anthropologiques dans les discours (notions de clan, d'ethnie, de pouvoirs locaux). Seules les divisions officielles transparaissent, à savoir la catégorisation professionnelle (paysan, société civile, fonctionnaire, etc.), l'âge ou le genre. Il existe pourtant de fortes disparités dans le monde paysan au Burundi, puisqu'il représente 90% de la population ! Cette volonté des participants de présenter une vision collective et consensuelle de leur communauté peut s'expliquer par une méfiance de leur part envers un processus exogène dont ils n'ont pas la maîtrise, ou par l'orientation normative du processus. Les participants se contentent donc d'évoquer des aspects impersonnels, telle que la distribution de moustiquaires ou la construction de points d'eau.

L'omission de certaines catégories sociales, couplée avec le peu de données secondaires initiales à la disposition des facilitateurs, porte à reproduire un processus d'exclusion sociale au sein de la MARP. S'il n'y a aucune interrogation sur les statuts, compétences, droits et limites de pouvoir, alors les PCDC ne peuvent acquérir qu'une dimension sociale très limitée. Il y aurait donc, dès cette étape, une reproduction des dynamiques de pouvoir préexistantes de pouvoir et de la conception verticale de la gouvernance, soit l'opposé de ce qui était promu théoriquement par la MARP.

Enfin, les facilitateurs doivent assister à la désignation de volontaires pour la synthèse zonale. Lorsqu'une personne se porte volontaire ou lorsque le facilitateur désigne quelqu'un, le choix est soumis à l'approbation de l'assemblée. Les facilitateurs essaient de faire valoir la jeunesse et les femmes, mais sans que cette sélection ne soit basée sur des critères de représentativité. En outre, peu de femmes acceptent une désignation en qualité de facilitateur, quelle qu'en soit la raison (peur ? obligations socio-professionnelles ou familiales ? faible enthousiasme ?). Certaines candidatures sont refusées, lorsque la personne n'est pas considérée comme intègre ou lorsqu'elle pâtit d'une mauvaise image. Par exemple, sur la colline de Rugerero, une femme est écartée car l'assemblée dit qu'elle a provoqué la polygamie. Ce sont donc avant tout les personnes bien intégrées, qui jouissent d'une bonne image et qui ont les connaissances qui acceptent de participer. Le risque est donc d'obtenir des données collectées qui seront l'expression du pouvoir dominant. En effet, ces personnes ont une propension plus grande à délivrer un message consensuel, afin d'éviter un risque social important. Comme l'explique Mathieu, ces personnes seraient susceptibles de présenter une communauté unie, volontaire et sans conflits d'intérêts, parfois sans rapport avec la réalité (Mathieu, 2000).

c) *La synthèse zonale*

Extrait de l'observation participante de la synthèse zonale de Burambira, 01/09/2014

Toutes les personnes choisies à l'issue de chaque assemblée collinaire sont rassemblées pour la synthèse zonale, au sein du bâtiment de la zone. Il y a environ trente personnes. On retrouve Guido et Claude comme animateurs. Le chef de zone est également présent. Il est 8h, les participants continuent à affluer, ils arrivent tous à pied, des collines avoisinantes.

Chef de zone : Merci à tous d'être là pour le développement. Merci à Dieu d'avoir protégé les visiteurs jusqu'ici. Merci aux visiteurs d'être venus. Nous allons continuer ce qui avait été fait au niveau collinaire, pour la planification du développement. Pas de querelles et justice pour tous !

Claude énumère les différentes collines et les participants lèvent la main lorsqu'ils entendent le nom de leur colline. Je constate que les participants sont assis un peu au hasard, pas par colline ; ils ne se connaissent pas. Il y a des absents. Claude explique ensuite le planning de la journée ; avec une pause de 20 minutes à midi, on finira à 15H30. L'assemblée est d'accord.

Claude : On va énoncer un par un les atouts de chaque colline. Si quelque chose manque il faut le dire.

Claude fait l'énumération (dispensaires, routes, bétail, sécurité, etc.), il n'y a pas de contestations de l'assemblée. Il demande ensuite à une personne de dessiner la carte de la zone par terre pour y placer les atouts.

Claude : Maintenant on énumère les défis et problèmes.

[...]

Les problèmes sont ensuite rassemblés par famille, en neuf groupes distincts, en cherchant les points communs. Claude et Guido font presque tout. L'ambiance est très scolaire.

Claude : Maintenant nous allons prioriser les problèmes en les comparant. Qu'est ce qui est le plus problématique ? La santé ou l'école ?

Un citoyen : L'école ! Beaucoup de maladies sont liés à la méconnaissance.

Un citoyen : La santé, si on n'est pas en bonne santé on ne peut rien faire.

Un citoyen : Chacun prêche pour sa paroisse. Toi tu demandes un centre de santé parce que tu n'en as pas sur ta colline, et lui il demande une école parce qu'il n'en a pas !

Claude demande un vote de l'assemblée entre les deux concepts (ce qui après l'explication du dernier intervenant, n'a aucun sens), personne ne conteste la méthodologie. La santé l'emporte.

[...]

Durant deux jours, les volontaires présentés ci-dessus vont rester ensemble, en appliquant la méthodologie MARP. Après avoir priorisé les familles de problèmes, les participants vont obtenir une « matrice de classification préférentielle » (République du Burundi, 2012b: 32), un outil permettant aux populations d'opérer un choix sur les problèmes prioritaires à résoudre, selon leurs préférences. Cette matrice sert de base pour ensuite créer un arbre à problèmes, afin de visualiser la complexité des questions, leurs causes et leurs conséquences. C'est à partir de l'arbre à problèmes que sera établi un arbre à objectifs, d'où découleront les solutions des problèmes et actions à mener. Une matrice des actions à mener dans la zone est ensuite élaborée. Enfin, un groupe de représentants de la zone sera désigné pour participer à la synthèse communale.

Ce qui n'est peut-être pas tout à fait observable dans l'extrait ci-dessus, c'est la lenteur et la monotonie du processus. La journée passe lentement, sans enthousiasme des participants. Il y a un faible niveau de motivation, dans le sens où les participants n'ont ni une représentation mentale précise du but à atteindre à travers le PCDC (et donc de désir d'atteindre cet objectif), ni l'envie d'exposer les motivations réelles de certaines prises de position. Certains se connaissent, mais la plupart viennent de collines différentes et ne semblent pas avoir beaucoup d'affinités, ni de sentiment d'appartenance commun. Par exemple, durant le repas du midi, j'ai été impressionné par le silence ambiant.¹⁹⁹ Cela me permis de réaliser le caractère artificiel de la rencontre, et dans le même temps d'observer que je n'avais pas face à moi un simple cadre interactionnel, mais une reproduction de l'ordre social : la situation était révélatrice des normes sociales présentes en ces lieux, malgré et au-delà de la MARP. Chacun vaquant rapidement à ces occupations après la

¹⁹⁹ Une illustration en vidéo est disponible ici : www.guillaumenicaise.com/doctorat/videos (consulté le 27/05/2017)

réunion, il y eut finalement assez peu de conversations spontanées entre participants. L'exercice de participation ne généra pas une dynamique spécifique au sein du groupe.

Il y a donc, au niveau zonal comme au niveau collinaire, une gêne à s'exprimer en public. Cette gêne varie en fonction des sujets abordés et du niveau d'éducation des participants, mais elle est présente de manière générale. Les facilitateurs cherchent à détendre l'atmosphère et à se montrer avenant, disposant parfois les chaises en cercle plutôt qu'en ligne comme à l'église, mais il est difficile de dissiper la gêne collective. Par exemple, lorsque la population doit décider d'une hiérarchisation des problèmes, le groupe suit à l'unisson le premier qui ose s'exprimer ; le consensus est atteint sans difficulté. Ce silence témoigne d'un faible niveau d'engagement, un défaut de confiance, voir une méfiance envers le processus de planification. Si l'engagement des participants avait été plus important, il y aurait eu plus de résistances exprimées. Face à ce mutisme, le facilitateur se transforme souvent en décideur, avec tous les biais que cela peut occasionner.

Malgré la lenteur et le faible niveau de participation des citoyens, les luttes d'intérêt restent présentes, comme le montre la fin de l'extrait ci-dessus. Pour les participants interrogés, il s'agit en effet de pouvoir défendre les intérêts de la colline, où leurs propres intérêts. Le but des participants n'est donc pas une émancipation citoyenne, ou le développement en général, mais bien un gain tangible, matériel. Cela signifie que la conception de ce qu'est le développement pour les populations correspond à des acquis matériels. Autrement dit, les populations ont intériorisé une vision du développement, dans son vocabulaire et ses représentations. En l'occurrence ici, cette représentation corréle l'accès aux soins, à la création d'un centre de santé, sans considérer des alternatives possibles qui pourraient être moins onéreuses (par exemple, un médecin ambulancier). Au lieu de considérer la valeur d'usage et de s'inscrire dans une économie de fonctionnalité (ici, l'accès aux soins), la population considère le développement dans une conception patrimoniale et utilitariste de capitalisation. Il y a donc une dissonance cognitive entre le résultat attendu de la méthodologie (favoriser l'intérêt général, au-delà des intérêts particuliers) et la stratégie de participation des communautés (priviliégiant l'intérêt de tous, c'est-à-dire la somme des intérêts particuliers).

Par la contrainte de temps, les discussions sont soit réduites au minimum, soit inexistantes, le groupe votant pour tel ou tel problème ou solution, sans réellement considérer l'importance de l'enjeu. « Si c'est trop long, ils s'ennuient, mais nous on a un timing serré, alors il arrive qu'on

travaille seulement avec les beaux parleurs, au risque de perdre les autres ».²⁰⁰ J'ai également perçu parfois un problème cognitif des participants, pour comprendre la logique de la méthodologie. Par exemple, aucune corrélation entre les facteurs de problème n'est mise en avant. L'arbre à problèmes laisse à penser que chaque problème n'a qu'une seule origine et qu'en trouvant une solution à cette cause du problème, le problème sera éliminé. Cet exercice laisse également à penser que chaque problème a une solution, correspondant à une intervention spécifique, ce qui n'est en réalité pas le cas.

En outre, « d'autres situations peuvent être perçues comme problématiques, alors qu'elles ne sont que l'effet secondaire d'événements ou de processus passés, qui eux n'étaient pas obligatoirement vécus comme problème » (Lavigne Delville & Mathieu, 2000: 517). Le peu de perspective historique mentionnée plus haut risque donc de fausser les analyses. De plus, aucune distinction n'est établie entre des intérêts à court ou à moyen terme. Il s'agit donc d'une vision assez éloignée de la réalité, sans corrélation et itération entre les différents facteurs d'influence. Par exemple, la corruption ne serait due qu'au « manque de contrôle », et la « présence de comités sur toutes les collines » permettrait d'enrayer le phénomène.²⁰¹ Il est donc légitime de se demander s'il s'agit bien du rôle de la population de chercher des solutions à des problèmes souvent structurels ou systémiques, qui dépassent les capacités de perception ou d'entendement des participants.

Enfin, l'approche maintient les intervenants dans une rationalité limitée puisque les projets ne sont définis que vaguement, sans considération pour leur impact réel, leur coût, leur rentabilité ou leur faisabilité. Ce sont les facilitateurs qui vont ensuite interpréter les informations recueillies, en fonction d'un cadre conceptuel préétabli mais non explicité. Certaines données collectées au niveau collinaire ou zonal sont filtrées par les facilitateurs, exerçant, consciemment ou non, un biais cognitif sur le processus d'analyse. Pour Lavigne Delville, « de par leur culture professionnelle ou personnelle, les intervenants de développement ont souvent une représentation des paysans et de leurs systèmes de production fortement décalée par rapport aux réalités sociales et agraires qu'ils étudient » (Lavigne Delville, 2000: 395). L'extrait ci-dessus montre en effet qu'il peut y avoir non seulement une interprétation du réel à travers les codes et signifiants liés au « développement », mais aussi une limitation de sa représentation car le médiateur souhaite appliquer strictement la méthodologie. Cela augmente donc le risque de reproduire inconsciemment l'ordre social existant et de limiter la connaissance à ce qu'elle a de plus explicite.

²⁰⁰ Claude, antenne du plan au niveau provincial, entretien du 02/02/2016

²⁰¹ Synthèse zonale de Burambira, 01/09/2014

La synthèse zonale se termine par la distribution des *per diems* : 15.000 FBU par participant, soit l'équivalent de 5€. C'est le triple de ce que gagne en moyenne par jour un paysan au Burundi. La remise des *per diems* est donc un moment important pour les participants. Il représente un gain immédiat, pour certains la raison première de leur motivation à participer aux réunions.

d) *La synthèse communale*

Le but de la « synthèse du diagnostic au niveau communal » est de produire, en deux jours, un « plan d'action communautaire » (République du Burundi, 2012b: 33). En plus des représentants des zones, les services déconcentrés de la commune et des représentants de la société civile peuvent être présents pour appuyer le processus de définition des actions sectorielles à mener sur la commune. Les participants sont divisés par groupe, chaque groupe étant responsable du travail sur une des thématiques prioritaires établies au niveau zonal (par exemple, « santé et surpopulation »). Comme le présente l'illustration ci-dessous, le groupe doit individualiser, pour chaque problème défini, les objectifs à atteindre, les actions à mener, les investissements quantitatifs à réaliser, le délai de l'activité à mener et les contributions à apporter par le citoyen, la commune et le bailleur. C'est essentiellement du brainstorming collectif. Ensuite, en assemblée plénière chaque groupe présente le résultat de son travail, qui est soumis à discussion et approbation de l'assemblée, sous l'arbitrage du facilitateur.

Problème	Objectif	Activité	Lieu	Quantité	Délai de l'activité					Contribution		
					20 14	20 15	20 16	20 17	20 18	Citoyen	Com- mune	Bailleur
Faible rendement agricole	Rendement agricole suffisant	1) multiplication des bêtes à fumier	Toutes les collines		X	X	X	X	X			
		2) création de magasin pour médicaments	-Gisanze - Gashoho - Burambira - Murama	4		X	X	X		Création des magasins	Don du terrain et suivi de l'état des médicaments	Le capital
		3) Pharmacie	Toutes les zones	4		X	X	X		''	''	''
		4) Demander la baisse du prix de l'engrais	La Commune	-	X	X	X	X	X	-	-	-
		5) Augmenter les	Par zone	8	X	X	X	X	X	Participer	Sensibiliser	Formation

		associations pour la multiplication des semences										
		6) La construction d'un centre semencier	Muzingi	1		X				Préparer les champs	Donner le terrain	Matériel Formation
		7) Construction des hangars	-Burambira - Sunyarunkiga - Buvumbi	5 Hangars		X	X	X		Préparer le terrain	Donner le terrain	Don des fonds pour la construction

Illustration n°10 : Exemple de fiche de présentation de projet, synthèse communale de Gashoho

Le plus marquant lors des réunions au niveau de la synthèse communale concerne les biais sociaux et les rapports de force, qui ont un impact majeur sur la prise de parole lors des discussions de groupe. En schématisant au maximum et sans tenir compte des nuances, ce respect social est essentiellement corrélé au niveau d'éducation (une personne instruite se doit d'être respectée), au niveau socio-économique (un riche est plus digne de respect qu'un pauvre), à la fonction professionnelle (l'intellectuel est perçu comme plus important qu'un paysan), à l'âge (en raison du respect des anciens et l'inconsidération pour celui qui n'a pas fondé une famille), à l'ethnicité (un *mutwa* est considéré moins digne qu'un *mututsi* ou un *muhutu*), au rang politique (plus le rang est élevé au sein du parti au pouvoir, plus une personne est respectée) et enfin au genre (la société burundaise étant patriarcale, la prise de parole est plus difficile pour les femmes que pour les hommes). Il s'agit d'un schéma général ; une administratrice communale peut tout à fait monopoliser le discours si elle est entourée d'hommes d'un rang inférieur au sien. Prenons un exemple pour expliciter l'effet de ces freins à la libre expression.

Lors de la synthèse communale de Gashoho, ce furent d'abord les membres du comité de développement collinaire (CDC) qui monopolisèrent la prise de parole. Lorsqu'en début de séance le facilitateur demanda « a-t-on oublié quelque chose dans la liste des projets ? », le groupe imposa ses projets, sans qu'aucune personne n'ose s'interposer. Une fois leurs projets inscrits dans le listing, le CDC se tut, tout le reste de la réunion n'étant qu'un développement logique de la liste initiale. Ce fut alors le groupe des « intellectuels », autour de deux enseignants, qui monopolisa la discussion, soufflant les réponses, rabrouant et corrigeant les éventuels dissidents. La majorité de l'assemblée ne cherchait pas à comprendre l'enjeu de la discussion, n'ayant pas envie ou n'ayant pas le niveau intellectuel suffisant pour suivre les discussions et se concentrer pendant aussi longtemps. Ainsi, un jeu de pouvoir et de récupération s'instaura au sein de l'exercice, sans que le facilitateur ne puisse en maîtriser les enjeux et les fondements en dehors du PCDC. Dans l'après-

midi, le peu d'engouement du matin était complètement retombé, l'assemblée attendit patiemment que le facilitateur trouva lui-même les réponses aux problématiques exposées ; ce fut donc lui qui influença le plus le processus.

Ce n'est pas seulement l'identité sociale des individus en tant que telle qui influence la discussion, mais également les intérêts y afférant. Par exemple, en commune de Gashoho, un *mutwa* (l'ethnie marginalisée au Burundi) s'arma de courage et prit la parole devant le groupe pour que soit inscrit, comme difficulté pour sa communauté, l'accès à l'argile pour la création des pots. La petite assemblée lui opposa un silence, puis le facilitateur éluda la requête en arguant que ce n'était pas du ressort de la commune et que ce point de vue ne pouvait être retenu. L'assemblée n'avait évidemment aucun intérêt à soutenir cette requête. Une autre fois, le *mutwa* prit la parole pour demander l'entretien d'une route menant à sa colline ; la route passant également par les collines avoisinantes, le groupe soutint activement le *mutwa*.

Il est également arrivé que des chefs de colline osent affronter leur hiérarchie (chef de zone ou responsable communal), pour défendre les intérêts au niveau collinaire. En commune de Buhuvuyusa, le débat en session plénière se transforma en véritable lutte d'influence, les groupes se formant et se déformant en fonction des intérêts en jeu. L'administratrice communale et son mari (directeur du lycée communal) n'hésitèrent pas à s'opposer entre eux en public, sur la discussion de la construction du logement pour les professeurs (le directeur utilisant une logique d'efficacité, l'administratrice communale invoquant une logique économique), mais à se soutenir pour le déplacement du bâtiment communal (trop loin du domicile conjugal). Ce débat fut d'ailleurs assez emblématique des oppositions mises en exergue par le PCDC :

Alors que l'administratrice communale et son mari venaient d'affirmer leur volonté de déplacer le bâtiment communal, le facilitateur intervient pour affirmer que cette volonté de déplacement avait déjà été évoquée au niveau zonal et qu'un lieu équidistant à toute la population devait être trouvé. Un chef de zone prit la parole pour s'opposer à la délocalisation, en raison du coût et de la difficulté de trouver un terrain adéquat. Un prêtre soutint la délocalisation, en disant qu'il connaissait un bon emplacement libre à Muramba. Fort de ce soutien, l'administratrice communale usa d'un sophisme pour étayer ses propos :

« Tous les employés communaux sont de Muramba et la paroisse se trouve à Muramba ; 90% de la population de Muramba est catholique et

ils doivent aller jusqu'à la commune pour leur certificat de baptême, donc il faut déplacer l'administration à Muramba ! »²⁰²

Un responsable du parc naturel invoqua à nouveau l'insuffisance de place à Muramba pour le déplacement des bâtiments communaux. Le facilitateur décida alors d'inscrire les deux projets (réfection et délocalisation du bâtiment communal) dans le PCDC pour que la décision soit prise à l'échelon hiérarchique supérieur, tout en tentant de rassurer l'administratrice communale, en lui disant « ne vous inquiétez pas, il sera toujours temps de le modifier à la réflexion thématique ». Ce à quoi, l'administratrice communale lui rétorqua « mais vous savez bien qu'au niveau supérieur ma voix n'aura pas du tout la même influence ! ».

Pour Bourdieu, il s'agit clairement dans ce genre de cas d'une « stratégie d'officialisation », à travers laquelle l'intérêt particulier d'un groupe dominant passe pour l'intérêt général (Bourdieu, 1980 :186). Le point suivant étant la création d'une nouvelle école, Muramba fut de nouveau évoqué et obtint gain de cause, non sans contestation. Plus tard à l'issue de la réunion, certains de Muramba narguèrent les autres et se vantèrent d'avoir récupéré tous les projets : « nous, on a gagné l'école ! » Les autres répliquèrent avec défiance « oui, vous avez tout pris, ça se paiera » et l'un d'ajouter « le bâtiment communal ne bougera pas avant le retour de Jésus ».

Toujours durant la synthèse communale de Buhuvuyusa, un des groupes fut particulièrement emblématique des problèmes socioculturels que la méthodologie MARP pouvait générer sur le terrain. Un prêtre avait été choisi pour gérer la problématique de la surpopulation. Le groupe fut dès le départ divisé en deux, les femmes s'asseyant d'un côté et les hommes de l'autre. Les hommes monopolisèrent la discussion et le prêtre s'adressa presque exclusivement à ces derniers. Lorsque je demandai au prêtre d'inclure les femmes dans la discussion, il affirma négligemment qu'elles ne parlaient pas assez fort. En tant que prêtre, une fonction respectée au Burundi, ce dernier se permit d'écrire directement ses idées sur la fiche de présentation de projet, ou de ne pas écrire une proposition qu'il jugeait inadéquate. Lorsqu'il émettait son avis, le groupe acquiesçait. Certaines personnes étaient prêtes à se contredire pour suivre l'avis du prêtre. Par exemple, une femme affirma que le problème de la surpopulation est lié à la polygamie ; un homme objecta que ce problème de polygamie est un choix personnel et ne peut être considéré dans le PCDC, pour finalement affirmer le contraire une fois que le prêtre déclara que la « multiplication des femmes » engendre un problème de régulation des naissances.

²⁰² Administrateur communal de Buhuvuyusa, Synthèse communale de Buhuvuyusa, 11/09/2014

Puis, un homme parlant fort proposa alors de « nommer » un comité de sensibilisation à la surpopulation, en utilisant l'expression « *kugena* » en kirundi (soit l'équivalent d'une nomination par décret, un terme utilisé par les représentants du CNDD-FDD actuellement au pouvoir) ; l'argument fut tout de suite adopté. Une femme proposa alors d'accroître les moyens de contraception auprès des jeunes. Le prêtre argumenta : « Si on laisse les jeunes utiliser le préservatif, on autorise la fornication et cela sera pire ! » Les hommes acquiescèrent, les femmes se turent, le sujet était clos. Finalement, le prêtre oublia de remplir toute une partie de la fiche projet (sur les contributions), sans que personne n'objecte ou ne s'en étonne.

e) *La réflexion thématique*

La réflexion thématique consiste en une réunion sur quatre jours, dont le but est « d'assurer la faisabilité des projets provenant des propositions exprimées par les représentants des populations et leur cohérence avec le niveau national » (République du Burundi, 2012b :2). En d'autres termes, comme l'explique Erneste (un des facilitateurs) durant sa présentation lors de la réflexion thématique à Muyinga, « le but de l'exercice est de faire rentrer le PCDC dans le cadre ». ²⁰³ A ce stade de la méthodologie, la population n'est plus présente. Ce sont les responsables sectoriels au niveau central, les structures déconcentrées de la province, les membres du conseil communal, les représentants de la société civile et des structures communautaires, ainsi que les représentants des bailleurs intervenant dans la commune qui décident ensemble des priorités. Ils analysent l'impact social, technique, économique et environnemental des propositions. La réflexion thématique étant déterminante dans le processus d'élaboration du PCDC, le partage du pouvoir décisionnel entre la commune et les citoyens n'est donc pas réel, ce qui est finalement contraire aux orientations officielles (République du Burundi, 2009c :66). Le PCDC est d'ailleurs rédigé en français, puisque, comme me l'explique un conseiller technique, « il est plus destiné aux bailleurs pour trouver des financements qu'à la population ». ²⁰⁴

L'assemblée travaille par commission thématique, selon les compétences de chacun, approfondissant et modifiant le travail effectué à l'étape précédente, afin de proposer des projets précis. Un rapport est établi par chaque commission. Une mise en commun des rapports des commissions thématiques et un arbitrage du choix des priorités sont ensuite établis. Sur cette base sont dégagés les besoins en renforcement des compétences des acteurs communaux.

²⁰³ Erneste A., Réflexion thématique de Muyinga, 27/10/2014

²⁰⁴ Assistant technique, Réflexion thématique de Muyinga, 27/10/2014

Selon mes observations, les jeux de pouvoir sont également présents entre les participants, les plus influents réussissant même à ajouter de nouveaux projets ou modifier profondément des projets déjà existants. Il y a également des difficultés de prise en compte des contextes beaucoup plus larges, à l'échelle régionale et nationale. Par exemple, cette étape ne considère pas les PCDC réalisés dans les communes avoisinantes, ce qui limite, voir empêche complètement les projets d'intercommunalité. Il s'agit parfois d'un faible niveau de connaissances, parfois de lacunes d'informations sur des contextes spécifiques.

La première ébauche du PCDC est ensuite écrite par une équipe de rédaction, sous la supervision de l'administrateur communal. Ce rapport préliminaire est ensuite, théoriquement, restitué aux communautés concernées (sur chaque colline) par l'administration communale et l'équipe d'animation. Le but est de rendre compte à la population des choix prioritaires qui ont été réalisés. Les commentaires ou observations des communautés doivent en théorie être considérés pour la rédaction finale du PCDC. Dans la pratique, les agents ne prennent pas la peine de restituer la version préliminaire du rapport, cette étape n'est d'ailleurs parfois pas prévue dans le calendrier de préparation des PCDC. Le rapport final est ensuite rédigé, soumis au conseil communal pour approbation, puis transmis au niveau administratif supérieur pour d'éventuels changements et approbation finale.

f) Remarques générales sur le processus de participation citoyenne

Dans ces rencontres, les facilitateurs ont agi en tant que médiateurs entre deux systèmes normatifs. Il s'agit premièrement du système normatif propre à leur milieu d'appartenance, qui peut être caractérisé comme vertical, c'est-à-dire se basant sur une loyauté et une déférence envers l'autorité établie. Le deuxième système normatif est celui véhiculé par la MARP, pouvant être considéré comme horizontal. De l'analyse précédente, il est évident que le système normatif vertical a prévalu sur le dispositif allogène. Pour reprendre Bourdieu (Bourdieu & Passeron, 1970 :70), il y aurait alors une sorte de « reproduction sociale ». En effet, les fonctionnaires ont agi, consciemment ou non, comme des forces de légitimation d'une violence symbolique. Le dispositif allogène a reproduit les mêmes rapports de force présents au sein de la société.

Il y a un postulat implicite dans la méthodologie MARP, selon lequel « un dialogue ouvert avec les ruraux, facilité par l'utilisation des outils visuels, suffit à donner accès aux réalités locales » (Lavigne Delville, 2000: 394). La MARP telle qu'appliquée au Burundi révèle oh ! combien que ce

postulat peut se révéler erroné. Il semblerait en effet qu'une certaine rigueur du qualitatif ait fait défaut dans cette démarche:

- La simplification et la généralisation des problèmes et besoins des villageois ne permettent pas de comprendre leur complexité et leur inscription dans une plus grande spatialité et temporalité, limitant ainsi leur traitement au risque de proposer des solutions qui ne vont pas résoudre les problèmes de manière exhaustive. Les données collectées comportent donc le risque d'être peu représentatives des réalités socio-économiques des populations.

- Le temps octroyé pour l'élaboration des PCDC n'est pas suffisant pour approfondir les projets de développement.

- Les nombreux biais observés durant les réunions finissent par limiter la représentativité des projets, par rapport aux vécus collectifs et individuels.

- Le processus linéaire de collecte de données qui vient d'être présenté n'inclut aucune itération. Seuls le « diagnostic participatif » (République du Burundi, 2012b: 26) et la « synthèse zonale » (République du Burundi, 2012b :30) permettent la participation directe des populations locales ; les données primaires obtenues sont ensuite fortement modifiées durant les étapes suivantes, les publics cibles n'ont pas de possibilités de contrôle sur la formulation des projets de développement.

- La MARP inclut dans son processus une forme de triangulation (ce qui est réalisé au niveau collinaire est ensuite affiné au niveau zonal, puis communal et durant la réflexion thématique), mais sans confronter ces données à d'autres sources.

2. La mise en œuvre du PCDC

a) *Représentativité et inclusivité des PCDC*

La mise en œuvre des PCDC étant sur cinq ans, il n'est donc pas encore possible de juger le résultat final de cette génération de PCDC. Cependant, il est d'ores et déjà possible d'effectuer une analyse du contenu des PCDC et une première évaluation de leurs effets.

En matière de contenu, les documents finaux des PCDC offrent une analyse générale des conditions socio-économiques, démographiques, géographiques et de gouvernance locale de chaque commune, mélangeant les données primaires et secondaires obtenues. Cela permet de recueillir une vue d'ensemble des principaux atouts et des difficultés des collectivités locales dans chaque secteur. De plus, les orientations stratégiques et les objectifs de développement de la commune sont également présentés, mettant en exergue les dynamiques de développement retenues. Le processus analytique reste cependant superficiel, avec des données désagrégées sur les variables de base. En outre, comme mentionné plus haut, les PCDC ne présentent pas de données sur les rapports sociaux entre les communautés. Si le but réel de la MARP avait été un changement social, le faible niveau d'information sur les facteurs sociaux empêcherait toute intervention.

En ce qui concerne le principe d'équité dans la mise en œuvre des PCDC, un premier constat est une disparité géographique des investissements : la répartition des aides à travers les régions montre que les PCDC du Nord (146 millions d'euros décaissés pour des projets spécifiques en 2012-2013) trouvent plus facilement des investissements que ceux du Sud (56 millions d'euros décaissés sur la même période) (République du Burundi, 2014a). Cela démontre une différence dans le type de projets financés, le Sud n'ayant pas bénéficié de financements conséquents pour des projets importants d'infrastructures ou de projets de développement rural. Cette disparité est encore plus flagrante à l'échelle des provinces : entre Gitega (centre du pays, 82 millions d'euros d'investissements), Ngozi (province du Nord et de l'actuel président du Burundi, 75 millions d'euros d'investissement) et Mwaro (8 millions d'euros d'investissements), la différence est flagrante.

Ces disparités d'investissements ne tiennent pas compte de l'indice de pauvreté. Par exemple, la province de Kirundo est la région la plus pauvre (82% de la population vit sous le seuil de pauvreté) et totalise seulement 6% du volume des aides spécifiques. Bujumbura Mairie attire autant d'aide, tout en ayant un taux de pauvreté bien inférieur (environ 30% de la population vit sous le seuil de pauvreté) (République du Burundi, 2012a). Le rapport sur les flux d'aides publiques au développement (République du Burundi, 2014a) précise qu'il n'y a pas de corrélation entre : 1) les affectations des ressources dans le secteur de l'agriculture et le niveau d'insécurité alimentaire ; 2) les ressources dédiées à la santé et les besoins de lutte contre les épidémies majeures du pays ; 3) le

taux de scolarisation par province et la répartition des investissements en terme d'éducation ; 4) le taux de couverture en assainissement et le volume d'investissement dans ce secteur. Autrement dit, ce ne sont pas les besoins de la population qui servent de critères pour le décaissement de l'aide au développement. Les PCDC n'ont pas permis de créer un équilibre de développement en évitant l'apparition d'îlots de marginalisation. La mise en œuvre des PCDC est donc un facteur d'inclusion ou d'exclusion pour l'accès aux ressources.

D'autres critères d'affectation de l'aide peuvent influencer la mise en œuvre du PCDC. Il peut être significatif que les trois provinces du pays recevant le plus grand volume d'aide (Bubanza, Ngozi et Gitega) ont un lien direct avec la rébellion ayant porté le CNDD-FDD au pouvoir. Les plus hauts dignitaires et cadres supérieurs du Burundi viennent majoritairement de ces provinces. Cette partialité dans l'attribution de l'aide au Burundi n'est pas nouvelle. Par exemple, Pérouse de Monclos (Pérouse de Montclos, 2006: 52) souligne que, durant la guerre civile, les acteurs de l'humanitaire avaient privilégié pour leurs interventions les zones faciles d'accès, à dominante hutu, et représentant des opportunités logistiques et économiques. Ainsi la province de Bururi, un fief tutsi ayant porté trois présidents au pouvoir, n'avait pas séduit les humanitaires, « politiquement corrects et soucieux de ravitailler les victimes plutôt que les populations rangées dans le camp des bourreaux » (Ibid.). Aujourd'hui, la province de Bururi n'est plus au pouvoir, mais à travers les réseaux de compétence et d'entraide, elle réussit encore à drainer des investissements, en particulier sous forme de projets pour l'environnement.²⁰⁵ Les autres provinces du Sud, sans lien avec l'actuel pouvoir politique, se retrouvent en bas du classement en termes de volumes d'investissements.

La capacité d'attraction des investissements pour la mise en œuvre du PCDC dépendrait alors de la connexion avec le pouvoir central. Les réseaux d'amitié et d'entraide, les relations de clientèle entre individus de la même région, les réseaux de compétence (eux-mêmes dépendants de relations de clientèle ou d'entraide antérieures) sont déterminants dans l'orientation des projets des bailleurs et donc dans la mise en œuvre des PCDC. Les représentants des agences de développement avec qui j'ai pu m'entretenir (Suisse, Belgique, France) disent ne pas être conscients de cette influence et évoquent une répartition géographique des interventions, coordonnée entre agences. Par exemple, la représentante de la coopération Suisse pense que son projet a été implanté à Ngozi pour faire face aux problèmes de malnutrition et de santé. Pourtant, comme le soutient Julien Nimubona,²⁰⁶ la Suisse s'est implantée à Ngozi au moment où l'actuel président Nkurunziza (originaire de la région) commençait à avoir de l'influence dans le pays et qu'une pression fut exercée à cette période pour

²⁰⁵ Il y a un parc naturel dans la province de Bururi

²⁰⁶ Dr. Julien Nimubona, Chercheur à l'Institut de Développement Economique (IDEC) Professeur à l'Université du Burundi, Ministre de l'éducation, entretien du 29/06/2016

orienter le projet. De plus, le PRADECS (de la Banque Mondiale) s'y était installé, générant un effet d'engouement pour la province.

Quant aux populations locales, elles restent tributaires des canaux de distribution et des rapports de force déjà présents sur le territoire burundais, avant l'introduction des PCDC. Les bénéficiaires des PCDC et leurs partenaires (administration communale, société civile) disposent bien entendu d'une marge de manœuvre pour faire valoir leurs intérêts. C'est d'ailleurs, théoriquement, le propre de la méthodologie de développer cette capacité d'émancipation. Pourtant, pour la Banque Mondiale :

« Le processus d'élaboration des PCDC a encouragé la préparation à l'identification des priorités devant être transmises au sommet, mais peu ou aucune information n'est redescendue vers la base. Le processus d'élaboration des PCDC manque donc de redevabilité envers la base et ne permet aucune émancipation de la population » (République du Burundi, 2014h: 137).

Selon les entretiens réalisés auprès de la population ayant participé au PCDC, la plupart des participants sont venus spontanément, « pour porter le développement sur la colline ».²⁰⁷ La majorité des personnes interrogées se dit satisfaite de la tenue des réunions. « Cela permet au facilitateur de comprendre nos besoins ».²⁰⁸ Le PCDC est donc un média supplémentaire pour s'exprimer, même si au final, « il n'y a pas de grands changements » (Ibid.). Pour la population, les PCDC apparaissent comme un atelier identique à un autre, n'apportant pas de changements organisationnels. Dans la quasi-totalité des entretiens, la population affirme ne pas avoir été informée des résultats du PCDC, et ne pas pouvoir les obtenir, de peur de s'opposer aux représentants. « Je voudrais savoir, mais je dois suivre les procédures et attendre, je ne suis qu'un petit paysan », m'explique un citoyen pourtant loquace. L'impression générale est une attente pour la mise en place de projets qui tardent à être implantés. Cependant, tous les chefs de colline interrogés évoquent des « réticences » (ou pourrait parler de résistances) de la population à participer à la mise en œuvre des projets, preuve d'un faible niveau d'engagement envers le processus de participation citoyenne.

Selon les entretiens réalisés auprès des fonctionnaires au niveau communal et provincial, la réalisation de PCDC a permis à la commune et aux ONGs de mieux coordonner leurs activités. Ils sont convaincus d'avoir tiré un portrait fidèle des besoins de la population. La grande majorité des

²⁰⁷ Entretiens au Marché de Muyinga, 23/02/2016

²⁰⁸ Entretien individuel avec un citoyen de Muyinga, 24/02/2016

facilitateurs interrogés évoquent un outil efficace de planification, mais pas un ne mentionne son potentiel d'émancipation citoyenne. Comme l'évoque Guido, « avec les PCDC, la réalisation des plans annuels d'investissement est plus aisée qu'auparavant et les planifications financières sont plus fiables ».²⁰⁹ Même si pour l'instant le PCDC n'a pas facilité la mobilisation des ressources en raison de la crise politique, le PCDC est, selon les élus et fonctionnaires locaux, un bon instrument de plaidoyer auprès des bailleurs. Les entretiens des fonctionnaires au niveau zonal dévoilent que les chefs de zone n'ont pas facilement accès au PCDC. Quant aux chefs de colline, la majorité affirme être informée en dernier instance, lorsque la commune souhaite mettre en place les projets. Ainsi, l'objectif de « redevabilité envers la population », telle que conceptualisée par les bailleurs, semble peu suivi d'effets ; les rapports de force entre les acteurs, se confrontant sur l'accès à l'information, ont prévalu sur les objectifs du projet de participation citoyenne.

b) *L'orientation normative des PCDC*

Un premier constat, qui à première vue semble évident, établit une orientation normative des PCDC vers des projets d'infrastructures, et non vers des projets socio-politiques ou socio-économiques. Il est certain que la première nécessité des populations rurales soit un besoin en infrastructure et l'assouvissement des besoins physiologiques. Mais il est révélateur que quasiment aucun projet ne porte à la création de savoirs socialement construits, à l'« empowerment » des populations. Même l'axe « renforcement de l'Etat de droit, consolidation de la BG et promotion de l'égalité du genre » (République du Burundi, 2012a :39) contient peu de projets citoyens pour ce que les bailleurs appellent la « redevabilité sociale », c'est-à-dire des projets émanant des populations pour pousser les acteurs du développement (bailleurs ou institutions publiques) à rendre compte de leurs actes aux citoyens. Il s'agit plutôt dans cet axe, d'actions pour « sensibiliser la population sur les méfaits des drogues » (République du Burundi, 2013b :25), « rapprocher les services de la police de proximité » (République du Burundi, 2013c : xi), « doter le personnel du tribunal, des motos et moyens de subsistance sur le terrain » (République du Burundi, 2013a : 261), etc.

Il y a donc une orientation normative des projets, puisque les énoncés des différents axes de développement reprennent les mots-clés conceptuels de la BG mais sans que les projets correspondent à ces concepts. Cette orientation normative est tout d'abord générée par la population elle-même, qui a intégré le fait que le développement corresponde à des solutions apportées par les plans de développement promus par l'Etat, et qu'il faille réitérer. Ensuite, elle est due à l'influence

²⁰⁹ Entretien avec Guido, antenne du plan au niveau de la province de Muyinga, 15/02/2015

des facilitateurs sur le processus. Certaines activités apparaissent ou disparaissent entre les réunions, selon la volonté du facilitateur.

« On essaie d’orienter les PCDC, pour que cela rentre plus facilement dans les priorités de la vision 2025, ou en fonction des directives du parti. »²¹⁰

De plus, seuls les « critères d’étiquetage » (FAO, 1997 :3) des acteurs du développement sont considérés (telles que les femmes, les ethnies, etc.), sans analyser les réseaux d’entraide existants et la marginalisation de certains individus. Par exemple, un individu célibataire et athée sera coupé des réseaux d’entraide et restera très vulnérable, mais cette situation n’apparaît ni dans les PCDC, ni dans les plans nationaux de développement. Il est légitime de se demander s’il y avait réellement besoin d’une méthode participative si coûteuse en termes de temps, d’énergie, et d’argent,²¹¹ pour finalement obtenir des projets si peu innovants.

Le risque est également de renforcer certaines dynamiques de marginalisation communautaire. Par exemple, le projet de lutte contre la surpopulation à Buhuvuyusa porte à considérer les jeunes comme des personnes incapables d’assumer leur sexualité, voués à l’abstinence (selon le prêtre) plutôt qu’à la sensibilisation sur les risques de grossesses non désirées. Dans tous les projets, les *batwas* sont une communauté vulnérable qu’il faut « sensibiliser » (sur la scolarisation, l’hygiène, la surpopulation, la participation civique, etc.), mais jamais aucun projet ne favorise directement leur accès à la terre ou leurs revendications économiques. Là encore, les concepts des bailleurs se heurtent aux réalités sociales et aux rapports de force des milieux dans lesquels ils sont implantés.

Il y a également un faible niveau d’engagement des agents publics envers le caractère participatif de la démarche, celle-ci étant considérée comme un simple outil de planification. Par exemple, non seulement les PCDC ne sont pas traduits en kirundi, mais les responsables communaux et provinciaux évitent sciemment de livrer trop d’informations à la population. « Cela évite de générer des frustrations »,²¹² « on préfère les informer lorsqu’on a trouvé les financements et qu’il y a besoin de les mobiliser »²¹³, « nous n’avons pas les moyens de traduire les PCDC ; ce qui compte c’est la résolution des projets »²¹⁴ Ces affirmations sont autant de justifications entendues sur le terrain. Il y a de la part des intervenants, une stratégie d’évitement de la confrontation avec les populations,

²¹⁰ Nimubona C., Antenne du plan au niveau provincial, entretien ouvert, 02/02/2016

²¹¹ En 2012, le coût moyen estimé d’un PCDC est de 27 Millions FBU (13000 Euros).

²¹² Entretien avec le chef de l’antenne du plan, province de Muyinga, 11/02/2016

²¹³ Entretien avec l’administrateur Communal de Bukeye, 11/04/2015

²¹⁴ Entretien avec le conseiller technique de Buhuvuyusa, 12/02/2016

pour des raisons pragmatiques. Pour les fonctionnaires, le besoin de « redevabilité » (compris ici comme le fait de devoir rendre compte) n'est pas envers la population, mais clairement envers leur hiérarchie.

Pour Stasavage, l'allocation des ressources n'est pas l'apanage d'un type de régime politique, les dynamiques politiques au sein des Etats peu démocratiques ou semi-autoritaires pouvant elles-aussi porter à la mise en œuvre de projets sociaux-économiques en phase avec les besoins de la population (Stasavage, 2005). Pour Mc Gee et Gaventa (Mc Gee & Gaventa, 2011), le niveau de démocratisation de l'État et la volonté politique ont cependant un impact sur la qualité de la relation entre l'Etat et les citoyens et la capacité de l'Etat à répondre aux doléances citoyennes. Dans le cas du Burundi, le pays a connu une longue période avec un parti unique et explore actuellement une conception autoritaire de gouvernance (Bertelsmann Stiftung, 2014). L'étude de cas présentée tend à montrer que les logiques clientélistes et la déférence populaire envers l'autorité sont des freins importants à l'émergence d'institutions et de conditions politiques qui permettent une dynamique de subjectivation des citoyens. Même avec un engagement sincère de la MARP envers la participation citoyenne, le faible niveau de changement institutionnel et la rigidité des rapports de force et des dynamiques sociales influent négativement sur le respect des objectifs de la méthodologie.

En outre, les intérêts purement politiques nuisent à la mise en œuvre des projets inclus dans le PCDC, puisque le calendrier de planification des PCDC n'est pas en adéquation avec les échéances politiques. Dans la deuxième génération de PCDC, durant toute la période pré et post-électorale, très peu de projets ont été mis en œuvre. En effet, l'engagement d'un administrateur communal pour un PCDC auquel il n'a pas participé mais qui est censé orienter toutes ses actions futures, n'est pas toujours total. A noter également que les besoins de la population peuvent aussi changer, ainsi que les priorités des bailleurs ; doit-on accepter que l'administrateur communal puisse modifier la mise en œuvre du PCDC, au risque de le dénaturer ?

Ce problème de coexistence de différentes logiques d'intérêts influence également le rapport des PCDC aux bailleurs et aux agences de développement :

« Dans un pays pauvre comme le Burundi et surtout avec la crise politique actuelle, les communautés locales n'ont pas les moyens de refuser les ressources des partenaires. Si une quelconque entité se propose d'investir,

en fonction de ses priorités et non celles du PCDC, comment le lui refuser ? ».²¹⁵

Ainsi, alors que d'un côté les bailleurs sont censés planifier leurs investissements en fonction des PCDC qu'ils ont eux-mêmes soutenus, chaque institution conserve ses propres priorités, qui peuvent aller à l'encontre du travail de planification des PCDC.

Enfin, il y a une influence des ministères, perceptible au niveau du financement des PCDC. En effet, les ministères doivent en théorie passer par le Fonds National d'Investissement Communal (FONIC) pour financer les PCDC, alors qu'ils disposent de fonds réservés en fonction de leurs propres priorités d'investissement. Cela complique non seulement la gestion des fonds, mais aussi la coordination entre ministères, en particulier entre le ministère du Développement Communal (chargé de l'élaboration et du suivi des PCDC) et le ministère de la Bonne Gouvernance et du Plan (chargé de la planification financière au niveau local). « Ça tiraille entre ministères, chaque ministère a déjà ses priorités et ne veut pas passer par le fond global »²¹⁶.

Au final, il semble que l'ensemble des acteurs a développé une logique d'intérêt, ayant influencé soit l'élaboration, soit la mise en œuvre des PCDC. Prenons l'exemple des travaux communautaires, la technique la plus utilisée par les élus pour mettre en œuvre les PCDC. Les travaux communautaires sont tout d'abord l'expression de l'autoritarisme de l'Etat, qui impose à l'ensemble du pays chaque samedi matin la fermeture de toutes les entreprises privées pour mettre en œuvre les projets communautaires. Dans le même temps, les travaux communautaires sont aussi l'expression de la solidarité populaire, les citoyens souhaitant s'investir pour la réalisation de ces projets. Ce ne sont pas tous les citoyens qui participent, mais surtout ceux soutenant le CNDD-FDD, ce qui permet au parti de raffermir ses soutiens, à certains citoyens de faire valoir leur soutien, et à d'autres d'exprimer leur résistance passive. La récupération politique de l'événement est également le propre des élus locaux, qui s'enorgueillissent de la mise en œuvre des PCDC et de leur propre action pour le développement. Ainsi, la mise en œuvre des PCDC est le propre d'une constellation d'intérêts convergents ou divergents, d'intentionnalités et de significations différentes pour les acteurs, de contradictions entre intérêts collectifs et individuels.

²¹⁵ Entretien auprès de Hermouet M., Déléguée à la cogestion du projet PADLPC (Projet d'Appui au Développement Local et à la Participation Citoyenne), 24/03/2016

²¹⁶ Nimubona C., Antenne du plan au niveau provincial, entretien privé, 02/02/2016

CONCLUSIONS

Comme l'a montré le rapide historique de la MARP, cette méthodologie a pour fondement une conception constructiviste et émancipatrice du citoyen. L'application de la MARP dans le domaine de la planification communale correspond à un paradigme de gestion publique inclusive et participative. Dans le cas présenté ici, les fonctionnaires burundais se sont approprié le *travelling model*, puisqu'il y a eu une traduction de cet outil en termes « émiques » (Olivier De Sardan, 2008) et sociaux. Il y a eu une reterritorialisation du *travelling model*, puisqu'il y a eu un syncrétisme entre le modèle objectivé et le terrain. Cependant, cette appropriation par les agents publics a complètement modifié l'usage, les significations et le résultat escompté de la méthodologie.

Tout d'abord, cette reterritorialisation n'a pu échapper à sa transformation, en raison des jeux de pouvoir liés à l'expression des intérêts particuliers. Ceux-ci sont visibles aussi bien dans les négociations lors des différentes phases de la MARP, que lors de sa mise en œuvre, l'existence de réseaux d'entraide et d'influence préétablis influençant les flux d'aides au développement. Ensuite, la classe dirigeante, personnifiée sur le terrain par les facilitateurs, a maintenu, consciemment ou non, une fracture sociale entre les intervenants et les publics cibles. Ces fractures étaient d'autant plus larges que les populations locales, ayant elles-mêmes intériorisé un système organisationnel vertical, se sont montrées méfiantes envers l'exercice de participation citoyenne et sa possible instrumentalisation par les dominants. Les silences durant les réunions ou la faible volonté de contribuer à la mise en œuvre des PCDC sont autant de formes de résistance envers un processus qui reste avant tout, pour les populations locales, un instrument du pouvoir.

Paradoxalement, alors que l'idéologie de la méthodologie MARP avait pour but de permettre à l'opprimé d'acquérir les moyens nécessaires à une plus grande maîtrise de son environnement décisionnel, cette étude révèle que le *travelling model* peut au contraire contribuer au renforcement de la relation dominant-dominé, entre ceux qui ont pensé la méthodologie et ceux pour qui la méthodologie a été pensée. Sans volonté de changement d'attitude et de comportement, sans « endogénéisation » de l'idéologie de démocratie participative dans le milieu d'implantation, il y a donc un risque pour une stratégie d'émancipation de soutenir des formes de domination encore plus pernicieuses (Fuest, 2014: 44). Sous couvert de participation citoyenne, la MARP porte ici à encore plus d'autocensure des publics cibles et renforce le contrôle des activités socio-économiques par les plus dominants.

En outre, la méthodologie impose la coexistence de plusieurs rationalités, sans toutefois permettre leur confrontation, puisque le monde paysan est littéralement évincé des réunions au niveau communal et lors de la réflexion thématique. Or, « les dynamiques économiques consistent non pas à séparer mais à combiner des logiques de comportement et des formes de rationalité » (Boltanski & Thévenot, 1987 :252). Autrement dit, c'est la confrontation entre plusieurs jeux d'acteurs qui permet une dialectique de développement. Le faible niveau de créativité et de profondeur des PCDC est lié à cette cohabitation de différentes logiques économiques, qui génère, certes une large dynamique socio-économique (les projets existent et modifient le paysage socio-économique local), mais sans que soient modifiés les processus socio-politiques existants et la nature même du contrat social. C'est pourquoi les capacités de résistances des communautés, à la De Certeau, souvent évoquées dans le domaine de la recherche participative (Hobart, 1993), apparaissent ici assez limitées. Elles sont plus présentes dans la mise en œuvre des PCDC, comme l'illustre l'exemple des travaux communautaires, mais pas dans l'élaboration des PCDC, ce qui ne leur permet pas de modéliser les plans de développement.

Notons que le modèle de développement diffusé par les instances dirigeantes du pays (routes, toits en tôle, centre de santé, etc.), est intériorisé par le monde rural. Cela souligne la porosité existante entre le système normatif des dirigeants, et le monde rural. Si le régime l'avait souhaité, une modification de la culture organisationnelle aurait donc potentiellement été diffusée jusque sur les collines. Mais les ambitions affichées de plus grande cohésion sociale et de plus de redditions de compte se sont révélées illusoires. La rationalité propre au modèle de participation citoyenne n'a pas été transférée avec le *travelling model* (Hoinathy & Behrends, 2014: 87), compris ici comme une simple consultation populaire. Au final, la MARP au Burundi est pour les instances dirigeantes une forme de démagogie, pour améliorer l'acceptation des politiques de développement ainsi que leur légitimité, et optimiser le processus de planification. Dans ces conditions, la réduction de la participation aux premières étapes de collecte de données ne peut en aucun cas remettre en cause le fonctionnement du système d'action du régime politique, ni la teneur des projets (qui reste l'apanage des acteurs du développement), ni les dynamiques inégalitaires présentes dans le pays.

L'étude révèle également une influence importante de la structure des rapports sociaux. Les quelques tentatives des communautés marginalisées (femme, *batwa*) pour défendre leurs intérêts n'ont pas permis d'inverser les rapports de force, c'est-à-dire les réseaux d'interdépendance préexistants. Bien au contraire, le *mutwa* put faire valoir ses intérêts seulement lorsqu'ils furent convergents avec les autres communautés, renforçant ainsi la stabilité du système et donc sa propre marginalisation. Ainsi, à l'inverse de ce que conçoit Crozier, il n'y a pas eu, durant la MARP, de

jeux d'influence ouverts, de stratégies de contrôle de zones d'incertitude, ni de possibilités de modifier les règles ou le cadre interactionnel. Les contraintes préexistantes et le conditionnement social ont généré un système normatif plus puissant que celui proposé par la MARP. Ce n'est pas tant le contexte interactionnel qui a permis ici de comprendre le processus de reterritorialisation du *travelling model*, mais plutôt les aspects structurels et fonctionnels. Ce sont les causes exogènes à la situation (les rapports de pouvoir dans la société, le rapport à l'Etat) qui ont primé dans l'analyse sur les mécanismes régulateurs des situations d'interactions *in situ* (Dion, 1982).

Enfin, il est intéressant de réfléchir à pourquoi le Burundi, sous l'emprise d'un régime de plus en plus autoritaire, prône l'utilisation d'une technique de collecte de données en vue de la réalisation d'un « diagnostic participatif ». Premièrement, la moitié du budget de l'Etat au Burundi dépend des investisseurs étrangers. Accepter la MARP, c'est ainsi permettre une augmentation des fonds dédiés au développement ; ce qui correspond aussi, dans une optique rationnelle, à une augmentation des opportunités financières pour les fonctionnaires. Deuxièmement, qui peut aujourd'hui s'opposer publiquement à un outil auquel est associé un principe égalitaire, où chacun est amené à participer aux décisions prises ? La rhétorique de la participation citoyenne, utilisée par des acteurs faisant figure d'autorité dans le monde du développement, légitime la technologie en tant qu'outil bénéfique au développement économique. Troisièmement, si le gouvernement du Burundi accepte l'utilisation de la méthodologie MARP, c'est aussi parce que l'implantation de la méthodologie n'est finalement pas si contraignante. Elle possède en soi une forte capacité d'interprétation, et les obligations de résultats dans les documents stratégiques de développement restent orientées vers le processus (la réalisation des PCDC), et non le résultat. Cela rassure le régime sur la potentielle instrumentalisation de la méthodologie, tant en terme d'image que d'intérêts spécifiques.

CHAPITRE 7 : LA REFORME DE LA FISCALITE LOCALE AU BURUNDI FAIT-ELLE RECETTE?

« Si tu te bats pour un couteau qui ne t'appartient pas il t'emportera le doigt »

Proverbe burundais

INTRODUCTION

La fiscalité est un enjeu majeur pour la définition d'un Etat. Elle conditionne aussi bien l'engagement citoyen, que la définition du contrat social ou encore les capacités de développement économique du territoire. Une réforme fiscale peut engendrer des changements socio-économiques complexes. Cette complexité est d'autant plus grande que ce changement est déterminé par des acteurs externes, cherchant à implanter une conception de l'Etat faisant appel à des modèles théoriques différents du territoire où la réforme est implantée. C'est la mission que certains bailleurs se donnent, à travers leurs programmes de renforcement des capacités pour la mobilisation des ressources fiscales. Et c'est justement l'objet de ce chapitre, qui analyse l'intervention du Projet d'Appui au Développement Local et à la Participation Citoyenne (PADLPC) de la Coopération Technique Belge (CTB), dans sa réforme de la fiscalité locale au Burundi, à Mabayi.

L'objectif de ce chapitre est de présenter à la fois les effets (désirés ou non) de son action dans le processus de réforme, et les dynamiques économiques et sociales ayant eu un impact sur son action. L'étude de cas va suivre les aspects déterminants des réformes mises en œuvre par la CTB, dans le domaine de la gestion et la fiscalité communale, en les comparant à la situation d'une commune équivalente, Bukeye (cf. annexe 1).

Comme il a été dit dans le chapitre 6, les réformes n'interviennent pas sur un terrain vierge, les citoyens et communautés du Burundi ayant connu auparavant de nombreuses interventions. C'est pourquoi, il est apparu nécessaire de réaliser, en première partie, un historique de la décentralisation fiscale au Burundi, depuis la période monarchique jusqu'à aujourd'hui ; ceci afin d'émettre des hypothèses sur la perception citoyenne envers la fiscalité et l'administration locale, et sur le rapport Etat-citoyen en général. Ces aspects sont importants pour comprendre le décalage entre le modèle de gestion que la CTB a souhaité introduire à Mabayi, et les difficultés rencontrées dans sa démarche.

La deuxième partie de ce chapitre porte sur le modèle de gouvernance et de gestion des ressources que la CTB a souhaité implanter dans la commune de Mabayi, ainsi que sa stratégie pour mettre en place ces réformes. Seront considérés ses principaux domaines d'intervention, à savoir les aspects organisationnels et de gestion au sein de la commune, la stratégie de mobilisation des ressources et les aspects liés à la transparence et la redevabilité.

Enfin, la troisième partie du document étudie le processus de mise en œuvre des réformes de la CTB, à l'aune de la recherche comparative effectuée à Bukeye, pour comprendre les difficultés rencontrées et les effets des réformes souhaitées par la CTB.

I — APERÇU HISTORIQUE DE LA FISCALITE AU BURUNDI

1. La période précoloniale

Le principe d'imposition fiscale pour subvenir aux charges publiques n'est pas nouveau pour les burundais, puisqu'il était déjà présent durant la période précoloniale. A cette époque, un roi (le *Mwami*) concentrait le pouvoir politique, militaire et religieux en sa personne. Le *Mwami* était « un personnage sacré, pilier du royaume, garant de la fécondité générale du pays à travers la santé même de son propre corps [...], maître éminent des terres et des pâturages, père de ses sujets qui se saluaient et juraient en son nom » (Mworoha, 1980 :36). Ce pouvoir lui donnait le droit de lever des impôts et d'établir un système de corvées. Pour Nsabimana, le fait que le *Mwami* soit théoriquement le propriétaire des terres « légitimait le système de corvées qui assurait au roi et aux chefs une grande réserve de main-d'œuvre » (Nsabimana, 1993 :308). Pour Botte, c'est aussi le caractère

divin du *Mwami* qui légitimait le système d'imposition, le Mwami étant censé être né avec une graine dans la main et sa bénédiction permettant d'assurer les récoltes (Botte, 1982: 278).

Au niveau provincial, le *Mwami* était représenté par des princes de sang et des chefs *bahutu* ou *batutsi*, formant ainsi la caste des *baganwa*. « L'aristocratie *baganwa*, d'où provenaient les chefs provinciaux, participait à la définition du droit du royaume et assurait le contrôle des terres et des pâturages, par le biais des forces armées qu'elle entretenait » (Hammouda, 1995 :23). Ces chefs pouvaient déléguer leur pouvoir à des sous-chefs (*vyariho*), qui assuraient le contrôle et la gestion d'une sous-chefferie composée de plusieurs collines et jouaient un rôle important dans la recherche des travailleurs et la collecte des redevances. En définitive, « ces autorités administratives du royaume constituaient un contre-pouvoir efficace, limitant finalement le rôle du *Mwami* à l'arbitrage de la vie politique et sociale » (Ibid. : 46).

Les relations entre les populations et les chefs étaient basées sur une sorte de métayage, à mi-chemin entre le servage et les liens vassaliques des chevaliers (Chrétien, 1993 :247). Il y avait en effet un double niveau d'interdépendance. Des réseaux de clientèle, appelés *ubugabire*, étaient établis entre les paysans et les détenteurs des terres ; les paysans pouvaient jouir de cette terre, à condition de reverser une partie de leurs récoltes au propriétaire, ce dernier devant s'acquitter d'une redevance auprès du chef dont il dépendait administrativement. Pour Mworoha, l'*ubugabire* consistait en des « échanges volontaires fondés sur les amitiés et l'interdépendance économique » (Mworoha, 1977: 189). Pour Gahama, l'interdépendance économique entre obligés permettait de maintenir des liens de redevabilité et faire prévaloir le principe d'intérêt collectif (Gahama, 1983). En outre, « le droit pour le pouvoir d'exiger des redevances d'un groupe domestique impliquait qu'il lui ait reconnu au préalable la jouissance d'une terre » (Botte, 1982: 278). Chacun y trouvait donc un intérêt : ce système permettait aux chefs d'accumuler de la main d'œuvre et faire fructifier leur capital, tout en permettant aux travailleurs de jouir des terres du propriétaire foncier.

Botte montre également que « le commandement territorial dépend des services rendus par le titulaire (système des charges) et/ou de la relation personnelle établie à titre politique avec le roi (ou le prince) » (Botte, 1982: 283). La redevance était donc légitime puisqu'elle correspondait à une forme régaliennne de service public, mais aussi car elle permettait d'intégrer l'individu dans un tissu socio-économique et politique. Les prélèvements étaient à la base du lien social et de l'identité sociale des individus, renforçant aussi indirectement des rapports de classe propres au tissu lignager. Selon Nsanze, seule la communauté *mutwa* (qui représente environ 2% de la population) était en dehors de ce système clientéliste, car les autres ethnies « considéraient comme impure toute

nourriture à laquelle ils touchaient » (Nsanze, 2001: 194). Les *batwa* n'avaient aucune fonction à la cour, ni d'obligations fiscales et ne conservaient presque que des liens commerciaux avec les autres ethnies.

Pour les autres communautés, la redevance avait un caractère obligatoire et revêtait plusieurs formes. La prestation appelée *inkuka* était au bénéfice du roi et était appliquée à certaines familles liées au clan royal, en fonction des corps de métiers et des contrats établis (*batongare*). C'était alors un privilège de s'acquitter de cet impôt. La redevance *ingorore* était destinée à l'ensemble du corps social, en paiement de services publics rendus (frais de justice, acquisition d'une propriété, amendes, etc.). Les redevances *irari* et *inkagitongo* désignaient des cruches de bière de sorgho (ou toute autre production, en fonction des cultures locales) collectées chaque année par groupe familial, ainsi qu'une vache fournie par les éleveurs, par lignage. L'*imbu*, un impôt sur le sorgho, était prélevé une fois l'an après la récolte en septembre ou en octobre. Enfin, pour toutes les personnes n'ayant pas une charge à la cour, il existait des levées de travail pour les travaux de culture dans les domaines royaux ou dans les champs des chefs, ou encore pour la construction ou la réfection des résidences (Hammouda, 1995).

Selon certains chercheurs, l'ensemble des contributions citoyennes ne dépassait pas 10% de la production et 3% du travail des hommes (Mworoha, 1977 :189). Ce faible taux d'imposition contribuait à la légitimité de l'impôt, qui était destiné à satisfaire les besoins de la cour, mais aussi à servir de réserve dans les greniers royaux. Pour résumer, l'acceptation des redevances pouvait être liée à l'intériorisation du système fiscal et à la volonté de maintenir le système établi, à la dépendance économique des paysans envers les autorités, au caractère divin de la figure royale, à la diffusion du pouvoir du roi à travers les élites locales, ou encore au caractère social et collectif de l'impôt. Selon Botte, seuls les paysans les plus pauvres exprimaient un mécontentement et des contestations, dégenérant rarement en une résistance directe (Botte, 1988: 29).

Cet équilibre fut toutefois remis en cause avant même la colonisation, sous le règne du *Mwami* Ntare Rugamba, à la fin du XIX^{ème} siècle. Sous son règne, le royaume s'agrandit, ce qui entraîna une restructuration administrative, au profit des chefs de province. Ces derniers, qui s'assuraient déjà d'une partie des redevances destinées au roi (puisque seulement la moitié voir le tiers des prélèvements était acheminé vers la capitale royale) augmentèrent le montant des prélèvements. Cela généra frustrations, dysfonctionnements économiques et perte de légitimité du pouvoir. Cette tendance s'accrut durant la période coloniale.

2. La période coloniale

La présence allemande au Burundi (dès 1891) eut une influence importante sur l'économie du pays et son système fiscal. En particulier l'introduction de la monnaie,²¹⁷ et de façon subséquente les rapports marchands, facilitèrent l'apparition de formes de prélèvements indirects sur les marchés. Pour Nsanze, « la suppression des mécanismes de la redistribution et de l'accumulation informelle au profit des relations commerciales » porta « un coup fatal au prestige du *Mwami* et des *baganwa* » (Nsanze, 2001: 298).

Des corvées furent introduites dès 1909 par l'administration coloniale allemande, afin d'assainir les vallées du Burundi et de construire des routes. En 1915, il fut établi un impôt par capitation. Cet impôt requérait le paiement d'une roupie ou trente jours de travail par homme adulte valide, pour défricher les plaines du Lac Tanganyika, afin de lutter contre la maladie du sommeil. Les prélèvements et le travail obligatoire firent alors parti de la « mission civilisatrice » des colons, que reprirent les Belges à leur arrivée en 1919. On pouvait ainsi lire dans un rapport administratif de 1928 :

« les impôts, à la condition d'être modérés, ont, en Afrique centrale, une influence salubre indéniable, résultant de ce qu'ils soumettent automatiquement à la bienfaisance du travail des races qui, précédemment, croupissaient dans le désœuvrement, au point de ne pas même produire les vivres nécessaires à leur alimentation. » (Chrétien & Coifard, 1967:132).

En définitive, les prélèvements furent surtout utilisés dans un dessein économique. Entre 1920 et 1930, la main-d'œuvre du Ruanda-Urundi était recrutée pour la construction de routes, par les compagnies exploitant les mines du Katanga et les mines de l'Est du Congo belge, ainsi que pour travailler dans les sociétés agricoles (Nsabimana, 1993).

La pression fiscale fut alors augmentée, afin d'être en adéquation avec cet « idéal de développement ». Les redevances, perçues dans la période précoloniale par enclos (*rugô*), étaient maintenant perçues de manière individuelle, pour tous les « hommes adultes valides ». Cela permit d'augmenter le montant des impôts collectés et de chercher à soumettre tout un chacun à l'autorité coloniale. En plus de l'impôt de capitation, furent instaurés un impôt sur la polygamie et un impôt sur le gros bétail. A partir de 1926, l'impôt sur les revenus fut également mis en place (O.R.U,

²¹⁷ En kirundi, le terme *amahera*, qui signifie argent, vient du terme allemand *heller* (pièce de monnaie).

1926 :757). Pour J.P. Chrétien, durant la période coloniale les taxes portaient essentiellement sur les achats de viande, de lait, de bétail sur pied et de peaux, et dans une moindre mesure sur le coton et le café. Les taxes étaient récoltées par les chefferies, lors des marchés des chefs-lieux des territoires (Ghislain, 1970). Enfin, dans le cadre de la politique agricole coloniale, des travaux communautaires furent introduits, à raison d'une journée de travail par semaine, consacrée à des activités de développement définies par l'administration. Ces corvées (travaux routiers ou aménagements culturels), présentées dans l'intérêt des collectivités indigènes, s'ajoutaient aux prestations de travail coutumières.

Pour Leurquin, en 1956, environ 16% du revenu monétaire des paysans, soit un tiers de leur revenu total était destiné à l'impôt (Leurquin, 1960). D'autres estimations considèrent que la moitié du temps de travail était dédié aux corvées coloniales (Hammouda, 1995). La désobéissance fiscale fut sanctionnée par des sévices physiques (le fouet) ou des corvées supplémentaires (déroussaillements, portages, etc.), ce qui contrastait avec le système clientéliste de la période précoloniale. En outre, la pression fiscale fut exercée dans la logique de la politique ethnique des autorités belges, plus durement appliquée à l'encontre des *bahutus* que des *batutsis* pour les travaux et corvées obligatoires (Lemarchand, 1994).

Sans surprise, cette pression fiscale fut mal acceptée par les populations, comme l'explique J.P. Chrétien dans son décompte des nombreux départs vers l'Ouganda, ou les révoltes contre les autorités belges (à Kagombe en 1922, ou à Ndora en 1934) (Chrétien, 1993). Les travaux communautaires furent dès le départ massivement désertés, ce qui souligne l'opposition à la vision développementaliste coloniale. La contestation du système fiscal fut d'ailleurs un des motifs de protestation sur lequel s'appuya Louis Rwagasore pour justifier l'indépendance du Burundi (Deslaurier, 2010). Cette désobéissance fiscale peut également être corrélée à l'affaiblissement de la figure royale et du droit coutumier par les autorités belges. En effet, les autorités traditionnelles furent maintenues dans une position d'intermédiaire entre les autorités belges et le peuple ; lequel se voyait contraint de « transmettre » les doléances du peuple au lieu de les « exprimer » comme auparavant. (Gahama, 1983 :168)

L'intransigeance coloniale fut également suivie par les chefs burundais, générant le passage d'une économie de service à une économie de privilèges et contribuant ainsi à un ressentiment général (Chrétien, 1993). Les chefs, maintenant nommés par les autorités coloniales et non plus par le roi, étaient désormais rémunérés par les autorités belges sur la base d'une ristourne sur l'impôt de capitation et l'impôt du bétail de leur chefferie. En outre, leurs prérogatives furent diminuées ; par

exemple il leur fut interdit de s'accaparer les terrains vacants, ou d'accepter une rémunération pour l'installation d'un paysan sur les terres de leur chefferie. En 1960, les chefferies traditionnelles furent supprimées.²¹⁸ Ainsi, les autorités belges réussirent le tour de force de vilipender les autorités traditionnelles tout en se faisant honnir par le peuple, délégitimant presque toute autorité. De plus, en obligeant les paysans à commercialiser une partie de leur récolte afin de réunir la somme nécessaire au paiement de l'impôt, les prélèvements contribuèrent à la marchandisation des rapports sociaux jusque dans les campagnes les plus reculées du Burundi. L'organisation politique et sociale du Burundi précolonial fut ainsi profondément modifiée.

3. La période postindépendance

Au sortir de la période coloniale, le Burundi connut une période de démocratisation et de décentralisation, avec les premières élections communales en décembre 1960. Cependant, après son indépendance en 1962, le Burundi souffrit presque immédiatement d'une diminution drastique de la production agricole (Hammouda, 1995). Face à cette mauvaise conjoncture, l'impôt de capitation fut suspendu. D'un autre côté, l'impôt sur les revenus (professionnel, locatif et mobilier) (République du Burundi, 1963 :134) et l'impôt réel (sur les immeubles, les bicyclettes, le bétail, et les voitures) (République du Burundi, 1964 :198) furent codifiés sur la base des textes de loi de l'administration belge, afin d'assujettir également la classe moyenne salariale naissante. Les impôts indirects, comme les recettes douanières, furent maintenus. En fait, les types de redevance fiscale évoluèrent peu, nonobstant les mutations profondes observées sur le plan politique, économique et social.

A partir de 1966, le Burundi expérimenta plusieurs dictatures militaires, avec une forte centralisation du pouvoir. Les prélèvements augmentèrent par rapport à la période précédente, avec un taux moyen d'imposition proche de 13% durant la période 1970 /1987, mais avec « une nette augmentation des prélèvements indirects par rapport aux prélèvements directs durant cette période, constituant près de 90% des prélèvements » (Hammouda, 1995 ; République du Burundi, 1963 :134). Sous la présidence du colonel Bagaza, un décret-loi restructura le cadre administratif des communes, qui devinrent des entités déconcentrées et non plus décentralisées (République du Burundi, 1977). Ainsi, non seulement la charge fiscale s'alourdit, mais de plus elle fut déterritorialisée, imposée par un pouvoir central éloigné du citoyen. L'administrateur communal

²¹⁸ Royaume de Belgique, décret intérimaire du 25 décembre 1959 sur l'organisation politique du Ruanda-Urundi, 1959. Le décret intérimaire du 25 décembre 1959, tout en dotant le *Mwami* d'importantes prérogatives et en supprimant l'administration coutumière, organisa des communes provisoires décentralisées, avec un conseil intérimaire en remplacement des conseils de chefferies.

était maintenant un fonctionnaire nommé par le Président de la république, sous autorité du gouverneur de la province (République du Burundi, 1979). Les taxes fiscales étaient alors fixées par le fonctionnaire nommé administrateur communal, après avis favorable du ministère des Finances. En 1989, une volonté nouvelle de décentralisation conduit au transfert de l'impôt foncier aux communes (République du Burundi, 1989).

Durant la guerre civile (1993-2005), la corruption connut un essor, en raison de la crise économique et de l'effondrement du pouvoir d'achat des populations salariées. La collecte d'impôt devint incertaine. Cependant, dans les zones d'opération où le mouvement rebelle était implanté, des groupes de production agricole furent établis, des contributions fiduciaires furent exigées et les commerces dans la zone d'influence de la rébellion furent taxés (International Crisis Group, 2012).

4. Le cadre de la décentralisation fiscale depuis 2005

Avec la loi communale de 2005 (République du Burundi, 2005a) (reprise presque à l'identique dans la loi communale de 2010, puis de 2014 (République du Burundi, 2014c), actuellement en vigueur), il y eut une nouvelle réorganisation de l'administration communale, avec une élection directe du conseil communal. De plus, les communes acquièrent le droit de lever et de percevoir des impôts. Les agences de développement promurent et soutinrent ce processus de décentralisation, notamment à travers les différents manuels élaborés par le programme « *Gutwara Neza* » de l'Union Européenne (cf. chapitre 3).

En 2007 fut créé le Fond National d'Investissement Communal (FONIC), censé redistribuer 15 % du budget national aux communes afin de financer leurs investissements (République du Burundi, 2013d). Cependant, ce fonds ne fut jamais suffisamment doté et ne permit pas de financer les besoins d'investissement des communes. En 2014 le budget du FONIC atteignait seulement 1% du budget national (Banque Mondiale, 2014b). De plus, le FONIC n'eut jamais pour vocation de financer les dépenses courantes. Ces dernières devaient être financées par les communes elles-mêmes, grâce à leur stratégie de recouvrement. Cependant, la faiblesse du tissu économique burundais ne permettait pas facilement aux communes de garantir leur autonomie financière. Finalement, en 2015, une loi sur le transfert des compétences élargit les prérogatives et compétences des communes (urbanisme, habitat, éducation, etc.) et majora le budget communal annuel de 500 millions de francs burundais (25.000 Euros). Cependant, en raison de la crise et du retrait des bailleurs du pays, la loi ne fut pas appliquée et les dotations ne furent pas effectuées.

En conclusion, cette rétrospective de la fiscalité burundaise permet de percevoir une différence dans la conception et l'utilisation de la fiscalité, en fonction des trois périodes étudiées. La période précoloniale exhibe une personnalisation de la fiscalité, qui permettait à chacun de s'inscrire dans un tissu socio-économique et de maintenir un système politique et économique viable. L'impôt était alors légitime aux yeux des citoyens. Durant la période coloniale, l'impôt est levé par la contrainte et l'obligation, aussi bien dans un but économique que d'assujettissement de la population. On se rapproche ici d'une conception fonctionnaliste de l'impôt, afin d'établir une « correction du comportement humain non souhaitable socialement » (Mann, 1943: 225, T.d.A.). Cependant, dans ce climat de méfiance envers les instances dirigeantes, la désobéissance fiscale s'accrut. Durant la période postcoloniale, les sévices laissèrent place au populisme pour retrouver le consentement à la fiscalité, afin de financer une partie du développement du pays. La fonction utilitaire de l'impôt semble alors avoir été privilégiée. Cependant, les périodes d'instabilité politiques et économiques limitèrent le consensus citoyen envers l'impôt. De plus, comme le souligne Guyer, la taxation en Afrique n'a jamais porté à une consultation large des citoyens, à l'encontre du principe même de « no taxation without representation » (Guyer, 1992 : 43)

En lien avec le cadre théorique de la thèse, on peut donc émettre l'hypothèse d'une corrélation entre la méfiance envers l'Etat et une éventuelle réticence des administrés à s'acquitter de l'impôt, le sentiment d'injustice soutenant l'incivisme fiscal. Avant de confronter cette hypothèse à l'analyse empirique, voyons tout d'abord l'approche suivie par la CTB, pour comprendre sa logique de réforme et l'éventuel décalage avec le contexte socio-politique qui vient d'être établi ici.

II — L'APPROCHE CTB

1. Orientation stratégique du programme PADLPC

Le « Projet d'Appui au Développement Local et à la Participation Citoyenne dans la Province de Cibitoke » (PADLPC) a débuté en 2010 et a pris fin en mars 2016 (soit 48 mois d'activité).²¹⁹ Le projet fut conduit dans le cadre des politiques de développement de l'actuelle présidence du Burundi, notamment la Vision 2025, la stratégie de décentralisation et le plan de lutte contre la pauvreté II. Avec un budget total de 5 500 000€, le projet avait pour but d'améliorer la gouvernance

²¹⁹ Coopération Technique Belge, *Projet d'appui au développement local et à la participation citoyenne dans la province de Cibitoke (PADLPC)*, <http://www.btctb.org/fr/content/d%C3%A9centralisation-cibitoke>

locale en renforçant les performances des communes, sur la base des principes d'efficacité, de redevabilité, de transparence, et de participation citoyenne (Ibid.).

Le principal volet de travail du projet PADLPC sur lequel s'appuie la présente analyse s'intitule : « la poursuite et le développement des actions pour améliorer la mobilisation des recettes locales » (CTB, 2014 :8). Dans ce volet, le PADLPC a établi qu'il « existait un réel potentiel de ressources pas ou peu collectées, avec selon les cas une augmentation potentielle des recettes de 30 % à plus de 100% » (Ibid. :30). L'hypothèse causale de ce volet de travail est que 1) le personnel communal subit un manque de compétences dans la gestion communale ; 2) il ne s'est pas approprié les principes de redevabilité, transparence, et participation citoyenne ; 3) le système de recouvrement est inefficace (CTB, 2009). Le programme du PADLPC devait donc renforcer les capacités du personnel communal et perfectionner le recouvrement fiscal, dans le but d'améliorer la délivrance des services publics. La mesure des résultats attendus était : 1) le taux de réalisation des recettes (recettes réalisées / potentiel fiscal) ; 2) le développement d'un mécanisme de collecte efficace et efficient ; 3) le développement d'un espace de dialogue entre la commune et les citoyens/contribuables.

La logique d'intervention du PADLPC est basée sur un apprentissage (Ibid.), un transfert de connaissances, afin d'apporter un changement dans la gouvernance locale. Il s'agit d'un objectif ambitieux, puisqu'un changement de comportement des fonctionnaires requiert un changement de mentalité, autrement dit une modification de l'ordre moral déterminant les comportements voulus et acceptés. A travers ce volet fiscalité, le changement attendu considère également une évolution des mentalités des contribuables, envers l'Etat et son action. Cependant, l'impulsion pour le changement est avant tout exogène (venant de la Coopération Technique Belge), alors que ce changement requière une mutation endogène du système normatif des fonctionnaires (et des contribuables). Il s'agit d'un objectif, dont les résultats sont plus perceptibles sur le long terme, mais qui pourrait avoir des effets tangibles sur le court terme, en fonction des actions menées par la CTB.

Enfin, l'insertion du projet dans le cadre étatique est à considérer. Le projet PADLPC a été négocié au niveau ministériel, entre le ministère du Développement Communal et la CTB. Cependant, les différentes communes ont également été sollicitées afin qu'elles acceptent la présence de la CTB. Ce qui est étonnant dans l'analyse budgétaire du projet, ce sont les différences majeures entre les différentes lignes budgétaires. Le budget du projet pour l'amélioration de la gestion financière et comptable des quatre communes de la province Cibitoke (dont fait partie Mabayi) pour la période

2014-2016, est de 58.000€. Pour la même période, le budget pour l'amélioration de la communication aux citoyens est de 35.000€. En comparaison, l'appui aux investissements pour l'année 2014 pour la seule commune de Mabayi est de 315.000 €. Selon la direction du projet, les partenaires burundais se sont montrés beaucoup plus intéressés par les aspects matériels du projet que les réformes souhaitées. Une des conditions d'intervention a d'ailleurs été la liquidation des dettes des communes concernant la couverture sociale du personnel.²²⁰ Il s'agit d'un élément d'analyse important, révélateur de l'insertion du projet dans la logique des agents locaux. Cela a généré un impact majeur sur la définition du programme CTB, finalement beaucoup plus orienté vers les investissements que sur la mise en œuvre des réformes.

2. L'opérationnalisation de l'intervention

De manière générale, le PADLPC intervient dans toute la province à travers des formations et des ateliers, le tutorat *in situ* et l'encadrement ou appui-conseil, mais aussi des visites de terrain, ainsi que des tables rondes. Avec un bureau composé de quatre techniciens à temps plein au sein même de la province de Cibitoke, le PADLPC, était présent directement sur le terrain, assurant au moins une visite par semaine à Mabayi. L'hypothèse d'intervention du PADLPC, pour l'amélioration de la mobilisation des ressources, était basée sur 1) la formation du personnel communal ; 2) la dotation en moyens logistiques ; et 3) l'introduction de techniques de perception d'impôt, pour accroître le rendement fiscal et diminuer la perméabilité du système de recouvrement. Le but final au niveau opérationnel était ainsi d'accroître l'assiette fiscale afin que le personnel communal ait ensuite les moyens d'améliorer les services publics. Les bénéficiaires finaux étaient les citoyens dans leur ensemble et les collectivités locales. Les groupes cibles devant modifier leur comportement étaient le personnel communal, les percepteurs, l'administrateur communal, mais aussi les contribuables.

Concrètement, le PADLPC a mis en place plusieurs étapes pour améliorer la mobilisation des ressources. Tout d'abord, un audit de la situation financière en matière de recouvrement des taxes a été réalisé par l'équipe du PADLPC, afin de déterminer le potentiel fiscal de la commune. Un atelier d'échange sur les modalités d'amélioration du système de recouvrement des taxes communales a ensuite eut lieu, réunissant l'ensemble des employés communaux de la province et la CTB. Les solutions proposées par les participants incluaient une hausse des primes pour les agents de recouvrement, des « punitions » pour ceux ne respectant pas les règles, l'octroi de moyens de

²²⁰ En raison de la guerre civile, la plupart des communes du Burundi n'a pas financé la couverture sociale des employés, pendant environ une quinzaine d'année. Il s'agit donc d'un enjeu important pour les agents publics

déplacement et le renforcement du suivi (CTB, 2013). Par la suite, une stratégie de mobilisation des recettes communales (présentée dans la partie suivante) a été élaborée et mise en œuvre afin d'augmenter le montant des recettes collectées. Une révision des taux d'imposition a également été proposée à la commune.

Pour s'assurer de la mise en œuvre de cette stratégie, le PADLPC a effectué des formations auprès du service de la comptabilité et des percepteurs. Des réunions avec l'administrateur communal et ses conseillers eurent lieu pour s'assurer de leur soutien et de leur compréhension des enjeux. Le service comptabilité de la commune fut doté de matériel bureautique adéquat (ordinateurs, classeurs, étagères, etc.) et formé aux nouveaux logiciels de gestion. Des formations sur les différents manuels de gestion communale ont également été dispensées pour toute l'équipe communale. Toutes ces réunions, très techniques, ont dans l'ensemble été bien accueillies, représentant un gain direct pour les fonctionnaires, en termes de *per diems* et de compétences :

« Dans l'ensemble, les formations ont été bénéfiques. Ce n'est pas toutes les équipes communales qui étaient intéressées, mais à Mabayi cela s'est bien passé. Il y avait parfois des petites incompréhensions sur le rôle de la commune, où sur les réformes à mettre en place pour le recouvrement. Mais au niveau des techniques comptables, j'ai beaucoup appris. »²²¹

De plus, différentes réunions furent organisées par le PADLPC pour suivre la mise en œuvre des activités liées au recouvrement. Dans ce cadre, le PADLPC a essayé de s'entretenir avec l'ensemble des acteurs. Par exemple, au mois de juin 2014, une réunion avec les chefs de zone, des chefs collinaires et des commerçants de Mabayi a permis à chacun de s'exprimer sur sa perception du recouvrement et d'informer les parties prenantes sur la stratégie suivie. Les comptes rendus des réunions montrent que l'équipe du PADLPC avait été informée des difficultés rencontrées sur le terrain et avait essayé de concilier les intérêts de chacun. Par exemple, les percepteurs se plaignaient de « la mauvaise communication de la commune » de « tarifs mal compris, » du « manque de confiance des contribuables », etc.²²² Des propositions étaient émises, comme « la mise en œuvre d'un calendrier de la perception de la taxe annuelle en collaboration avec les contribuables » ou « d'une liste affichée des tarifs des taxes. »²²³

²²¹ Entretien avec le comptable de Mabayi, 14/04/2015

²²² Coopération Technique Belge, *Compte rendu du travail sur les SMRC*, PADLPC, 04/11/2014, p.10

²²³ Ibid.

Enfin, des objectifs de « transparence » et de « redevabilité » furent établis par le PADLPC, pour plus de dialogue entre les citoyens et la commune. Ces objectifs ont été principalement mis en œuvre à travers des formations du personnel communal, sous forme de réunions. Ces réunions étaient partagées entre une partie théorique (pourquoi la redevabilité ? Quel est le rôle de chacun ?) et une partie pratique, avec des mises en situation et des jeux de rôle. Les fonctionnaires évoquent des réunions très instructives, mais il est difficile de décrire leur niveau d'engagement, tant ils se montrent laconiques sur le sujet. De plus, la CTB soutint les populations dans la formulation de feedbacks à la commune, chercha à les sensibiliser au risque de fraude fiscale (des supports de communication sous forme de vignettes de bande dessinées furent accrochées le long du marché, et il y eut une représentation d'une pièce de théâtre sur la place principale). Enfin, la CTB promut une culture de publication des documents matérialisant l'action communale.

Le processus de mise en place du programme de la CTB fut parfois difficile. Par exemple, un document interne du PADLPC évoque ces difficultés :

« Nous avons de nouveau rencontré l'ensemble des communes pour les appuyer dans la mise en place du comité. Nous avons donc mis en place le comité de suivi de recouvrement (CSR) dans toutes les communes, hormis dans les communes de Rugombo (commune que nous n'avons toujours pas rencontrée) et Bukinanyana (suite à leur indisponibilité et une motivation qui laisse à désirer). [...] Nous attendions de la part des communes qu'à la prochaine rencontre soient établies la liste des chefs de zones et de collines ainsi que la liste des représentants des contribuables influents choisis par les chefs de zone et/ou de colline. Quasiment toutes les communes, excepté la commune de Mabayi et plus tard la commune de Mugina, ont peu avancé. De plus, pour certaines communes, les représentants des contribuables ont été choisis plus pour leur proximité avec le personnel communal que pour leur caractère de leader auprès des contribuables. »²²⁴

Les documents internes évoquent des difficultés de confiance entre les parties prenantes, des réticences à appliquer le nouveau modèle de recouvrement dans son ensemble, des absences de certains responsables aux réunions, etc. Les équipes communales se sont par exemple montrées réticentes à accepter la présence régulière du PADLPC. Selon les responsables du programme,

²²⁴ Coopération Technique Belge, *Compte rendu du travail sur les SMRC*, PADLPC, 04/11/2014

certain administrateurs communaux se sont montrés fuyants ou très réservés, « comme s'ils avaient quelque chose à cacher ».²²⁵ Comme l'explique Norman Long, cela souligne les situations d'interface où les intérêts des parties prenantes et surtout la compréhension du rôle de chacun semblent divergents (Long, 2009). Néanmoins, le programme du PADLPC semble avoir convaincu au moins le personnel communal de la commune de Mabayi : *a posteriori*, celui-ci se dit à l'unanimité « satisfait » de la formation reçue et des réformes voulues par le PADLPC.

En conclusion, cette brève présentation du plan d'intervention de la CTB indique que l'agence de développement s'inspire d'un modèle de nouvelle gestion publique. Dans ce modèle, les résultats des fonctionnaires doivent être optimisés, l'organisation administrative doit être dynamisée, les administrations locales étant plus autonomes, dans une volonté de rapprochement de l'administration et du citoyen. En outre, l'impôt est perçu dans une perspective utilitariste, où le citoyen s'acquitte de l'impôt car il se base sur un choix rationnel, afin de maximiser son propre intérêt. Le PADLPC n'a donc pas considéré l'impact potentiel du climat de méfiance entre les citoyens et l'Etat, évoqué dans la première partie du chapitre. Par exemple, l'influence des convictions personnelles des contribuables (religieuses, patriotiques, politiques), n'a pas été considérée (Keenan & Dean, 1980). Comme le corrobore l'analyse suivante sur la mise en œuvre de la stratégie de recouvrement, le projet CTB prévoit avant tout une approche technique pour améliorer la mobilisation des ressources (CTB, 2009 :24).

3. L'élaboration de la stratégie de recouvrement

La « stratégie de mobilisation des ressources à Mabayi » est justifiée par une situation fiscale préoccupante, puisque la commune fait face à « des détournements, une qualité médiocre des services publics offerts aux communautés, l'ignorance de son potentiel fiscal, une absence de communication, etc. » (République du Burundi, 2014j). Dans un document de trente pages, la stratégie identifie des objectifs quantitatifs et qualitatifs d'amélioration du système de recouvrement, et établit des matrices de travail correspondant à chaque axe de la stratégie. La stratégie considère principalement le fichage et le suivi des contribuables, l'optimisation des procédures de recouvrement, la mise en place de mécanismes de suivi et de contrôle du recouvrement, et enfin l'élaboration d'une nouvelle assiette fiscale. Il s'agit d'une mise en œuvre directe de l'orientation stratégique de la CTB présentée ci-dessus.

²²⁵ Jean Bosco, Assistant technique du PADLPC, entretien du 12/03/2015

Selon le guide national de mobilisation des ressources, la stratégie de recouvrement devait être élaborée par le personnel communal et approuvée par le conseil communal, sur la base des propositions de la commission des finances du conseil communal. A Mabayi, cette stratégie de mobilisation des ressources a pourtant été élaborée sur l'initiative, les moyens et le patronage de la CTB. Le rôle de la CTB n'est cependant pas mentionné dans la stratégie de mobilisation des ressources financières. C'est pourtant un facteur important pour comprendre pourquoi le personnel communal s'est distancié de ce document. En effet, bien que le comptable communal considère qu'il s'agit d'un document important, ce dernier reste introuvable dans son bureau. Lorsque je lui demandai de m'en fournir une copie, il me délivra une ébauche de la stratégie, dans sa phase de préparation. Le service comptabilité, pourtant responsable de la mise en place et du suivi de cette stratégie n'a donc qu'une vague connaissance du document en question, s'en remettant donc à la CTB pour fixer les directives.

La stratégie prévoit : 1) un recensement des matières taxables et la modification de l'assiette fiscale ; 2) un changement des conditions de travail et de rémunération des percepteurs, ainsi qu'un contrôle accru du recouvrement ; 3) une sensibilisation et des formations au personnel communal pour accroître la redevabilité et la transparence dans la gestion communale (notamment de l'utilisation des ressources affectées au développement ; 4) des dotations, des formations et un soutien technique à la comptabilité communale. Finalement, la stratégie définie par la CTB apparaît très technique, sans considération du lien Etat-citoyen préexistant, alors que le projet a pour ambition un changement du comportement des agents publics et de la population. La partie suivante analyse les effets de ces différentes réformes, dans l'ordre présenté ici, en comparant dans la mesure du possible la situation avec la commune témoin de Bukeye.

A Bukeye le faible niveau de rentrées fiscales est également une préoccupation pour l'administration communale. Dès décembre 2014, l'administrateur communal avait informé le gouverneur de la province des difficultés financières de la commune. Les faibles rentrées fiscales étaient dues à la perte des deux principales rentes de la commune, à savoir la taxe sur la tourbe (maintenant interdite) et la taxe sur le chargement de briques (en fort déclin suite à la fermeture de la route nationale pour travaux de rénovation). Une stratégie de mobilisation des ressources a également été établie à Bukeye. Le document en question est une feuille simple écrite par le comptable, sur laquelle figurent six lignes de texte, édictant les différentes étapes à suivre pour mobiliser des ressources (organisation des marchés témoins, inventaire de tous les biens taxables, organisation de réunions avec les contribuables, etc.). Le document n'est pas basé sur une analyse

détaillée de la situation de Bukeye ni sur un plan de mise en œuvre, ce qui dénote déjà un mode opératoire différent de celui de Mabayi.

III — LES RESULTATS SUR LE TERRAIN

1. La préparation du recouvrement

a) *Le recensement des matières taxables*

En suivant la stratégie de mobilisation des ressources développée par le PADLPC, la première étape nécessaire à l'optimisation du potentiel fiscal des communes fut le recensement des matières taxables. A Mabayi, aucune liste des contribuables n'avait été tenue avant l'arrivée du PADLPC. Le recensement fut confié à une entreprise privée, qui établit des lieux de recensement, en accord avec la commune. Des comités chargés de superviser la tenue des registres et répondre aux préoccupations de la population furent établis. Des étudiants furent recrutés pour remplir les registres et délivrer les timbres fiscaux. La présence de chefs de zone et chefs de colline dans le comité permit d'obtenir le soutien de la population, qui afflua massivement.

L'ensemble des activités commerciales sur chaque colline fut répertorié. Les exploitants furent identifiés et chacun reçut un timbre fiscal annuel comme preuve du paiement de l'impôt, afin de faciliter le suivi du recensement par la commune. Le but était de disposer de données concrètes sur le potentiel fiscal de la commune, ce qui devait permettre également une plus grande prévisibilité de l'impôt et un contrôle plus efficace. Une marge d'erreur continua cependant à exister dans le secteur de l'orpaillage, où seulement une partie des orpailleurs est déclarée par les exploitants des mines. Mais dans l'ensemble, la CTB ne connut pas de difficultés particulières dans le recensement des matières taxables.

Cette situation contraste avec Bukeye, où le recensement est beaucoup moins systématique. A Bukeye, la commune profite des réunions hebdomadaires de sécurité pour ordonner aux chefs de colline de réaliser l'inventaire des matières taxables en zone rurale. Au gré des réunions, les chefs de colline ramènent des bouts de papier où sont griffonnés quelques noms et quelques types d'activité. Le document n'est pas standardisé et contient peu d'informations, devenant ainsi peu exploitable. Selon les chefs de colline interrogés, le peu de temps qu'ils consacrent à ce recensement est dû au fait qu'il s'agit d'une activité non rémunérée et chronophage. Comme il n'y a

pas de calendrier établi pour le recensement, les exploitants sont souvent indisponibles ou absents lors du passage des chefs collinaires. En outre, en tant qu'élus, les chefs collinaires ne souhaitent pas se mettre en porte à faux avec leur électorat. Le recensement est alors parfois confié aux percepteurs. La situation n'est cependant pas plus efficace, puisque cela maintient un intérêt à « s'entendre » avec les contribuables, favorisant ainsi la fraude fiscale.

D'une manière générale, le recensement des matières taxables à Mabayi ne semble pas avoir généré de résistances ou d'effets inattendus. Son externalisation a au contraire permis d'éviter son instrumentalisation par les percepteurs ou les chefs de colline, dont les intérêts peuvent être opposés à ceux de la commune. Le premier objectif de la stratégie de mobilisation des ressources établi par le PADLPC était rempli. Le recensement devait ainsi faciliter le recouvrement et générer une pérennité des revenus de la commune de Mabayi. Pourtant, nous allons constater que ce n'est pas le cas.

b) Détermination de l'assiette fiscale

Avant d'analyser le recouvrement de l'impôt, considérons tout d'abord l'élaboration de la nouvelle assiette fiscale, un autre objectif établi par la CTB dans sa stratégie de mobilisation des ressources. Rappelons tout d'abord que l'assiette fiscale correspond au montant qui sert de base au calcul d'un impôt ou d'une taxe. Sa définition est fondamentale car elle établit la connexion entre les besoins financiers de la commune, l'effort consenti par chaque citoyen et la répartition de la charge fiscale entre les différents groupes socio-économiques.

Au Burundi, l'assiette fiscale est officiellement déterminée par une ordonnance ministérielle datant de 1997 (République du Burundi, 1997), qui n'a jamais été mise à jour et dont les taux ne sont pas en corrélation avec la situation économique actuelle. Officiellement, les deux communes n'enregistrent aucune modification de l'assiette fiscale, puisque cette dernière est encadrée par l'ordonnance de 1997. Par contre, les entretiens avec le personnel communal permettent d'attester que dans les deux communes, le conseil communal a informellement adopté un nouveau barème de taxation. « C'est l'admicom qui a pris la décision de changer les taux, mais sans l'aval officiel du conseil ». ²²⁶ Les nouveaux taux d'imposition ne reposent pas sur une décision légale, mais un arrangement informel. Même si la décision est prise par l'administrateur communal, qui incarne l'autorité au niveau local, le fait de s'écarter du cadre juridique en vigueur correspond à une norme pratique. Dans les faits, cette action correspond à la recherche d'une plus grande marge de

²²⁶ Entretien avec le conseil communal de Mabayi, 17/04/2015

manœuvre pour les agents communaux, ce qui devrait correspondre à une externalité positive, puisque cela devrait permettre le développement de la commune (Olivier De Sardan, 2008).

A Bukeye comme à Mabayi, la nouvelle assiette fiscale applique une somme fixe pour chaque secteur d'activité. Par exemple, chaque pharmacie située sur le secteur de Bukeye doit payer 500.000 FBU par an (250€), quel que soit son chiffre d'affaires. Le conseil communal considère donc un bénéfice moyen pour chaque secteur d'activité et applique une taxe fixe, supportable par les contribuables. Dans les deux communes, et malgré la présence de la CTB à Mabayi, la nouvelle assiette fiscale a été déterminée de manière aléatoire. Par exemple, le plus grand bar de Bukeye (le Bukeyeneza) paie 50.000 FBU (25€) de taxe annuelle à la commune, pour un chiffre d'affaires d'environ 250.000 FBU (125€) par semaine, soit un ratio impôt/CA de 0,38%. Une pharmacie engrange presque le double en termes de chiffre d'affaires, mais paie autant d'impôts (soit un ratio impôt/CA de 0,24%). En comparaison, un taxi moto paie 3.000 FBU (1.5€) de taxe annuelle, pour un chiffre d'affaires d'environ 130.000 FBU par semaine, soit un ratio de 0,04%. Il n'y a donc aucune corrélation entre le chiffre d'affaires et les taux d'imposition, ce qui génère de fortes disparités d'imposition entre les secteurs d'activités, dans les deux communes.

Les entretiens auprès de la population active et les percepteurs montrent que cette optimisation de l'assiette fiscale n'a pas eu le même effet à Bukeye et Mabayi. A Bukeye, ce système donne aux contribuables l'impression que le paiement de l'impôt est calculé de manière juste et équitable, même si une minorité de petits contribuables, dont le chiffre d'affaires s'écarte trop du chiffre d'affaires moyen de la profession, s'en plaignent. En effet, comme il n'y a pas eu de récent recensement des matières taxables, le percepteur a une marge de manœuvre pour déterminer le montant de l'impôt à recouvrir. Un jeu de négociation est alors de mise entre le contribuable et le percepteur: le contribuable conteste la somme requise par le percepteur et propose une somme inférieure en invoquant des arguments presque toujours d'ordre économique (cf. chapitre 8). Cette négociation a également pour effet de faire apparaître les percepteurs comme des médiateurs entre la commune et le contribuable. Comme les percepteurs et les contribuables se connaissent dans la majorité des cas, les raisons avancées sont souvent acceptées. Grâce à cet arrangement, le percepteur est assuré de requérir une somme acceptable par le contribuable. L'assiette fiscale est considérée comme équitable à Bukeye, puisque le contribuable est, en quelque sorte, lui-même le fixateur de l'impôt.

A Mabayi, le recensement a été réalisé de manière systématique et régulière, ce qui a permis d'établir une assiette fiscale fixe, qui s'impose à tous. Cette rigidité dans l'application de l'assiette

fiscale est critiquée par une grande partie des contribuables, car il n'y a plus, comme à Bukeye, de possibilité de négocier l'impôt, c'est-à-dire de le personnaliser. Par exemple, le patron du restaurant « la fontaine » se plaint car il paie la même somme que les autres restaurateurs, mais avec un chiffre d'affaires bien inférieur aux autres. Cependant, selon certains bouchers interrogés, un accord a été négocié entre certains membres de la profession et l'administrateur communal, ce qui révèle que des consultations ont pu avoir lieu dans certains secteurs d'activité, de manière informelle, et malgré les directives du PADLPC.

Les procédures mises en place par le PADLPC ont permis une rationalisation du recouvrement, en imposant le timbre fiscal à chaque contribuable, ce qui a facilité son organisation ; toutefois elles ont généré une délégitimation de l'impôt, en raison de la rigidité de la procédure. La commune a elle-même cherché à contourner cette rigidité du système, en négociant de manière informelle avec certains contribuables. Voyons maintenant l'incidence des réformes sur le recouvrement proprement dit.

2. Le recouvrement de l'impôt

a) Les conditions de travail des percepteurs

A Bukeye, le recouvrement fiscal est effectué par les chefs de colline, les plantons de la commune (hommes à tout faire) et une dizaine de percepteurs indépendants, soit en tout une quarantaine de percepteurs. A leur grand dam, les chefs de colline et les plantons ne reçoivent pas de rémunération supplémentaire pour cette activité, puisqu'ils ont été choisis par la commune afin de minimiser les coûts de perception. Quant aux percepteurs indépendants (sans contrat de travail), ils sont officiellement rémunérés au pourcentage : 10% des taxes collectées à l'aide des « quittanciers », c'est-à-dire des carnets de tickets servant de preuve de paiement de la taxe communale. Par exemple, si un percepteur arrive à remplir un carnet de 10.000 FBU en une semaine, cela lui rapporte 1.000 FBU (0,5€). Les employés du service comptabilité de la commune sont conscients que cela représente peu d'argent, mais ils considèrent que les « à-côtés » (« *amahera yimpande* », en kirundi) permettent d'améliorer leur traitement, c'est-à-dire l'ensemble des taxes collectées par les percepteurs sans délivrer de quittance. Comme dans de nombreux pays africains, la fraude fiscale fait partie du système de rémunération des percepteurs de Bukeye (cf. chapitre 8).

Au cours des conversations, les percepteurs ont presque tous évoqué un très faible niveau de considération dans leur travail. Ils se rendent à la commune uniquement lorsqu'ils veulent

s'approvisionner en quittances ou lorsqu'ils sont convoqués. L'absence de contrat de travail entre la commune et les percepteurs limite fortement leur sentiment d'appartenance envers la commune, réduisant leur intérêt pour leur travail essentiellement à sa fonction pécuniaire. A Bukeye comme à Mabayi, les entretiens avec les percepteurs font transparaître un mécontentement général, dû aux conditions de rémunération jugées médiocres et aux difficultés de communiquer avec la commune.

« Avant l'introduction du nouveau système, j'avais une mutuelle, l'INSS et une indemnité si je venais à perdre mon travail. Maintenant j'ai un petit salaire et rien d'autre ! Avec le timbre fiscal, cela diminue les possibilités de mon paiement, car la personne sait déjà combien elle va devoir payer avant même le passage des recouvreurs. Le nouveau système est merdique ! »²²⁷

Les réformes du système de recouvrement ont en effet mené à une diminution des prestations sociales accordées à chaque percepteur (suppression du droit à la retraite et de l'assurance maladie), à une augmentation du nombre de percepteurs et un nouveau mode de rémunération. Pour encadrer le système de perception, la CTB élimina l'ancien système de rémunération fixe et individuelle, et introduisit un nouveau système de traitement : l'ensemble des impôts recouverts est maintenant placé sur un compte commun à tous les collecteurs d'impôts, auprès de la banque postale. Les chefs d'équipe de chaque secteur de recouvrement déposent l'argent sur le compte commun et seulement deux percepteurs sont habilités à retirer l'argent du compte bancaire (après signature du bon par le comptable communal), pour ensuite le redistribuer équitablement entre tous les membres du comité de recouvrement. La rémunération de chaque collecteur d'impôt correspond ainsi à 10% de la collecte mensuelle, soit environ 20.000 FBU par mois (10€ par mois, soit trois fois moins que le revenu moyen au Burundi). La baisse du salaire et des prestations sociales génère donc un faible niveau de motivation et la frustration des percepteurs. Les collecteurs d'impôts ayant connu l'ancien système sont aujourd'hui très démotivés.

Un autre élément important pour l'analyse concerne le choix du PADLPC d'évincer les chefs de colline du processus de recouvrement, pour limiter la fraude fiscale. Il s'agit d'une décision déterminante car les chefs de colline ont la confiance des citoyens : ils sont les seuls à être élus directement par la population, en dehors des logiques partisans, occupant un rôle important pour la paix sociale sur les collines. Les conséquences de ce choix seront traitées ci-après. Notons pour le moment que les trente percepteurs de la commune de Mabayi sont maintenant des professionnels, n'ayant pas d'autres activités auprès de la commune.

²²⁷ James, percepteur pour la commune de Mabayi, entretien du 13/04/2015

Ces collecteurs d'impôts ont été regroupés en un comité de recouvrement. Ce comité permet en partie de compenser la perte de considération évoquée plus haut par les percepteurs, leur statut étant ainsi reconnu et officialisé par la commune. Des badges individuels ont d'ailleurs été distribués en ce sens, ce qui permet d'identifier les percepteurs et faciliter l'organisation de formations par la CTB. Cela facilite également le travail du comptable pour établir un calendrier hebdomadaire de recouvrement, en définissant les responsables des activités du recouvrement. Enfin, le risque de déviance fiscale est censé diminuer puisque ces percepteurs sont des professionnels et n'ont pas d'autre statut pouvant générer des conflits d'intérêt. Les agents de recouvrement travaillent par petite équipe (trois ou quatre collecteurs d'impôts), chacune ayant un territoire spécifique à couvrir. Les agents de recouvrement sont équipés des listes de contribuables sur les collines et de timbres fiscaux, l'usage des quittanciers étant maintenant limité aux marchés et barrières douanières.

Selon le PADLPC, ce système fut privilégié pour éviter des disparités de revenus entre les percepteurs, en raison de rentrées fiscales très disparates entre secteurs d'activités. Par exemple, le recouvrement aux barrières douanières est beaucoup plus « lucratif » que le recouvrement des cycles sur la colline. Un nivellement des salaires aurait ainsi dû engendrer une motivation et un contrôle réciproques, entre collecteurs d'impôts. Cependant, les percepteurs se plaignent de ce salaire basé uniquement sur la commission, car le recouvrement est variable d'un mois à l'autre. L'extrait suivant d'une observation participante au bureau communal de Mabayi permet de bien comprendre l'état d'esprit des percepteurs :

Extrait de l'observation participante dans le bureau communal de Mabayi, le 15/04/2015

8h00. Je suis au côté du comptable de la commune, dans son bureau. Selon le planning de recouvrement établi par Idéphonse qu'il vient de me présenter, une équipe de percepteurs devrait être présente pour partir immédiatement effectuer le recouvrement de l'impôt sur le gros bétail. J'explique à Florent qu'il va accompagner ces messieurs pendant que je reste avec Idéphonse. On sort pour rencontrer le groupe de percepteurs.

8h30. Florent n'est toujours pas parti. Je suis assis avec lui, non loin du groupe de percepteurs qui a été rejoint par des membres du comité de suivi, (ils sont cinq en tout), dans le hall du bâtiment communal. Florent me traduit discrètement leur discussion animée. Le chef du groupe des percepteurs essaie de motiver les autres, mais ces derniers refusent d'aller effectuer le recouvrement de la taxe annuelle. Ils invoquent le peu d'argent que cela va rapporter, la réticence des contribuables, le plan de route qui semble trop long, d'autant plus qu'il faudra passer chercher le vieux Stany (un recouvreur) chez lui, il n'a pas voulu venir. Un autre percepteur manque à l'appel, mais apparemment ils s'y attendaient et ils conviennent de partir sans lui. De même, un recouvreur dit que le chef de zone du comité de suivi a invoqué une réunion avec les chefs de colline pour ne pas venir. Idéphonse sort de son bureau pour s'enquérir des difficultés et motiver le groupe, ce dernier en profite pour critiquer le calendrier établi, qu'Idéphonse défend mollement, il se montre conciliant. On sent que le moral du groupe n'est pas au beau fixe.

9h00. Finalement le groupe décide de partir, Florent les suit. Je retourne auprès d'Idéphonse.
[...]

Cet extrait d'observation participante souligne toute la difficulté pour les recouvreurs de se motiver à marcher pendant des heures, pour affronter des contribuables mécontents, sans recevoir un salaire décent. De plus, l'introduction de ce compte commun a accru le risque de parasitisme, c'est-à-dire le risque que certains collecteurs d'impôts se reposent sur le travail des autres. En effet, avec cette communautarisation des rentrées fiscales et des salaires, le comptable n'a maintenant de contact régulier qu'avec les chefs des équipes de recouvrement. Il n'a aujourd'hui aucune idée du travail de chaque percepteur. Aucune sanction ne peut être prise à l'encontre des mauvais agents, puisqu'il est de toute façon impossible pour le comptable de les identifier.

b) *Le contrôle du recouvrement*

Non seulement le PADLPC modifia les conditions de travail des percepteurs, mais il chercha également à accroître le contrôle du recouvrement, pour limiter le risque de fraude fiscale. Un comité de suivi du recouvrement fut mis en place, constitué de membres de l'administration communale et de commerçants. Si pour certains percepteurs l'action du comité fut bénéfique, permettant de faciliter le consentement des contribuables lors des descentes sur le terrain, le comité de suivi se heurta très vite à une réalité matérielle : sans contrepartie financière pour son fonctionnement, les membres du comité se montrèrent réticents à se rendre bénévolement sur le terrain. Le comité devint très vite dysfonctionnel. Or, le PADLPC n'avait pas prévu de rémunérer ce comité de suivi, dont le coût n'aurait pu être supporté par la commune après la fin du projet. De plus, les chefs de colline, ayant été évincés du système de recouvrement, ils ne cherchèrent pas non plus à s'impliquer dans le suivi du recouvrement.

Face à ces difficultés, Murielle, codirectrice du projet PADLPC se montra stupéfaite, par ce qu'elle considéra une mauvaise volonté des parties prenantes:

« Chez nous, même en milieu modeste, les gens sont capables de faire du bénévolat pour la communauté et n'attendent pas toujours une rémunération ».

La dirigeante du PADLPC, pensant œuvrer pour le bien de la communauté en mettant en application les procédures du programme, se heurta à un décalage cognitif entre la logique du

programme et celle des acteurs du recouvrement. Quant aux membres du comité de suivi, ils avaient imaginé pouvoir obtenir plus de crédits de la part du PADLPC et de l'administration communale, se montrant réticents à s'investir plus, prenant le risque de rendre le système de suivi dysfonctionnel. Ce décalage illustre la difficulté pour les acteurs d'évaluer la perception et la logique d'action d'autrui, chacun reportant sa propre rationalité sur le comportement attendu des autres.

En raison du dysfonctionnement du système de suivi et de problèmes de rentrées fiscales, une réunion d'évaluation de la mobilisation fiscale fut organisée à Mabayi, très révélatrice des différences de perception cognitive entre les acteurs et des problèmes rencontrés à Mabayi :

Extrait de l'observation participante de la réunion d'évaluation sur la mobilisation des recettes communales, Mabayi, 23/04/2015

Sont présents à la réunion Jean-Bosco (PADLPC), Etienne (comptable), Claude (inspecteur des finances), Daniel (RCO), Jean-Marie (admicom), les percepteurs et les membres du comité de suivi du recouvrement, quelques chefs de colline faisant parti du comité.

Admicom (pas content) : Nous sommes là pour étudier ensemble et échanger sur l'amélioration du recouvrement. Peut-être que quelqu'un a un problème à Buhoro spécifiquement, mais on peut trouver une solution ensemble. Il faut être plus spécifique sur où et comment on va faire le recouvrement. C'est à vous de me dire.

[...]

Edison (percepteur) : Comme j'ai dit au comptable, les contribuables ne veulent pas payer pour l'instant.

Joël (chef des recouvreurs) : On a fait la taxe annuelle sur le foncier. Il y avait des erreurs dans le recensement, des kiosques comptabilisés à 7500 alors qu'ils n'ont même pas ce capital, des tailleurs pris pour des ateliers. L'argent prévu ne sera pas atteint car le recensement a créé des extrapolations. De plus, beaucoup d'orpaillers ne creusent plus.

Admicom (ton très autoritaire) : Je ne comprends pas comment vous travaillez. Vous auriez dû faire des fiches pour savoir dans chaque domaine comment cela a été recouvré afin qu'on puisse augmenter nos chiffres !

Les percepteurs sont dubitatifs et interloqués

Etienne (ton péremptoire) : Non, ne vous justifiez pas, je vous ai donné des canevas, vous aviez juste à remplir, cela n'a pas été fait. J'ai peur que vous ne sachiez pas ce que vous faites. Par exemple, pour les vélos, on avait prévu 200 et on a fait seulement 70. Pour l'orpaillage, on attendait neuf millions, on a cinq millions !

Admicom (autoritaire) : Je suis très surpris de la situation. On a fait le recensement, pourquoi ne pas faire le recouvrement, alors que quand vous avez un retard dans le salaire, vous êtes prêt à aller dans la rue ! Parlons franchement, pourquoi vous n'avez pas fait le recouvrement ? [...]

L'assemblée ne dit rien et subit le sermon de l'administrateur, qui parle d'une voix très forte.

Maintenant il est presque à crier :

Admicom : J'entends dire que les chefs de colline n'ont plus de pouvoir depuis qu'on a retiré les quittanciers, je ne veux plus entendre ça, il y a les policiers ! Je veux des rapports clairs ! C'est trop peu ce qui a été recouvert ! [...]

Jean-Bosco (PADLPC) : Vu l'argent investi pour faire les cartes et l'argent recouvré, on travaille à perte. On vous a enseigné comment faire le recouvrement, vous savez comment agir. Pourquoi ne pas utiliser le relais des chefs de colline pour dire « je vais venir à tel moment », pourquoi faites-vous comment l'ancien système ? [...]

Jérôme (chef de colline): La première difficulté, c'est que ceux qui sont capables de faire le recouvrement sont six, les autres attendent juste les 10%, ce sont des bons à rien recrutés pour des raisons diverses. Dans le comité de suivi, seulement la moitié travaille, les autres ne font rien, parce qu'ils ne sont pas payés. Concernant les chefs de colline, à part ceux du comité, les autres ont abandonné. Vous savez combien on dépense qu'on ne nous rembourse pas ? Alors le système dans lequel nous travaillons, sans les quittances, hein ! Motivez ceux qui travaillent, car nous commençons à fatiguer. Nous avons écrit des lettres, vous devez trouver des solutions.

Claude (inspecteur): Je connais bien Mabayi. La commune a beaucoup de personnel, beaucoup sont payés et ne travaillent pas. Les taxateurs se mettent l'argent dans la poche car vous vivez au-delà de vos salaires. Est-ce qu'un vélo qui fait vivre toute une famille ne peut pas donner mille francs de taxe ? Je sais que c'est vous qui tuez le travail. Si je vais avec l'admicom on récupèrera tout en une journée. On sait que le lien social joue aussi, il arrive que le frère du chef de colline refuse de payer la taxe et il n'y a pas de moyens de pression ; c'est pour ça qu'on vous a retiré les quittanciers.

[...]

Sortie de son contexte, la réunion pourrait être celle de la direction d'une entreprise s'en prenant à sa force de vente. Alors que les percepteurs évoquent les problèmes liés au recouvrement, l'administration communale invoque une logique de rendement et use de son autorité pour faire pression sur le comité et les percepteurs. Le PADLPC prend clairement parti pour l'autorité communale, adoptant une même perception du terrain que le leadership et soutenant le « nouveau système », malgré la démotivation patente des agents. Ce rapport de force est renforcé par le même décalage cognitif exprimé plus haut, où les acteurs sont censés s'impliquer bénévolement, pour le bien de la commune. S'y ajoute ici un biais cognitif où les recouvreurs et les chefs de colline sont considérés comme des profiteurs et des incapables (comme l'affirme l'inspecteur des finances), alors que ces derniers revendiquent au contraire plus de dignité et de considération, ce qui illustre le décalage entre la réalité sur le terrain et la perception des bureaucrates. Notons également le rapport au lien social, l'inspecteur des finances prônant un modèle wébérien d'impersonnalité de la charge publique et accusant les recouvreurs de ne pas se conformer à ce modèle. Dans ces conditions d'opposition radicale des partis, le contrôle du recouvrement est difficile.

En comparaison, à Bukeye, quasiment aucun contrôle du processus de recouvrement n'est effectué. En principe, une « journée témoin » annuelle est organisée sur les marchés, où les agents de la commune et les inspecteurs des finances comparent leurs recettes fiscales avec les résultats habituels. Comme les chiffres de ces « journées témoins » sont introuvables dans la comptabilité de la commune, il est probable que ce contrôle n'ait pas été effectué depuis plusieurs années. De plus, le comptable n'a de contacts réguliers qu'avec quelques collecteurs d'impôts. En effet, il remet aux chefs de colline plusieurs quittanciers et ce sont eux qui s'organisent pour les distribuer à des personnes de confiance.

La procédure d'obtention des valeurs est simple, il suffit qu'un percepteur se rende au service comptabilité pour obtenir des quittanciers, contre signature dans le journal de recouvrement. Il y a en effet un journal de recouvrement, censé comptabiliser les rentrées fiscales, le nombre de quittanciers distribués ainsi que les recettes générées par chaque percepteur. A la lecture de ce journal, il est cependant impossible de savoir combien de quittanciers ont été distribués, tant le journal comporte d'erreurs de saisie (et d'omissions). En outre, l'analyse du journal révèle que le temps à disposition pour les collecteurs d'impôts en vue de rendre leurs carnets de quittance n'est pas limité, certains semblent espacer de plusieurs mois leurs visites auprès du service comptabilité. Enfin, certains percepteurs étant engagés par d'autres percepteurs et ne rendant pas compte auprès du comptable, il ne peut y avoir de suivi.

L'administration de Bukeye fonctionne dans la logique d'accepter tout ce que les collecteurs d'impôts peuvent percevoir comme recettes, ce qui est pratique puisque la commune n'effectue pas un recensement exhaustif des biens taxables, ni le suivi du recouvrement. Alors que ce type de gestion pourrait s'apparenter à une forme de laxisme, il permet au contraire à chacun de trouver une motivation dans le recouvrement. Par exemple, les quittanciers permettent aux chefs de colline de lier des rapports d'interdépendance avec les autres conseillers collinaires (souvent choisis comme adjoints au recouvrement), de gagner en autorité en les utilisant comme moyen de sanction auprès de la population, ou encore comme moyen politique en trouvant un terrain d'entente avec les contribuables. Il n'y a cependant pas de logique de rentabilité, ce qui est une des raisons pour laquelle les percepteurs ne sont pas valorisés et très peu rémunérés.

c) *Le recouvrement des matières taxables*

L'introduction du recensement et du timbre fiscal ont eu un impact important sur la gestion du recouvrement de Mabayi. Par exemple, chaque propriétaire de bicyclette possède aujourd'hui une carte de contribuable et les cycles sont tous immatriculés. Quant aux taxi-motos, ils sont regroupés en association, ce qui facilite le recouvrement de la taxe par les percepteurs. En comparaison à Bukeye, sans recensement et timbre fiscal, le recouvrement est aléatoire. Par exemple, les collecteurs d'impôts ou les chefs de colline doivent demander l'impôt aux cyclistes lorsqu'ils les croisent sur les routes, tout au long de l'année. Autre exemple, le recouvrement de l'impôt locatif annuel a été fixé par Bukeye à un mois de loyer (ce qui est simple à calculer, mais n'a rien à voir avec la norme de calcul officielle) (République du Burundi, 2014k : 39-40). Or, ni les propriétaires, ni les locataires n'ont intérêt à déclarer le montant du loyer. La mairie se base alors sur l'avis des voisins ou une approximation pour calculer l'impôt, négociant parfois directement avec les

propriétaires (cf. chapitre 8). La comparaison montre que le recensement et le timbre fiscal ont facilité le travail des percepteurs et minoré la fraude fiscale.

Pour limiter la fraude fiscale et les taxes peu rentables, le PADLPC préconisa également l'élimination de certaines taxes, à savoir l'impôt locatif et la taxe sur la bière locale. La commune adopta cette conception, approuvant cette volonté de limiter la fraude fiscale, quitte à perdre certains revenus. Il s'agissait ici d'une décision majeure pour le PADLPC, puisque son objectif était d'accroître les rentrées fiscales, cherchant en même temps à assainir la gestion communale. A Bukeye, la taxe hebdomadaire sur les cabarets représente en effet une rentrée d'argent conséquente dans les caisses de la commune, même si des problèmes logistiques et de fraude fiscale limitent l'efficacité du recouvrement.

Dans les secteurs où furent introduits le timbre fiscal et un recensement exhaustif, les entretiens avec la population ainsi que les observations participantes confirment une réduction de la fraude. Cependant, cette dernière resta présente là où ces outils ne furent pas introduits, sur les barrières douanières, les marchés, et surtout dans le secteur de l'orpillage. Ce sont cependant les secteurs représentant les rentrées fiscales les plus importantes de la commune. La fraude s'est même adaptée aux changements organisationnels : sur les marchés, les percepteurs ne ponctionnent plus d'argent sur les vendeurs à chaque transaction, comme à Bukeye, mais sur le volume de marchandise que chaque chaland apporte, à l'entrée du marché. Or, les observations participantes à l'entrée du marché ont permis d'observer les « arrangements » des recouvreurs avec les marchands, le percepteur laissant entrer certains chalands sans quittance, en lui demandant un montant inférieur à celui officiellement applicable.

Enfin, ce que les réformes du PADLPC n'ont pas modifié, c'est le caractère fastidieux du recouvrement. La raison première est que certaines activités sont peu génératrices de revenus. Par exemple, l'impôt sur le gros bétail est facturé 500 FBU par bovin. Avec une rémunération à hauteur de 10% de l'argent collecté, le travail devient un sacerdoce. De plus, les contribuables sont souvent peu présents lors du passage du percepteur, ou peu coopératifs. « Quand on doit soutirer de l'argent à quelqu'un, ce n'est jamais facile, il faut promettre monts et merveilles », m'explique Joël, un percepteur de Mabayi.²²⁸ Les percepteurs s'appuient sur leur propre habileté à mener à bien le recouvrement. Ils tentent d'apaiser les tensions en maintenant une relation amicale avec les

²²⁸ Joël, percepteur pour la commune de Mabayi, entretien du 13/04/2015

contribuables (c'est également leur intérêt personnel), privilégiant les ressources cognitives et juridiques, et en réservant la ressource « menace » en dernier recours.²²⁹

Enfin, ce comparatif révèle une amélioration de la gestion du recouvrement à Mabayi, même si le risque de fraude et la difficulté du recouvrement restent très présents, dans les deux communes. Cependant, la détérioration qualitative des conditions de travail, liée aux réformes du PADLPC, semble avoir eu un impact négatif sur le recouvrement, dont la portée sera quantifiée dans la partie sur la gestion de la commune. Pour l'heure, notons également que les rapports de la commune avec les contribuables, étudiés en détails dans la partie suivante, semblent également difficiles, malgré le travail d'accompagnement du PADLPC.

3. Le lien entre l'administration communale et la population

a) *La transparence dans la gestion communale*

En matière de transparence, la CTB a réalisé de nombreuses formations auprès du personnel communal, afin de les sensibiliser à l'importance de rendre compte des activités de la commune, de multiplier les opportunités de communiquer à la population les actions de la commune et de donner accès aux informations de notoriété publique. Afin de comprendre ce que les acteurs ont compris et comment ils ont agi en rapport au concept de transparence, je décidai d'assister au conseil communal, la réunion la plus importante pour la collectivité locale. En effet, les conseils communaux sont des réunions trimestrielles obligatoires, au cours desquelles les décisions stratégiques et budgétaires de la commune sont prises et qui, selon la loi communale, sont censées être ouvertes au public.

Je n'eus aucune difficulté à assister à la réunion.²³⁰ Cependant, je fus la seule personne non élue ou non employée par la commune à être présente. Il eut été possible pour n'importe qui de venir assister au conseil communal, puisque la session se déroula dans l'entrée du bâtiment communal, avec la porte ouverte. Il y avait comme une barrière invisible qui séparait le peuple (resté en dehors du bâtiment communal) des élus. Je compris que ce principe de transparence était alors intrinsèquement lié à la structure sociale propre au Burundi. Les mesures d'affichage public ou de

²²⁹ Voir également le chapitre 8

²³⁰ La réunion est analysée en détails dans le chapitre 8, ici seulement l'accès à la réunion est considéré, en rapport à la transparence

libre accès aux événements publics n'étaient donc pas suffisantes pour modifier cette structuration de la société.

Néanmoins, la différence avec le conseil communal de Bukeye fut notoire :

Extrait de l'observation participante du conseil communal de Bukeye, 15/03/2015

10h : Nous attendons la venue du Président du conseil communal, qui m'a invité à assister au conseil. Il y a beaucoup de monde, toute la population et les tambourinaires ont été conviés car il s'agit d'inaugurer en même l'école communale où nous sommes aujourd'hui.

11h : Le CTD m'avertit que la réunion va avoir lieu à huit clos dans une salle de classe, les membres du conseil et l'admicom sont en train de se rendre dans la salle, sans que personne ne soit averti.

11h15 : On attend le Président du conseil communal, il a déjà une heure de retard.

11h30 : L'admicom annonce que le Président du conseil ne viendra pas, elle vient de l'avoir par téléphone.

11h35 : Je viens d'être viré de la salle de réunion ! La non-venue du Président du conseil a changé le rapport de force au sein de l'assemblée : deux membres influents du CNDD-FDD se sont opposés à ma présence, prétendant que la loi communale ne m'autorisait pas à rester (ce qui est faux !). L'administrateur communal ne m'a même pas soutenu ! Ne souhaitant pas me lancer dans un rapport de force dans lequel j'avais beaucoup à perdre, je préfèrai ne pas insister et partir. Je suppose que ces deux membres du conseil ne souhaitaient pas que je me rende compte que la réunion du conseil avait lieu alors que, en raison de l'absence du Président du conseil et d'autres membres, le quorum minimum pour que la réunion soit valide n'était pas atteint. Je pu cependant constater qu'aucune autre personne en dehors des membres du conseil communal et de l'équipe communale ne fut autorisée à participer.

Ainsi, la comparaison permet d'affirmer que, si les réformes du PADLPC n'ont pas généré les effets désirés, elles semblent cependant avoir eu un impact sur la disposition du personnel communal envers la population : le choix du lieu de la réunion et la possibilité pour tout un chacun d'assister à la réunion à Mabayi témoignent d'une volonté de transparence et de redevabilité du personnel communal, indépendamment de ma présence. Selon le personnel communal de Mabayi, cette possibilité n'était pas si explicite auparavant, les réunions se déroulant alors à porte close.

b) *Les actions de « redevabilité » de la commune*

Tout comme pour le principe de transparence, le PADLPC chercha à sensibiliser le personnel communal de Mabayi au besoin de rendre compte de son action auprès des administrés. Je cherchai, là aussi, à comprendre les effets de ces formations en examinant les comptes rendus des réunions précédentes. Les procès-verbaux des réunions attestèrent la tenue de réunions de redevabilité biennuelles, conformément aux exigences du ministère du Développement Communal.²³¹

²³¹Article 15 de la loi n°1/02 du 25/janvier /2010 portant révision de la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale

Cependant, le contenu de ces réunions révèle peu d'informations sur le fonctionnement de la commune, uniquement des données générales sur la commune et ses projets achevés (distribution de ballons de foot, aménagement d'une route, etc.). La population n'est jamais mentionnée.

En outre, les réunions étaient destinées aux employés et élus locaux (chefs de service déconcentrés, chefs de zone et chefs de collines, etc.), mais pas à la population, ni la société civile. L'approche de la commune intègre une forme de redevabilité, puisque les responsables de ces projets doivent s'exprimer sur les responsabilités qui leurs incombent, mais cette redevabilité s'exerce uniquement entre pairs. En guise d'explication, l'administrateur communal se montra concis : « les villageois sont conviés, mais ils ne viennent pas ».²³² Cette remarque est essentielle, car elle illustre l'acceptation de cette barrière invisible mentionnée plus haut: l'administrateur communal considère cette situation comme un état de fait, comme une condition inéluctable, malgré les injonctions du PADLPC.

D'une manière générale, les occasions pour les populations d'obtenir des informations sur la situation financière et économique de leur commune sont plutôt rares. Il n'y eut finalement aucune réunion de redevabilité à Mabayi durant toute la période de recherche (de janvier à juin 2015). Seul le budget communal fut rendu public dans les deux communes, sur les panneaux d'affichage, mais uniquement en français. Or, la majorité des burundais ne s'exprime et ne lit qu'en kirundi. La sensibilisation du PADLPC ne semble pas avoir eu beaucoup d'effets.

Ce faible niveau de communication peut également être lié à une volonté de ne pas s'exprimer sur la situation financière de la commune. En effet, le recouvrement de l'impôt à Mabayi sert uniquement au financement des dépenses de fonctionnement de la commune. L'administration communale est d'ailleurs consciente qu'il n'y a pas de retour direct pour les citoyens, en contrepartie du paiement de l'impôt. Lorsqu'ils sont interrogés sur la question, l'embarras des employés communaux est évident, mais ils se justifient en disant que les impôts permettent de payer les salaires, et qu'ainsi les employés communaux pourront effectuer leur travail pour le développement de la commune.

Pour aller jusqu'au bout de la démarche, je décidai d'assister à une réunion au niveau collinaire, convoquée par le chef de colline pour ses administrés. Le but de la réunion était d'informer les citoyens du besoin de payer l'impôt, de donner des conseils sur l'hygiène, la nutrition et l'entretien de la terre, et de sensibiliser les citoyens sur les élections à venir. Il fut tout d'abord difficile pour le

²³² Hakizimana J.M., administrateur communal de Mabayi, 13/04/2015

chef de colline de mobiliser les citoyens, ces derniers étant accaparés par leur travail ou d'autres obligations, ou n'ayant aucune envie de se déplacer pour cet événement. Il fallut s'armer de persévérance afin de rassembler les citoyens.

Seulement trois femmes sur les quarante personnes étaient présentes à la réunion, et peu de jeunes firent le déplacement. Alors que le chef de colline répéta maintes fois dans son introduction que le dialogue était ouvert, seuls quelques individus osèrent s'exprimer en public. Leurs préoccupations étaient surtout liées à la fertilité de la terre et aux conditions sécuritaires, mais pas à l'impôt. Enfin, l'attention de l'assistance déclina rapidement et une bonne moitié partit avant la fin de la réunion, qui dura pourtant seulement trente minutes.

Cet exemple confirme que nouer le dialogue entre les autorités et les populations est plus complexe que la formulation d'appels au dialogue. Dans ses objectifs de transparence et de redevabilité, le PADLPC avait minimisé le fossé entre l'Etat et les citoyens, ce qui eut pour effet de minimiser l'impact de son action dans le domaine.

A Bukeye, la dernière séance de redevabilité communale datait de 2012 au moment de la recherche. Cela faisait plus de trois ans qu'il n'y avait pas eu de réunion de redevabilité, soit un fort décalage par rapport aux normes officielles. Comme à Mabayi, les conseillers techniques de la commune affirmèrent avoir organisé la dernière réunion en suivant le manuel des procédures administratives et financières, mais sans convier la population. Comme à Mabayi, cette situation est banalisée par les employés communaux : « je fais mon travail, je suis déjà contrôlé par mon ministère d'affiliation et mes supérieurs, c'est déjà beaucoup » m'explique Ephraïme, conseiller technique à Bukeye.

c) La perception citoyenne envers la commune et le système d'imposition

Un des objectifs du PADLPC étant « le développement d'un espace de dialogue entre la commune et les citoyens/contribuables », il m'a semblé judicieux de réaliser un ensemble d'entretiens auprès de la population, afin d'analyser la perception qu'ont les citoyens de l'administration communale et son système fiscal, ainsi que de mesurer les effets des autres modifications du système de recouvrement, en particulier l'évincement des chefs de colline du système de recouvrement à Mabayi.

A Bukeye comme à Mabayi, les entretiens permettent d'affirmer que, d'une manière générale, les citoyens considèrent la commune comme une entité abstraite, dont le rôle n'est pas clairement établi. Les réalisations de la commune ont peu de visibilité et la majorité des citoyens ne comprend pas l'utilité de l'administration communale. Cela limite leurs attentes envers la commune, même si une majorité des personnes interrogées se dit tout de même insatisfaite du travail de la collectivité locale.²³³ Comme, d'une part, la majorité des contribuables considère que la commune sert uniquement à délivrer des documents administratifs et que d'autre part, les citoyens paient l'Etat civil pour l'obtention desdits documents, beaucoup ont du mal à concevoir à quoi servent leurs impôts, à part financer les salaires des employés communaux.

De manière générale, sans distinction entre Bukeye et Mabayi, l'impôt est perçu comme une appropriation de l'argent du citoyen par l'Etat. Une partie des contribuables interrogés considère même que cette appropriation est frauduleuse (« l'impôt, c'est du vol organisé ! »),²³⁴ lorsque l'incompréhension de l'impôt est corrélée à une image négative de l'Etat. Seule une petite minorité (6%) considère que cette appropriation sert l'intérêt collectif. L'impôt est surtout perçu avant tout comme « une charge financière », « un fardeau ». Par exemple, Goretty, une contribuable de 60 ans payant l'impôt locatif à Bukeye, affirma :

« La commune vit aux dépens de ma famille, comme un enfant, c'est une charge pour moi. L'impôt, c'est de l'argent en moins pour la scolarité, alors que j'ai deux enfants qui étudient à Bujumbura. Mon terrain, c'est moi qui l'ai acheté, ce n'est pas la commune ! C'est injuste ! Lorsqu'on va au tribunal face à quelqu'un qui a plus d'argent, on perd car il n'y a que des injustices et la commune ne fait rien pour aider les pauvres. La commune ne sert à rien ! Cet argent serait mieux utilisé si c'était pour ma famille plutôt que pour la commune ! »

Pour la majorité des contribuables, l'impôt apparaît ainsi comme une forme de répression à l'encontre des citoyens. Les contribuables considèrent que leurs revenus sont très faibles et que la conjoncture économique est mauvaise. Ils ne comprennent alors pas pourquoi l'Etat leur soustrait

²³³ Dans les deux communes, les frustrations et les critiques des *batwa* sont les plus vives. Par exemple, à la conclusion d'un entretien collectif, le chef de la communauté déclara « si vous voulez nous donner quelque chose, surtout ne passez par l'administration communale ! Ce sont des voleurs ! » Pour eux, l'Etat apparaît comme l'opresseur, le jugeant notamment responsable de l'expropriation de leurs terres, alors qu'ils attendaient de lui une protection.

²³⁴ Propos entendus lors d'un entretien avec une vendeuse de patates douces, marché de Kiziguro, 04/03/2015

encore une partie de leur revenu au lieu de les aider à vivre. Ce sentiment diminue au fur et à mesure que les revenus augmentent ; lorsqu'un citoyen doit également payer l'Office Burundais des Recettes (OBR, au niveau central), son ressentiment n'est alors plus dirigé vers la commune mais plutôt vers l'OBR. Les taxes communales étant bien inférieures aux taux d'imposition de l'OBR, elles sont relativement bien acceptées par la population aisée. De plus, le niveau socio-économique est également une barrière à l'acceptation de l'impôt : de nombreux contribuables pauvres se considèrent trop incultes ou indignes pour oser demander des explications sur l'utilisation des impôts. Environ 10% des personnes interrogées disent se désintéresser de la taxe car ils n'ont pas les capacités intellectuelles pour comprendre.

Très rapidement durant la recherche, les entretiens ont montré que les personnes interrogées ayant le plus d'interaction avec la commune ont au contraire une vision favorable des employés communaux. Lorsque les interactions avec la commune sont plus régulières, le système d'imposition fiscale leur apparaît plus légitime. Par exemple, un menuisier de Mabayi m'expliqua que pour la création de sa coopérative, il avait dû effectuer des démarches administratives auprès de la commune, mettant en œuvre des connaissances juridiques et administratives. Alors qu'avant il ne comprenait pas l'intérêt de l'administration communale, cette entreprise l'avait sensibilisé au rôle de conseil et d'accompagnement de la commune. Il est maintenant persuadé du bien-fondé des taxes communales. Les entretiens révèlent ainsi une corrélation entre le niveau d'information et le degré d'acceptation de l'impôt. Or, il a été démontré ci-dessus que le PADLPC n'a pas eu d'influence sur les actions de redevabilité de la commune.

Cette hypothèse, basée sur une corrélation entre l'acceptation de l'impôt et le sentiment de proximité avec l'instance de gestion du bien commun, fut testée en interrogeant les citoyens sur leur participation aux projets de développement. Par exemple, à Mabayi des commerçants d'une colline se sont organisés en association pour faire tracer une route mitoyenne. Tous ont eu un intérêt direct dans le projet et cet argent a été géré par un représentant des commerçants. Certains commerçants interrogés contribuèrent même à hauteur de 50.000 FBU, sans rechigner. Par contre, ces mêmes personnes interrogées considèrent que les 5.000 FBU de taxe annuelle communale correspondent à une somme trop importante, dont ils contestent la légitimité. La multiplication d'exemples similaires porta finalement à modifier l'hypothèse précédente : plus encore que la proximité du citoyen avec l'administration, c'est surtout la représentation d'un gain personnel concret lié à la contribution fiscale qui la légitimerait.

Pour confirmer cette hypothèse, les questions aux contribuables sur la légitimité de l'impôt furent personnalisées. Pour chaque personne interrogée, il lui fut demandé si elle serait prête à payer l'impôt, voir même à accepter une augmentation des taxes, si la commune pouvait pallier aux difficultés liées à son moyen de subsistance ou destinées à améliorer ses conditions de travail. Il fut par exemple demandé aux meuniers de Bukeye s'ils seraient prêts à payer plus d'impôts pour éviter les coupures d'électricité affectant leur moulin, ou aux commerçants ayant connu des vols s'ils seraient prêts à payer plus de taxes pour une meilleure sécurité. Les deux tiers des personnes interrogées accepteraient volontiers de payer l'impôt si la commune pouvait satisfaire leurs besoins essentiels et plus de la moitié approuveraient une augmentation significative de l'impôt pour une amélioration de leur situation professionnelle.²³⁵ Cela montre que le procédé de communautarisation d'un avoir est accepté par la population, le problème étant que les effets de cette communautarisation ne soient pas perceptibles par la population dans les deux communes.

Dans cette logique, le degré de proximité du citoyen envers l'administration est aussi important que la charge fiscale. Or, les élus les plus proches du citoyen au Burundi sont les chefs collinaires, ceux-là mêmes qui ont été évincés par le PADLPC pour éviter le risque de fraude fiscale. Ainsi, à Mabayi, l'éviction des chefs de colline du recouvrement a certainement diminué le risque de fraude fiscale, mais a aussi diminué le degré d'implication des chefs de collines dans la mobilisation et la sensibilisation de la population pour le paiement de l'impôt. « Depuis que les chefs de colline ont été retiré du recouvrement, les recettes ont diminué car ils apportaient des clients, de l'argent. »²³⁶ Alors qu'avant les chefs de colline assuraient le recouvrement tout en étant les élus du peuple, aujourd'hui les collecteurs d'impôts viennent au nom de la commune, c'est-à-dire d'une entité avec laquelle les contribuables n'ont quasiment aucun rapport et seulement une vague idée de son fonctionnement. Cette méfiance des contribuables envers les percepteurs affecte négativement le consentement à l'impôt par les contribuables de l'impôt, renforçant le sentiment d'obligation, au mépris de l'acquiescement volontaire.

Finalement, l'action du PADLPC n'a non seulement pas eu d'effets positifs sur la perception populaire envers l'administration communale ou le système d'imposition, n'ayant pas permis d'amélioration du dialogue social, mais a en plus modifié un équilibre précaire d'assentiment à l'impôt, passant à travers les chefs de colline et l'économie informelle, les pratiques informelles ayant leur propre légitimité au sein du corps social.

²³⁵ Les autres refusant principalement pour raison économique

²³⁶ Entretien avec Wilson, chef de la colline Rutorero, Commune de Mabayi, 15/04/2015

4. La gestion de la commune

a) *Le respect des procédures comptables*

La CTB a investi massivement dans le soutien à la comptabilité communale, notamment pour s'assurer le respect des procédures comptables. En effet, les décaissements du PADLPC étant conditionnés à la tenue des registres de la commune, une attention particulière fut donc portée à ces obligations. Un compte à la banque postale fut ouvert pour la gestion du recouvrement, qui facilita le respect des procédures dans l'encaissement du produit de la collecte de l'impôt. De plus, le PADLPC octroya un soutien et un contrôle régulier au service comptabilité de la commune. De surcroît, le projet permit au comptable de Mabayi et à son adjoint de disposer de suffisamment de formations et de matériel bureautique (ordinateurs, meubles de rangement, etc.) pour être capable de gérer au mieux les nouveaux outils de gestion octroyés à la commune (les logiciels de comptabilité).

Grâce à ce soutien massif, j'ai pu constater durant les observations participantes et en analysant les comptes de la commune, que la comptabilité est bien tenue et que la passation des écritures s'effectue en temps réel, puisque toutes les procédures sont informatisées. Par exemple, lors d'une observation participante dans le bureau de la comptabilité, l'administrateur communal fit irruption dans le bureau. Il souhaitait enregistrer ses frais de carburant. Le RCO remplit alors immédiatement un mandat ainsi qu'un bordereau de transmission. L'administrateur communal signa dans la foulée les documents, qui furent directement donnés au comptable et enregistrés par ce dernier. « Avec le logiciel, ça sort directement », affirme le comptable.

En comparaison, la comptabilité de Bukeye apparaît complètement différente. A Bukeye, le comptable est peu présent dans les bureaux, ce qui rend la passation des écritures plutôt aléatoire. De plus, comme l'évoque le contraste entre les deux illustrations ci-dessous, Bukeye ne dispose pas du même matériel. Les documents comptables sont entassés à même le sol et le service ne dispose pas d'ordinateur. Il n'y a donc pas de logiciel comptable, ce qui rend plus difficile et plus fastidieux le travail de saisie. En outre, les formations des employés de la commune, dispensées avec le soutien de l'administration provinciale, sont plutôt sommaires. Quant au contrôle, il est moins régulier qu'à Mabayi et surtout il a moins d'impact, car l'inspecteur des finances n'a pas de réel moyens de pression en cas de négligence de la commune (cf. chapitre 8, sur la politisation du milieu étudié).



Illustration n°11 : Le bureau de la comptabilité communale de Bukeye



Illustration n°12 : Le bureau de la comptabilité communale de Mabayi

Néanmoins, selon le travail effectué par les inspecteurs des finances, il n'y a pas de déficit de gestion à Bukeye. Et c'est justement là toute la compétence des responsables du service comptabilité de Bukeye. Le service réussit à garder une souplesse dans la gestion comptable, qui est ainsi le cœur même de la logique économique de l'administration communale, tout en maintenant suffisamment de rigueur pour passer les contrôles de gestion. Par exemple, le service comptabilité

sait qu'il existe des manquements de perception sur les marchés ou dans le chargement des briques, mais il n'en tient pas compte dans les procédures d'encaissement car c'est un des moyens de motiver les percepteurs pour effectuer le travail. Cette souplesse permet ainsi le maintien de toute une gestion qui n'apparaît pas dans la comptabilité de la commune. Le service comptabilité réussit donc à se conformer aux règles comptables tout en entretenant les normes pratiques propres au milieu étudié.

b) *La gestion comptable de la commune*

Ce dernier point d'analyse est fondamental, puisque le PADLPC avait tablé sur une augmentation des recettes fiscales, comme résultante de l'ensemble des mesures prises pour réformer la fiscalité de Mabayi. L'analyse quantitative comparée de mobilisation des ressources est assez édifiante. A Bukeye, la capacité de mobilisation des ressources est presque constante les années précédant la recherche, accusant seulement une très légère baisse de 5,4% entre 2013 et 2014, passant de 110 millions de FBU à 104 millions de FBU. A Mabayi, la capacité de mobilisation des ressources est non seulement faible (puisque'elle ne permet pas de couvrir les dépenses de fonctionnement de la commune), mais elle est en baisse. En 2013, les impôts et taxes avaient rapporté 64 millions de FBU ; en 2014 les impôts et taxes ont rapporté 52 millions de FBU, soit une baisse de plus de 23% en un an. La capacité de mobilisation des ressources à Mabayi en 2014 est donc presque équivalente à celle de 2006 (soit avant l'intervention du PADLPC), puisque'en 2006 les recettes réalisées étaient de 48 millions de FBU (CTB, 2009: 22). Au premier trimestre 2015, les problèmes de recouvrement des orpailleurs et la faible motivation des collecteurs d'impôts n'ont pas permis à la commune de Mabayi d'assurer le paiement des salaires des employés de la commune.

De plus, les capacités d'investissement sont plus importantes à Bukeye qu'à Mabayi. Par exemple, en 2013, Bukeye a réussi à obtenir un total des recettes réelles de 110 millions de FBU, puis à assumer un total de 68 millions de FBU de frais de dépenses de fonctionnement, réussissant à virer à la section d'investissement 42 millions de FBU. A Mabayi, en 2013 le total des recettes réelles était exactement de 67 729 921 FBU contre 67 619 921 FBU de dépenses réelles, ce qui signifie que seulement 110 000 FBU (55€) ont pu être virés à la section investissement. Le lien entre recettes et délivrance des services publics est ainsi plus évident à Bukeye qu'à Mabayi, puisque'à Mabayi les impôts et taxes servent uniquement à financer les dépenses de fonctionnement de la commune.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, Bukeye octroyait, en 2014, 24 millions de FBU pour les frais de personnel, contre 1 200 000 FBU pour les frais liés au recouvrement.²³⁷ Cependant, en septembre 2015 (peut-être suite à cette enquête sur le terrain et les vives recommandations pour une meilleure considération des percepteurs), le nouveau conseil communal de Bukeye décida de doubler les salaires des percepteurs, passant de 15.000 FBU à 30.000 FBU par mois, tout en conservant le système de ristourne (10% des recettes). En comparaison, Mabayi dépensait 40 millions de FBU en frais de personnel en 2014, et environ 5 500 000 FBU par an pour la rémunération des percepteurs, avec des salaires fixés à environ 20.000 FBU par mois et par percepteur (soit moins qu'à Bukeye). En effet, avec la création du comité de recouvrement, l'achat des timbres fiscaux et du matériel de recouvrement, et le suivi du recouvrement, les dépenses liées au recouvrement augmentèrent. Les réformes du PADLPC ont diminué la rentabilité du système de perception, puisque celui-ci coûte maintenant plus cher alors que les recettes fiscales n'ont pas augmenté.

En termes de dépenses de fonctionnement, elles sont relativement stables à Bukeye, variant d'environ 5% d'une année sur l'autre. A Mabayi, grâce aux investissements conséquents de la CTB, la commune possède aujourd'hui un parc informatique important et des moyens logistiques. Néanmoins, les frais d'entretien ont logiquement augmenté (par exemple, près de 20% d'augmentation entre 2013 et 2015), ce qui risque très rapidement d'être problématique si les recettes de la commune n'augmentent pas. En effet, sur le court terme, la CTB pouvait financer ces frais d'entretien, mais il n'est pour l'instant pas certain que la commune puisse faire face à cette augmentation des frais fixes, risquant de mettre en péril l'ensemble des acquis.

Enfin, la planification budgétaire reste aléatoire dans les deux communes. A Bukeye, la différence moyenne entre les prévisions budgétaires et les recettes réelles était de 23% en 2013 et de 29,2% en 2014. A Mabayi, la commune connaît des difficultés similaires à anticiper une baisse des revenus fiscaux, avec 18,5% de différence entre les prévisions et les recettes réelles en 2013 et 20,5% en 2014. La comptabilité évoque les aléas climatiques et les changements dans le système de recouvrement pour expliquer les difficultés de planification. Autrement dit, la modification du système fiscal par le PADLPC, et en particulier l'introduction du timbre fiscal et du recensement des matières taxables n'a finalement pas permis une amélioration significative de la prévisibilité des rentrées budgétaires.

²³⁷ La plupart des percepteurs sont des chefs de colline, ce qui limite les frais

CONCLUSIONS

Pour conclure, et avant de résumer les difficultés rencontrées par le PADLPC, soulignons tout d'abord que cette intervention a des aspects positifs. L'ensemble des employés communaux à Mabayi a loué les efforts du PADLPC, la plus-value que les formations et le matériel ont représentés pour leur travail quotidien, ainsi que l'encouragement à se mobiliser pour améliorer la gestion communale. Cependant, les changements analysés dans cette étude ne correspondent pas à ceux attendu par l'agence de coopération. Les objectifs fixés par le PADLPC dans les domaines étudiés ici n'ont pas été atteints et les effets de l'action du PADLPC sont différents de ceux escomptés :

- l'augmentation des recettes, principal indicateur d'une amélioration du système de recouvrement fiscal pour le PADLPC est faible, la commune reste jusqu'à maintenant dans une situation de fragilité financière.

- le mécanisme de collecte a été modifié selon la volonté du CTB, avec l'exécution du recensement des matières taxables et l'introduction du timbre fiscal, ce qui permit une connaissance exacte du potentiel fiscal de la commune. Cependant, la portée de ces outils s'est révélée différente de celle escomptée, avec la présence de manquements de perception dans les secteurs clés de l'économie de Mabayi et l'incapacité de générer des statistiques précises sur la performance des percepteurs, en raison de la résistance des acteurs.

- l'espace de dialogue entre la commune et les contribuables n'a pas été développé ; la perception citoyenne du service public et du recouvrement fiscal reste négative, influençant négativement la crédibilité de la commune.

De plus, les changements structurels apportés par le PADLPC ont des conséquences inattendues. S'il est vrai que les investissements de la CTB ont permis au personnel communal de jouir de conditions matérielles et logistiques en adéquation avec leur fonction, ils ont aussi grevé le budget de la commune, mettant en péril son équilibre financier. De même, le mécanisme de collecte est plus fiable qu'auparavant et offre un potentiel fiscal important, mais il a été implanté sans considérer les résistances possibles des contribuables, le mécontentement des collecteurs d'impôts et l'impact de la perte du soutien des chefs de colline. Finalement, tous ces aménagements n'ont pas permis de mettre fin à l'insécurité fiscale et financière de la commune. La commune de Bukeye, avec son mode de gouvernance propre (versatilité du comptable, fraudes fiscales massives, etc.) et

son système de rentes semble tout aussi fragile que Mabayi, mais les marges de liberté à tous les niveaux permettent à chacun de trouver un *modus vivendi* satisfaisant.

Cette différence entre la gouvernance idéale, telle que conçue dans les objectifs du PADLPC, et la gouvernance réelle, est un élément d'analyse qui permet de mettre en exergue le manque d'attention accordée au contexte général d'implantation. La méfiance des populations envers l'Etat (soulignée dans l'analyse historique) et le rejet de l'impôt (qui pour les populations ne répond pas à leurs attentes de délivrance des services publics et de redistribution entre les groupes sociaux) ont été minimisés dans la définition des objectifs et de la stratégie de mise en œuvre du PADLPC. Sans considération pour le faible niveau de légitimité de l'Etat, la capacité de réformer la fiscalité locale en suivant un modèle de gestion fiscal issu de l'Europe occidentale fut assez limitée. Au contraire, ces transformations ont même été perçues par les populations comme une atteinte aux formes de solidarité et d'économie informelle existantes, notamment avec l'éviction des chefs de colline du système de recouvrement.

Cette volonté de réforme a également été révélatrice d'une perception cognitive divergente des différents acteurs. L'exemple de la création du comité de suivi du recouvrement est représentatif de cette ambivalence : le PADLPC pensait obtenir le soutien des parties prenantes par le seul fait d'agir pour ce qu'il considérait le bien commun, alors que les membres du comité espéraient au contraire une rémunération pour leur contribution à la collectivité. Cela souligne le décalage entre l'approche cognitive initiale des agents publics (l'engagement pour le changement, puisque la commune a accepté de créer le comité de suivi et les membres se sont engagés à en faire partie) et l'attitude comportementale (accepter de contribuer seulement si le changement s'avère bénéfique au niveau individuel), des aspects que le PADLPC a minimisés dans sa volonté de reterritorialisation du modèle de gestion.

L'étude a également montré qu'il n'y a pas de rejet du principe même d'imposition au Burundi. Le résultat de la recherche est à rapprocher du travail de Roitman sur la situation au Cameroun, montrant que les citoyens s'opposent avant tout aux tactiques de détournement des fonds et de leur mauvaise utilisation (Roitman, 2005 :6). La solidarité et l'entraide sociale font d'ailleurs partie du mode de vie Burundais, comme l'avait déjà montré le chapitre 4. L'étude montre que les populations rurales ont la volonté de mutualiser leurs moyens, lorsqu'elles sont les bénéficiaires directes de leurs cotisations. Cela souligne à nouveau l'incompréhension et la méfiance qu'ont les citoyens du rôle de la commune et ainsi le faible niveau de légitimité de l'autorité communale et son système de recouvrement. L'hypothèse d'une corrélation entre le consentement à l'impôt et la

redevabilité sociale de l'Etat est donc avérée et les ajustements techniques du PADLPC n'ont rien pu y changer.

Enfin, malgré la volonté de réforme et les formations du PADLPC, les deux communes maintiennent un mode de gouvernance très vertical et une conception figée de l'échelle sociale. Les concepts de développement inclusif, de participation citoyenne ou de redevabilité font pourtant partie du discours des élus et employés locaux, mais pas des pratiques. La bureaucratie locale au Burundi peut ainsi être assimilée aux « street-level bureaucrats » de Lipsky (Lipsky, 1980 :10), dont les marges de manœuvre sont suffisamment larges pour contourner les règles établies, ce qui rend difficile l'induction d'un changement social, *a fortiori* par une entité endogène comme le PADLPC.

En guise d'épilogue, je souhaite préciser avoir gardé contact avec certains interlocuteurs à Mabayi et Bukeye, afin de connaître l'évolution de la situation après la fin de ma recherche. A Bukeye, la réouverture de la route nationale a permis de relancer le marché de la brique, permettant ainsi à la commune de percevoir des rentrées fiscales supplémentaires et d'atteindre l'équilibre budgétaire. A Mabayi, la motivation des collecteurs d'impôts ne s'est pas améliorée et le recouvrement reste difficile. Un effort de taxation des orpailleurs a permis de renflouer les caisses de la commune, mais la situation financière reste précaire.

CHAPITRE 8 : PETITE CORRUPTION ET SITUATION DE PLURALISME NORMATIF AU BURUNDI

« Une chèvre broute là où elle est attachée. »

Proverbe africain

INTRODUCTION

Depuis le début des années 90, la lutte contre la corruption est devenue un critère important pour la crédibilité d'un Etat au niveau international. Censée illustrer leur détermination dans la mise en conformité des standards internationaux de gouvernance, elle devient même une conditionnalité d'accès à l'aide internationale (Polzer, 2001). Mais la lutte contre la corruption est tout d'abord une technologie du pouvoir, surtout au niveau national (Hibou, 2011:125). En ce sens, elle est souvent utilisée à des fins politiques pour s'assurer le soutien des citoyens (la lutte contre la corruption étant toujours connotée de manière positive), et affirmer le souci d'intégrité des gouvernants et leur respect de l'Etat de droit ; elle peut même être instrumentalisée pour défendre des intérêts particuliers.

Au Burundi, au sortir de la guerre civile, la corruption est devenue une des préoccupations majeures des citoyens (Uvin, 2009). En phase avec ces attentes, un nouveau programme de lutte contre la corruption fut mis en œuvre, dès 2005 (République du Burundi, 2012d). En particulier, dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation, l'activité normative au niveau local s'est fortement intensifiée, avec le développement d'un cadre juridique et administratif spécifique pour le contrôle des activités des communes. Ces réformes portent à s'interroger sur leur impact et leur appropriation par les acteurs au niveau local, dix ans après leur introduction. Est-ce que les

pratiques des fonctionnaires au niveau local, particulièrement portées vers la corruption avant la mise en œuvre de ce cadre normatif (Nimubona & Sebudandi, 2007: 18), ont évolué ? Si oui, comment ces pratiques s'intègrent dans ce nouveau cadre juridique et administratif ? Quels sont les facteurs permettant la production, la reproduction et la légitimation de ces pratiques ?

Le premier objectif de cette partie de la recherche a été de comprendre le fonctionnement des différents mécanismes de vérification de la fiscalité communale, afin de déterminer comme s'exerce ce contrôle fiscal, selon le cadre administratif établi. Ce contrôle est théoriquement exercé sur trois niveaux, par les instances de lutte contre les malversations au niveau national, par la tutelle au niveau provincial et par le conseil communal au niveau communal. Une fois comprises ces dynamiques de régulation, la recherche a ensuite porté sur les relations interpersonnelles au sein de la commune, afin de déterminer les marges de manœuvre dont bénéficient les acteurs pour faire valoir leurs intérêts, en marge de la hiérarchie officielle. Enfin, la recherche a cherché à mettre en exergue la résultante de ce nouveau cadre normatif et de ces rapports de force, en analysant les pratiques des fonctionnaires au niveau local. Cette dernière analyse s'inscrit dans une démarche interactionniste, afin de déterminer les différents facteurs influençant l'intentionnalité et le mode opératoire des stratégies de contournement mises en place par les acteurs.

Ce ne sont pas toutes les pratiques qui ont été analysées et reportées ici, mais celles liées à la fiscalité des communes, en particulier dans le cadre des activités de recouvrement des taxes communales et de gestion comptable. Il s'agit en effet d'éléments majeurs dans le fonctionnement des communes, liés à l'ensemble de la structure des rapports de force au niveau local. Soulignons que toutes les pratiques illicites n'ont pas ici été répertoriées. Par exemple, les commissions illicites payées pour l'obtention d'un service spécifique à l'état civil ne sont pas incluses, car si elles apparaissent dans certains entretiens, il est difficile de vérifier les dires des administrés. Seules les pratiques confirmées par plusieurs sources d'informations ont été retenues. En outre, le but n'était pas en soi de répertorier ces pratiques, mais seulement de les utiliser comme prisme pour définir le fonctionnement de la gouvernance locale.

I — LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AU BURUNDI

Comme il avait été précisé au chapitre deux, un important arsenal institutionnel et juridique a été mis en place pour lutter contre la corruption. Sans revenir sur l'ensemble du dispositif, il est

cependant important d'identifier et d'analyser les mesures concrètes mises en œuvre pour contrôler les actes administratifs et comptables des communes et lutter contre les fraudes. Par souci de lecture, on distinguera le contrôle des actes des communes exercés par la tutelle et qui accompagnent le travail des communes dans leur gestion quotidienne, les contrôles exercés par les institutions de lutte contre la corruption qui sanctionnent a posteriori les comportements déviants, et le travail permanent de supervision exercé par le conseil communal.

1. La tutelle des communes

Pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement, le gouvernement Burundais s'est fixé comme objectif, dans le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté « *de promouvoir la décentralisation et renforcer la participation citoyenne* » (République du Burundi, 2006i : 57). Cette décentralisation devint effective dès sa consécration dans la constitution de 2005 et les élections qui suivirent la même année. Pour permettre une responsabilisation accrue des autorités locales tout en préservant l'unité, l'harmonie et l'équité entre l'Etat central et l'ensemble des communes du Burundi, un système de tutelle des communes par les provinces a été mis en œuvre. Cette tutelle a pour mission d'accompagner les collectivités territoriales, en veillant à la conformité de leurs actes aux lois et règlements en vigueur, et en leur prodiguant conseil et assistance. Cette tutelle est exercée au premier degré par la province et au deuxième degré par le ministère du Développement Communal.

Le contrôle effectué par le ministère du Développement Communal correspond essentiellement à l'évaluation des communes, qui a déjà été analysé dans le chapitre 5 et ne sera pas à nouveau traité ici. Retenons seulement que ce contrôle n'avait pas de valeur juridique, son but étant d'améliorer la gestion communale et de promouvoir l'éthique de bonne gouvernance, en conformité avec la SNBGLC. En revanche, la tutelle exercée par la province a une valeur juridique contraignante. La commune est soumise à l'obligation de transmettre ses délibérations au Gouverneur de Province, qui doit en vérifier l'exactitude. Le guide pratique du contrôle de tutelle, élaboré par le programme de l'Union Européenne *Gutwara Neza* (cf. chapitre 3) et appliqué par le ministère de l'Intérieur (République du Burundi, 2014b), établit une longue série de contrôles à effectuer par la tutelle, tels que la régularité des recettes, la tenue du compte de gestion et du compte administratif, ou encore la régularité des dépenses.

Comme j'ai pu le constater, le contrôle de la comptabilité communale par les inspecteurs des finances de la province est réel. Le département des finances communales de la province conseille, soutient et contrôle les activités comptables des communes. Les inspecteurs des finances effectuent notamment des contrôles annuels de la comptabilité. Lors de ces contrôles, les quittanciers et le journal de recouvrement et de paiement sont analysés. Une comparaison est effectuée entre les ordres de recettes présents dans les quittanciers (les carnets de facture) et les ordres de recettes présents dans le journal de recouvrement, afin de déceler d'éventuelles irrégularités. L'équipe vérifie également si les comptes de caisse correspondent aux comptes en valeurs (les quittanciers). Enfin, ils examinent les recettes, les dépenses, les dettes et créances de la commune pour connaître la qualité de sa gestion. Lors du contrôle annuel que j'ai pu observer à Bukeye, des erreurs de saisie ont été décelées, mais pour l'équipe d'inspection, il n'y avait pas de problèmes majeurs en cette année 2015, ce qui contraste beaucoup avec ma propre recherche, mais aussi avec les observations en « off » des inspecteurs des finances.

Selon les observations participantes effectuées, bien que les contrôles existent ils ne sont pas suffisamment réguliers, ce qui laisse une marge de manœuvre importante dans la gestion comptable de la commune. En effet, seule la passation des écritures est vérifiée, mais pas la gestion comptable quotidienne. Par exemple, les comptables peuvent distribuer des tickets marchés aux agents de recouvrement, dont la valeur nominale n'est pas prédéfinie et qui est fixée en situation par les agents de recouvrement. Ainsi, lors de la remise des valeurs par ces agents, le comptable émet un ordre de recette, sans que les inspecteurs puissent vérifier s'il correspond aux sommes réellement perçues. Autre exemple, lors du recouvrement de la taxe sur le gros bétail durant la recherche, l'inspecteur des finances avait demandé à la commune de réaliser en premier lieu un recensement du bétail. La recommandation fut ignorée par l'administrateur communal (admicom) qui établit son propre calendrier de recouvrement sans consulter le personnel, générant ainsi une désorganisation totale du recouvrement.

Selon les entretiens effectués auprès des inspecteurs des finances, il est très difficile pour eux de s'opposer aux élus du parti au pouvoir. La politisation est telle que les inspecteurs risquent leur place. En outre, toujours selon les inspecteurs des finances, de nombreux faux quittanciers, c'est-à-dire des carnets officiellement non valorisables, circulent au sein des communes. Comme ces quittanciers n'ont pas été enregistrés, ils permettent au comptable de recouvrer des sommes importantes sans les enregistrer dans le livre comptable. Selon les inspecteurs des finances, les pots de vin qui peuvent leur être accordés par l'administration communale portent certains inspecteurs à fermer les yeux sur les malversations. Dans le milieu, une tolérance existe surtout pour les plus

anciens inspecteurs, qui doivent « se faire une retraite », autrement dit amasser frauduleusement de l'argent en prévision de la retraite, la pension accordée aux retraités de la fonction publique étant faible (environ la moitié de leur salaire). Mais parfois, ce sont plutôt les menaces qui empêchent les inspecteurs d'effectuer leur travail consciencieusement. Le cas de l'inspecteur des finances ayant dû fuir le pays suite à l'écriture d'un rapport dénonçant la corruption d'un Admicom de la province, a été évoqué dans le chapitre 3.

Notons que le contrôle de gestion des communes est également effectué par la cour des comptes. Selon l'ordonnance de 2008 relative aux finances publiques (République du Burundi, 2008e:18), la cour des comptes est chargée de « contrôler la légalité financière et la conformité budgétaire de toutes les opérations de dépenses et des recettes de l'Etat et des collectivités publiques ». Une chambre spéciale pour les affaires administratives et les communes a été créée. Elle est censée constater les irrégularités et fautes de gestion commises par les agents publics et fixer, le cas échéant, le montant du préjudice qui en résulte pour l'Etat ou pour les collectivités publiques. A ce titre, le compte administratif de l'administration communale et le compte de gestion du comptable doivent être transmis à la cour des comptes pour contrôle. Néanmoins, la lecture des rapports de la cour des comptes révèle que celle-ci n'émet que des avis et des recommandations, n'ayant pas de valeur juridique. En effet, il n'y a aucun régime de pénalisation des communes en cas de défaillance, depuis qu'en 2006 un arrêt de la cour constitutionnelle a jugé que cette mission juridictionnelle était anticonstitutionnelle (République du Burundi, 2006a). Sans le pouvoir juridictionnel de juger et de condamner, l'appréciation de la gestion des communes par la cour des comptes n'a pas une grande efficacité.

Enfin, il existe depuis 2006 une Inspection Générale de l'Etat (IGE), dont le but est d'examiner et contrôler la gestion administrative, financière et comptable des organismes publics, dont les communes font parties (République du Burundi, 2006c). L'IGE est ainsi chargée d'effectuer un contrôle financier et un audit des performances institutionnelles et émettre des recommandations pour intervention. Entre 2007 et 2014, 226 rapports ont été établis par l'IGE (Guardans & Sinabwiteye, 2014). Pourtant, la portée de son travail semble limitée. Selon le coordinateur de la stratégie de Bonne Gouvernance,²³⁸ l'IGE produit des rapports qui sont transmis au Ministre de la Bonne Gouvernance et à la Présidence, mais lorsqu'il s'agit de personnes ayant une charge honorifique ou occupant une place importante dans le parti, ces rapports restent sans suite, faute de volonté politique.

²³⁸ Barankenyereye A., Conseiller sur la gouvernance administrative, Coordinateur SNBGLC, entretien du 25/05/2016

2. Le travail des instances de lutte contre la corruption

La loi de 2006 relative à la lutte contre la corruption a tout d'abord permis de définir les actes frauduleux. Selon cette loi, il y a corruption lorsqu'une personne dépositaire de l'autorité publique sollicite ou agréé pour son compte et pour le compte d'autrui, directement ou indirectement, des offres, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat.²³⁹ La même loi établit également les sanctions relatives à un acte de corruption, qui semblent suffisamment fortes pour être dissuasives, puisqu'en cas d'infraction « le coupable sera puni d'une servitude pénale de quinze à vingt ans et d'une amende portée du simple jusqu'au double de la valeur du profit illicite acquis ».²⁴⁰

Sur base de cette loi, 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. Toujours selon cette loi, « la Cour anti-corruption est seule compétente pour connaître les infractions de corruption et les infractions connexes à la corruption » (République du Burundi, 2006b :22). Quant aux Brigades anti-corruption, elles ont pour mission « d'exploiter les doléances ou plaintes relatives aux faits soupçonnés de corruption ou d'infractions connexes » (République du Burundi, 2006b :4), et de coopérer avec les autres organismes de lutte contre la corruption.²⁴¹ En cas de soupçon de fraude, les inspecteurs des finances peuvent ainsi collaborer avec les brigades anti-corruption pour approfondir les contrôles.

Dans les faits, le travail des brigades anti-corruption est difficile. Il y a tout d'abord un problème de moyens, en termes d'expertise (par exemple, il n'y a pas de manuel des procédures), de matériel (par exemple, pas de base de données centralisée n'est établie) et de ressources humaines (quarante-deux officiers pour couvrir l'ensemble du pays). En outre, les brigades ne peuvent intervenir que sur mandat du procureur général près la cour anti-corruption. Ce même procureur, et l'ensemble des magistrats de la cour, sont nommés (mais aussi et surtout démis) par décret, sur proposition du ministre de la Justice et après approbation du Sénat. Il s'agit donc de postes éminemment politiques,

²³⁹ Article 42 de la loi n° 1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes (République du Burundi, 2006b)

²⁴⁰ Ibid., article 44

²⁴¹ Ibid., article 5

dont l'autonomie est relative. Selon un officier œuvrant au sein d'une brigade anti-corruption, « il y a peu d'enquêtes menées sur les élus et fonctionnaires locaux ».²⁴²

Pour expliquer cette situation, prenons l'exemple de Bukeye. En 2005, un membre du CNDD-FDD Apollinaire Ntahimpera est élu administrateur communal. Dans le même temps, Jérémie Ngendakumana, un autre habitant de la commune, devint chef de protocole du président Pierre Nkurunziza, puis ambassadeur du Burundi au Kenya de 2006 à 2007 et président du parti CNDD-FDD à partir de février 2007, tout en étant député à l'assemblée nationale, et membre du conseil communal de Bukeye. Mr Ngendakumana est, durant cette période,²⁴³ un homme puissant au niveau du parti. En 2008, un des deux camions de la commune est vendu par l'Admicom, sans aucune quittance de remboursement et en apparaissant uniquement en qualité de créance dans le budget. L'affaire étant considérée comme relativement importante, sur demande du conseil communal, l'Admicom est limogé par le Ministre de l'intérieur, pour le motif de « gestion obscure des affaires publiques ». Cette sortie à l'amiable évite à l'Admicom d'être jugé. Il sera d'ailleurs ensuite nommé Président du CNDD-FDD au niveau provincial.

En remplacement d'Apollinaire, ce fut sa secrétaire qui fut choisie, Espérance Nzeyimana, alors qu'elle n'avait pas les qualifications requises (elle n'a pas terminé l'école secondaire). Selon les entretiens réalisés auprès des membres du conseil communal et le personnel communal, ce fut Jérémie Ngendakumana qui insista pour que cette personne soit nommée Admicom « parce qu'elle était ainsi facilement manipulable par le conseil ». Personne n'osa s'opposer à cette décision, ce qui dénote la structuration très verticale du pouvoir. L'administrateur communal m'avoua d'ailleurs avoir été elle-même très surprise d'être nommée à ce poste, n'ayant pas les compétences ni l'expérience dans le domaine. Elle me déclara avoir passé sa première soirée à appeler tous ses proches pour leur dire « vous ne savez pas ce qui m'arrive, je suis Admicom ! ». Selon elle, elle avait été choisie car elle était la première femme tutsie de la liste, ce qui ne la valorisait pas forcément non plus.

Il arrive cependant que certains administrateurs communaux soient jugés et condamnés par la cour anti-corruption. Par exemple, en octobre 2015, l'Admicom de Bugabira fut condamné par la cour anti-corruption à une servitude pénale de 10 ans et une amende de 50 000 FBU ; le motif retenu fut d'avoir collecté l'argent des contribuables pour le compte de la régie communale de l'eau, puis

²⁴² Entretien avec un fonctionnaire du bureau provincial de Muramvya, Brigade Spécial Anti-corruption, 14/04/2016

²⁴³ Mr Ngendakumana est depuis tombé en disgrâce ; il fut banni du parti CNDD-FDD en avril 2015, suite à sa signature d'une pétition des membres du CNN-FDD s'opposant au troisième mandat du président

utilisé l'argent pour payer les salaires des fonctionnaires communaux.²⁴⁴ Autre exemple, en 2013 l'Admicom de la commune de Murwi avait été limogé par le conseil communal puis condamné par la cour anti-corruption, pour avoir détourné le budget du Fond National d'Investissement Communal dédié à la construction d'une école ; partie du fonds a servi à la construction de sa propre maison. Sur ordre du Ministre de l'Intérieur, l'Admicom avait cependant été reconduit dans ses fonctions. Finalement, l'intéressé avait démissionné car sa reprise de fonction avait paralysé le conseil communal.²⁴⁵ Une hypothèse envisagée pour expliquer ces condamnations est que ces administrateurs communaux ont perdu leur soutien politique du parti, au gré des querelles politiques et des rapports de force internes au CNDD-FDD. D'autres cas de limogeages d'administrateurs communaux pour cause officielle de soupçons de corruption ont également eu lieu, même si des suspicions de manœuvres politiques sont liées à ces actions.²⁴⁶ La lutte contre la corruption serait donc dans son ensemble fortement politisée.

3. Le contrôle du conseil communal sur les activités de la commune

Selon la loi communale (République du Burundi, 2010b), le conseil doit se réunir une fois par trimestre pour contrôler les activités de la commune. En amont de ces réunions, la commission des finances du conseil communal est censée se réunir pour analyser les activités comptables. A Bukeye, un exemple fut assez révélateur de la fuite de responsabilité exercée par la plupart des acteurs. Afin de comprendre le contrôle exercé par la commission des finances sur les activités comptables de la commune, je demandai au comptable comment se passait actuellement la collaboration avec la commission. Ce dernier m'assura avoir envoyé une lettre à la commission afin qu'elle puisse se réunir avant le conseil communal et vérifier le compte de gestion de la commune. Il m'affirma n'avoir jamais obtenu de réponse à sa lettre, car dit-il, « le conseil communal se désintéresse complètement de la gestion de la commune ».²⁴⁷

Suite à cet entretien, je rencontrai immédiatement le représentant principal de la commission finance, afin de comprendre pourquoi la commission ne s'était jamais réunie. Le représentant

²⁴⁴ Mbonihankuye V., *Acquittement pour une concussion et condamnation pour détournement d'un administrateur communal*, Publication de Presse Burundaise, <http://www.ppbdi.com/index.php/ubum/imibano/3255-cour-anti-corruption-audience-publique-du-26-octobre-2015> [Consulté le 27/04/2017]

²⁴⁵ Nkengurutse P., *Démission de l'administrateur communal de Murwi*, 6/05/2013, <http://www.cosome.bi/spip.php?article1959> [Consulté le 27/04/2017]

²⁴⁶ Bigirimana C., Hakizimana D., *Des administrateurs communaux sur la sellette*, Iwacu, 14/01/2014 <http://www.iwacu-burundi.org/des-administrateurs-communaux-sur-la-sellette/> [Consulté le 27/04/2017]

²⁴⁷ Entretien avec le comptable communal de Bukeye, 09/03/2015

m'assura n'avoir jamais reçu de lettre du comptable et m'incita à repartir auprès du comptable et lui demander de me présenter un registre dans lequel ce courrier aurait été enregistré. Je lui demandai également si indépendamment de cette lettre, il n'aurait pas été possible pour la commission de faire la demande auprès de l'administration communale, afin d'obtenir ces documents comptables et de les vérifier. Le représentant me répondit que la commune disposait d'un administrateur ainsi que d'un personnel pour gérer la commune, il fallait donc, je cite, « plutôt demander à ces personnes rémunérées pour leur travail de prendre leurs responsabilités ».²⁴⁸ Par la suite, l'attitude des quatre autres membres de la commission interrogés confirma cette position des membres du conseil.

Je retournai ensuite de nouveau auprès du comptable, qui ne put me prouver que le courrier avait été envoyé ; il n'avait donc vraisemblablement pas cherché à coordonner son travail avec le conseil communal, avant que celui-ci se réunisse en session plénière. Durant la session plénière, des erreurs de comptabilité étaient tellement flagrantes que le conseil communal ne put adopter le compte de gestion. Finalement, tous les acteurs concernés se sont renvoyés la responsabilité de ces carences ; le résultat étant une comptabilité comportant des erreurs de gestion. En outre, à travers les entretiens menés, il fut possible de constater que la majorité des membres de la commission finance de Bukeye n'avait pas de connaissance de gestion et n'était même pas présente sur le territoire de Bukeye. Cela souligne les marges de liberté considérables dont disposent les agents publics, que ce soit par négligence ou consentement des autres acteurs.

Cette situation ne pas faire oublier que les rapports entre le conseil communal et l'administration communale sont clairement de subordination. L'exemple (narré dans le chapitre 7) de l'obstruction de certains membres du conseil à ma présence lors d'un conseil communal, et ce malgré le soutien de l'Admicom (et l'illégalité de la procédure, une séance d'un conseil communal devant être publique) a bien montré la prépondérance de certains membres du conseil, dont le pouvoir émanait du parti. Autre exemple, en décembre 2016, le comptable de Bukeye a été licencié par le conseil communal, pour être remplacé par un comptable ayant des connaissances universitaires. Pour l'employé, les raisons officielles de son licenciement étaient avant tout politiques, car il aurait refusé d'adhérer au parti. Il ajoute que le gouverneur se serait tout d'abord opposé à ce licenciement abusif, mais aurait fini par céder en raison des pressions politiques. Au final, que cette politisation de la décision soit réelle ou seulement fantasmée revient au même, car elle illustre surtout l'omniprésence du parti dans la perception cognitive des fonctionnaires, celle-ci finissant par

²⁴⁸ Entretien avec le représentant principal de la commission finance du conseil communal de Bukeye, 09/03/2015

acquérir une fonction performative. L'exemple évoque d'ailleurs la possibilité pour le conseil communal de remplacer un des employés de la commune sans que celui-ci n'ose protester.

A Mabayi, l'observation participante durant une session du conseil communal fut assez révélatrice des rapports entre le conseil et l'administration communale. Je notai que les documents de travail ne semblaient pas avoir été distribués avant le conseil ; toutes les personnes présentes confirmèrent avoir obtenu les documents en question seulement à leur arrivée à la réunion. A l'ordre du jour figurait l'adoption du compte de gestion de la commune. Le bilan comptable fut présenté par Idéphonse, le comptable. Sur un ton monotone et avec une voix monocorde, Idéphonse lu de longues séries de chiffres tirées du compte de gestion, ce qui eut pour effet (volontaire ou non) de faire « décrocher » l'assistance au bout de quelques minutes. Deux personnes demandèrent tout de même des éclaircissements supplémentaires sur un changement de nomenclature. Pour répondre, je constatai que le comptable usa d'un technicisme qui eut pour effet immédiat l'exclusion des non avertis. Lorsqu'un des membres de la commission des finances se permit d'intervenir à une seconde reprise pour questionner le budget concernant son domaine (en tant que directeur de l'éducation au niveau communal), ce fut l'Admicom qui prit la défense du comptable, en invoquant la contrainte de temps pour éluder la question. La personne concernée se défendit en affirmant que l'enjeu de la discussion était important, mais sans le soutien des autres membres du conseil, le rapport de force était en sa défaveur ; il se renfrogna et le rapport fut adopté sans autre discussion.

Cet exemple souligne qu'à Mabayi, contrairement à Bukeye, le rapport de force est plutôt en faveur de l'administration communale, l'Admicom ayant beaucoup plus de pouvoir de persuasion et de décision qu'à Bukeye. La dynamique reste cependant identique : dans les deux communes, le conseil communal n'est pas très assidu dans la gestion des affaires communales, le contrôle de gestion effectué par le conseil n'exerçant pas une réelle influence sur la gestion comptable de la commune. Cependant, les rapports de force politique n'en sont pas pour autant effacés, comme il sera démontré dans la deuxième partie du chapitre.

En résumé, cette forte politisation des institutions administratives et juridiques et la faible volonté ou le peu de moyens de contrôle génèrent une relative impunité concernant la gestion comptable de la commune. Une première difficulté d'implantation des normes de bonne gouvernance peut provenir du fait que les organes de contrôle, censés faire respecter les règles, sont eux-mêmes sujets à des écarts par rapport aux corpus juridique et administratif en vigueur. Cette impunité peut avoir favorisé l'apparition de normes pratiques dans le milieu étudié, au sein de l'administration locale. Ce faible niveau de contrôle n'est cependant pas le seul facteur portant à ces possibles écarts et

n'explique pas comment ces pratiques se développent et prolifèrent. Pour répondre à cette problématique, l'analyse va maintenant porter sur le milieu dans lequel évoluent les fonctionnaires de l'administration communale, avant d'analyser les pratiques au niveau local.

II — LES RAPPORTS DE FORCE AU SEIN DE LA COMMUNE

Comme le souligne Bierschenk, « a bureaucracy is not a machine, but a configuration of social processes. As the sociology of organizations has shown in recent decades, all formal organizations require informal rules and practices in addition to formal ones to be able to function » (Bierschenk, 2010: 238). Autrement dit, c'est l'agencement des rapports formels et informels qui détermine le fonctionnement d'un service et sa propension à appliquer un ensemble de règles. Analyser cet agencement devrait permettre de comprendre comment l'administration locale a réagi et s'est adaptée à ces nouvelles normes contre la corruption. Mais pour comprendre cet agencement, il est avant tout nécessaire de déterminer le contexte dans lequel évoluent les acteurs, avant de s'intéresser à leur appropriation de ces normes. Ce contexte sera appréhendé à travers l'étude des conditions de travail des employés communaux, de la structuration du pouvoir au sein de l'administration communale et finalement les relations que celle-ci entretient avec les niveaux administratifs inférieurs (zone et colline).

1. Les conditions de travail des employés communaux

A Bukeye, ce sont onze personnes employées à temps plein, plus les plantons, contre douze à Mabayi. Les salaires sont semblables dans les deux communes, ils oscillent entre 15 000 FBU (7€) mensuel pour les plantons et 100 000 FBU (50€) pour l'Admicom et le comptable. Des indemnités et primes permettent à l'Admicom, aux conseillers ou au comptable d'arrondir leurs fins de mois. Cependant, les primes sont généralement peu élevées. Par exemple, en 2014 le comptable de Bukeye a perçu une prime annuelle de 150 000 FBU (75€), contre environ 20 000 FBU (10€) pour les conseillers. L'intéressement de l'Admicom est plus difficile à déterminer en raison des frais de déplacement, de carburant et autres *per-diem*s. Néanmoins, le montant de ces primes est trop dérisoire pour concevoir, comme au niveau national, qu'un supérieur puisse induire une déférence des employés envers lui, pour l'obtention d'avantages liés aux primes. Cela ne signifie pas que des

relations d'interdépendance n'existent pas entre l'Admicom et ses conseillers, mais simplement que ce n'est pas à ce niveau qu'elles s'expriment.

Les salariés sont globalement insatisfaits de leurs conditions de travail, que ce soit des perspectives de carrière, de la rémunération, des moyens dont chacun dispose pour mener à bien sa mission. De plus, les infrastructures communales de Bukeye sont vétustes : il y a peu d'espaces de rangement, les bureaux sont spartiates ; il n'y a qu'un seul ordinateur et une seule imprimante pour l'ensemble du personnel communal ; le réseau électrique est instable et presque inopérant certaines semaines. La commune dispose seulement d'une moto de service pour l'ensemble des employés. Le CTD aussi bien que le CTAS sont cependant tout à fait impliqués dans leur mission et font face à leurs responsabilités, malgré le peu de moyens. Une certaine flexibilité vis-à-vis des horaires de travail est cependant de mise. Certains jours il a été difficile de rencontrer le personnel communal. Cela est dû notamment aux coupures d'électricité : lorsque le courant n'est pas présent, une partie du personnel communal ne peut avancer dans le travail et ne voit donc pas l'intérêt de rester dans les bureaux. Quant au comptable, il n'est pas souvent présent sur son lieu de travail (il a été absent environ la moitié du temps durant les trois mois d'enquête à Bukeye), ce qui ne l'empêche pas d'être présent sur de nombreux dossiers, comme le montrera l'enquête suivante.

A Mabayi, les conditions de travail sont meilleures qu'à Bukeye. Si les salaires ne sont pas plus élevés (ce qui génère le même mécontentement), les dons de la Coopération Technique Belge ont permis à la commune de disposer de plusieurs ordinateurs, d'espaces de rangement conséquents dans chaque bureau, de plus de fournitures de bureau, et de plus de personnel. Les coupures d'électricité sont cependant aussi fréquentes que dans l'autre commune étudiée. Comme à Bukeye la commune ne dispose que d'une moto pour l'ensemble des employés, ce qui limite les interactions entre les collines et l'administration communale, les routes étant peu carrossables et les distances grandes. Le degré d'engagement des employés semble dans l'ensemble plus ferme à Mabayi, comme en témoigne un taux d'absentéisme plus faible parmi tous les employés. Le retard dans le paiement des salaires durant les deux premiers mois de ma recherche avait cependant érodé cet engagement.

2. La structuration du pouvoir au sein de l'administration communale

De manière formelle, « l'Administrateur dispose d'un niveau intermédiaire de direction avec le Conseiller Technique chargé des questions Administratives et Sociales (CTAS), le Conseiller

Technique chargé des questions de Développement (CTD), le Comptable communal, le Secrétaire communal, l'Agent d'état civil et au niveau territorial les chefs de zones » (République du Burundi, 2014d :24). Le tableau suivant illustre les relations hiérarchiques formelles au niveau communal. La couleur grise dans le tableau désigne les fonctions électives. Rappelons que le conseil communal est une assemblée formée de quinze membres élus à représentation proportionnelle sur la base de listes bloquées. Ces membres élisent à leur tour l'un des leurs comme administrateur communal. De même, les cinq conseillers collinaires sont élus à la proportionnelle et le candidat ayant obtenu le plus de vote est élu chef de colline. Les postes de conseiller (CTS et CTAS) sont détachés de l'Etat, mais les candidatures sont proposées par le conseil communal (République du Burundi, 2014d). Ils sont rémunérés sur le budget de la commune. Le comptable et le secrétaire sont des agents contractuels engagés par l'Admicom, mais approuvés par le conseil communal. La hiérarchie formelle arbore ainsi une influence importante du politique sur la structure administrative.

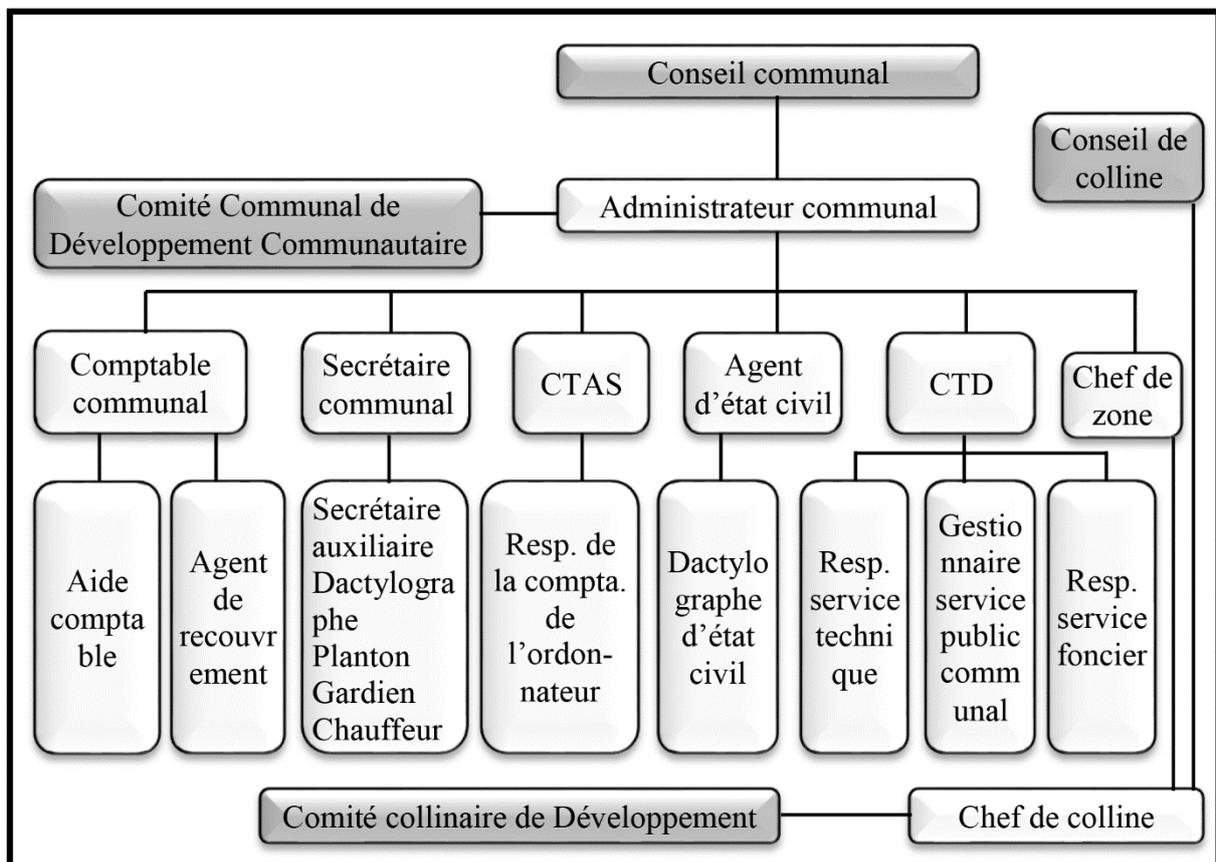


Illustration n°13 : Organigramme officiel de l'administration communale au Burundi (2015)

Comme l'indique cet organigramme, de claires relations de subordination entre l'Admicom et les autres employés ont été établies. Cette hiérarchie est représentative d'une conception plutôt autoritaire du pouvoir au Burundi, où l'autorité du chef est difficilement contestable. Que ce soit à Mabayi comme à Bukeye, les flux de communication sont presque essentiellement descendants,

l'Admicom considérant que son rôle est de donner des directives. Mais en marge de ce pouvoir formel, les observations participantes ont permis de déceler un écart entre cette structure officielle de l'organigramme et les relations informelles de pouvoir.

Ce qui est directement notoire, dans les deux communes, c'est l'indépendance des principaux membres de l'administration communale. Durant toute la recherche, aucune réunion n'a été organisée ; chaque employé vaque à ses occupations, gère son emploi du temps et ses affaires quotidiennes. Les employés se rencontrent dans les couloirs, sur le terrain ou dans leur bureau respectif. Il n'y a d'ailleurs pas de salle de travail commune. Chaque employé détient la clé de son bureau et le ferme lorsqu'il s'en va, le cadenas permettant aux autres de constater que l'employé n'est pas présent. Chaque employé a la responsabilité de son matériel et hésite à le partager. La communication entre les employés est réduite au minimum. Il semblerait que l'individualisme prime sur le collectif, il n'y a pas de cohésion, pas « d'esprit d'équipe ». A Bukeye comme à Mabayi, les tensions sont mêmes palpables entre l'Admicom et ses conseillers. Cette situation permet des marges de manœuvre importantes pour les acteurs, et ouvre à chaque employé la possibilité de définir sa propre logique d'action.

Prenons l'exemple du recouvrement de la taxe sur les biens locatifs à Bukeye. Le calendrier pour le recouvrement de la taxe sur les biens locatifs fut décidé en privé, par l'Admicom et le comptable, sans consultation du Conseil Technique pour le Développement (CTD) et de l'ordonnateur. Ils étaient pourtant les premiers concernés puisqu'ils avaient été chargés du recouvrement pour accompagner les agents de recouvrement (ce qui, légalement, ne fait pas partie de leurs prérogatives, mais qui fut justifié par le comptable en alléguant un défaut d'effectif). Aucune réunion formelle ne fut organisée, le CTD et l'ordonnateur eurent connaissance de leur nouvel emploi du temps lors de son impression dans le bureau du secrétaire. La réaction du CTD fut clairement négative. Le faible niveau de consultation poussa le CTD à remettre en question l'ordre émanant de sa chef, invoquant un agenda déjà bien rempli et un manque de préparation de l'activité prévue. L'ordonnateur observa une neutralité vis-à-vis de la situation, ce qui en l'occurrence fut apparenté à une complicité de fait avec le CTD. Faute d'effectif, le recouvrement fut donc reporté par l'Admicom. Il eut finalement lieu la semaine suivante, en suivant la même logique d'improvisation, mais cette fois sans la participation du CTD.

Sur le terrain, le recouvrement de la taxe fut laborieux, en raison de l'absence d'un recensement fiable des matières taxables. Je remarquai que sur la liste des matières taxables, le montant à payer par certains propriétaires était clairement manquant. En interrogeant les contribuables en question,

certaines affirmèrent négocier directement le montant de leur impôt auprès de l'Admicom. Interrogés à ce sujet, certains conseillers affirmèrent de manière ironique que l'Admicom devait « préparer sa retraite », puisqu'elle était certaine de ne pas pouvoir se présenter à nouveau aux élections de 2015.

Le rôle du service comptabilité dans ce stratagème n'a pas pu être défini avec exactitude, même si l'on peut admettre qu'un minimum de tolérance et d'activisme était nécessaire. Un autre contexte a pu apporter quelques éclaircissements sur cette dynamique. Dans un de leurs rapports sur la gestion financière de la commune, les inspecteurs des finances avaient mentionné l'habitude de l'Admicom d'utiliser l'argent du recouvrement de la taxe sur les marchés pour ses frais personnels, avant même leur enregistrement par le service comptabilité. Lorsque je demandai à un des employés du service communal de Bukeye ce qu'il pensait de cette pratique et pourquoi il l'avait tolérée, il me répondit « c'est comme ça, je ne peux rien faire, c'est ma supérieure hiérarchique et elle est au parti ».²⁴⁹

Ces exemples des rapports de force au sein du bureau communal de Bukeye illustrent la relative autonomie des différents acteurs par rapport à la structure formelle. Ils évoquent également le faible niveau de communication et d'organisation de la commune, générant une utilisation inefficace des ressources, et limitant l'implication du personnel. Cette désorganisation semble parfois volontaire, comme les lacunes au sein du recensement, afin de défendre certains intérêts. L'entente entre le comptable et l'Admicom a pu être observée à différentes reprises et corroborée par les acteurs ; cette position dominante favorisant certaines pratiques. Par exemple, un des employés du service comptabilité affirme avoir un jour dénoncé à l'inspecteur des finances le fait qu'il n'émettait aucun mandat d'émission (alors que c'est son travail), ces derniers étant directement émis par le comptable ou l'admicom. L'inspecteur des finances en référa à son supérieur, le gouverneur ; lequel appela l'admicom pour que cette erreur soit corrigée. Au lieu de cela, l'employé affirme avoir été menacé et encore plus ostracisé qu'auparavant. « Il arrivait que l'admicom et le comptable s'enferment dans le bureau pour passer des écritures et qu'ils me disent de repasser plus tard ! »²⁵⁰ Par peur de nouvelles représailles, il préféra ensuite mentir à l'inspecteur des finances pendant le reste du mandat de l'Admicom.

Ainsi, de manière informelle les rapports de force diffèrent de l'organigramme officiel, en fonction des jeux d'interdépendance et d'intérêts. Ce n'est sûrement pas un hasard si les deux postes les plus « juteux » de l'administration communale ont porté à une alliance des acteurs. Le rapport de force à Bukeye, la conjoncture politique et économique du pays ont en effet empêché les autres employés

²⁴⁹ Entretien avec un employé du service comptabilité de Bukeye, 27/03/2015

²⁵⁰ Entretien téléphonique avec un employé du service comptabilité de Bukeye, 13/03/2017

communaux de contrecarrer cette alliance. Néanmoins, selon les employés communaux, il semble que la venue du nouvel admicom après la recherche modifia la situation.

A Mabayi, les interactions entre agents de la commune laissent percevoir des intérêts divergents qui affectent la cohésion du groupe. Le cycle de recherche correspondait à la période électorale, celle-ci ayant exacerbé certaines tensions existantes entre les employés de la commune et l'Admicom. En effet, pas moins de cinq travailleurs au sein de la commune (sur les douze employés contractuels) ont cherché à influencer l'élaboration de la liste communale du CNDD-FDD ! En outre, ces rivalités ont pu avoir une influence sur les flux d'information et la coordination au sein du bureau communal de Mabayi, puisqu'aucune réunion du personnel communal n'eut lieu pendant toute la période de recherche. Comme à Bukeye, il n'y a pas de cohésion ; bien au contraire, des inimitiés sont clairement exprimées entre les agents. Cette lutte a eu pour conséquence une remise en cause de l'autorité de l'Admicom. Sans entrer dans des détails politiques et confidentiels liés à l'identité et aux familles des employés, le centre névralgique de la commune devint la comptabilité, plutôt que l'émanation de l'Admicom. Ainsi, les liens personnels de certains employés du service comptabilité avec certains membres influents du parti au pouvoir, en dehors de l'administration communale, influencèrent l'évincement de l'administrateur, au sein même de la commune. Pour cette raison (parmi d'autres), ce dernier ne fut même plus en position d'être en tête de la liste du parti pour s'assurer une place au sein du conseil communal lors des élections 2015.

Bien que cette tendance ne soit pas forcément représentative de l'ensemble du mandat, elle met à jour une dynamique de pouvoir sous-jacente, qui a pu à la fois favoriser et freiner l'implantation des normes de bonne gouvernance. Elle a pu la favoriser car les employés peuvent chercher à utiliser les ressources à leur disposition pour accroître leur marge de manœuvre et donc leur pouvoir. Par exemple, le comptable de Mabayi a utilisé ses connaissances sur le manuel des procédures administratives (développées grâce aux formations de la CTB) afin d'accroître sa capacité de contrôle sur les activités de la commune. Il a ainsi appris qu'il pouvait refuser de donner des carnets de recouvrement à l'Admicom, arguant que ce dernier n'était pas habilité à les recevoir, et prenant ainsi clairement l'ascendant sur lui en public. D'un autre côté, cette dynamique de pouvoir a également pu limiter l'implantation des normes de bonne gouvernance, lorsque les rivalités personnelles allaient à l'encontre de l'intérêt général, poussant parfois les acteurs à conspuer les injonctions de l'Admicom, alors que ces dernières étaient en phase avec les réformes souhaitées.

Enfin, plusieurs percepteurs de Mabayi n'ont pas hésité à déclarer durant les entretiens qu'ils avaient obtenu leur poste grâce à leur dévouement auprès du CNDD-FDD. Bizarrement, au niveau

de la comptabilité, malgré les injonctions de rationalisation de la CTB, aucune donnée statistique sur l'efficacité de chaque recouvreur n'a été élaborée, alors qu'il aurait été possible de les obtenir. Cela signifie que les facteurs qui guident le fonctionnement de la commune ne sont pas tous orientés vers l'efficacité ou la maximisation des résultats, mais aussi vers d'autres logiques, tel que le clientélisme politique. En outre, si d'un côté les agents de recouvrement peuvent se sentir redevables envers les tenants du parti au niveau local, de l'autre ce pouvoir dépend de relations personnelles qui peuvent affaiblir la structure formelle du pouvoir. C'est justement là toute la difficulté d'analyser un système dont les sphères publiques et privées semblent difficilement séparables.

3. Les relations de la commune avec les niveaux administratifs déconcentrés

Au niveau déconcentré, les communes sont divisées en zones (trois pour Bukeye, quatre pour Mabayi) et collines (dix-huit pour Bukeye et vingt-trois à Mabayi). Les observations participantes des réunions hebdomadaires avec les chefs de colline ont permis d'établir un clair lien de subordination de ces derniers, alors même qu'ils ont été élus par la population. Tout d'abord, à Bukeye il est rare que l'Admicom daigne se rendre aux réunions avec les chefs de colline, déléguant au CTD le rôle de représentant de la commune. Durant ces réunions, le CTD offrait une possibilité aux chefs de colline de s'exprimer, chaque chef de colline devant faire un compte rendu hebdomadaire de la situation sur sa colline respective et ses éventuels besoins. Cependant, le ton de voix du CTD, la disposition des chaises (le CTD se tenant derrière un bureau et faisant face aux chefs de colline assis sur des bancs), le temps d'attente (les chefs de colline attendant parfois une heure avant que la réunion ne soit tenue), signalent clairement une subordination des chefs de colline. Les chefs de colline et de zone se disent marginalisés, éloignés du centre de décision, plus proches de la population que de la commune, sans réel pouvoir de décision. D'une manière générale, les rapports professionnels sont peu nombreux entre le niveau zonal ou collinaire et le niveau communal. Le style de gestion en vigueur est donc peu participatif, limitant l'engagement des représentants collinaires et zonaux envers la commune.

Dans les entretiens, les chefs de colline évoquent surtout la faiblesse des moyens financiers, logistiques et informationnels mis à leur disposition et le peu de considération de la commune. Au niveau zonal, c'est aussi le faible niveau de délégation d'autorité qui est mis en exergue, les chefs de zone ayant l'impression d'être de simples intermédiaires entre le niveau communal et le niveau collinaire. Que ce soit à Mabayi comme à Bukeye, les chefs de zone et les chefs de colline ne sont

pas impliqués lors des conseils communaux. Ils n'ont d'ailleurs jamais la possibilité de convoquer une réunion ou de modifier l'agenda ou l'ordre du jour d'une réunion avec la commune. La presque totalité des représentants interrogés a exprimé la volonté d'être plus impliquée et mieux informée sur la gestion de la commune. Mais comme il avait été évoqué dans le chapitre 7, cette distance entre les entités déconcentrées et l'administration communale est également maintenue par les chefs de colline. Ces derniers laissent à l'administration communale son autorité formelle pour conserver de manière informelle une plus grande autonomie. Ainsi, lorsque le CTD demande formellement en réunion que les chefs de colline s'attellent au recensement des matières fiscales sur leur colline respective, ces derniers y consentent. Mais sur le terrain, ils continuent à ne pas effectuer ce recensement de manière systématique, afin de garder une marge de manœuvre pour s'arranger avec leur électorat. Dans les deux communes, les chefs de colline conservent une autonomie vis à vis de l'administration communale, ce qui accroît leur autorité et leur permet de défendre leurs intérêts. Un exemple permet de mieux comprendre cette dynamique:

Durant un entretien avec un chef de colline de Mabayi, une femme vint interrompre l'entretien. Cette femme, vêtue d'un pagne, était couverte de boue et parlait d'une voix tremblante. Elle affirma avoir été frappée par son voisin. Une chèvre du voisin était venue brouter dans son champ et avait mangé une partie de sa récolte. En représailles, la paysanne avait séquestré la bête pour ensuite obtenir une compensation de son propriétaire. Ne voyant plus sa chèvre, le voisin accouru à la maison de l'agricultrice pour la récupérer. Lorsque la paysanne lui demanda des dommages et intérêts pour son manque à gagner, il ne voulut pas entendre parler de compensation. Il tira sur la corde de la chèvre pour la récupérer, mais la femme s'accrocha à la corde. Elle fut donc trainée à terre alors que l'éleveur tirait pour récupérer son bien, puis comme elle résistait, l'éleveur la gifla alors qu'elle était à terre, ce qui lui fit finalement lâcher prise. L'éleveur repartit ensuite chez lui avec sa chèvre.

Pour obtenir justice, cette agricultrice était donc allée à la rencontre du chef de colline et lui avait conté son histoire, qui venait juste de se dérouler. Le chef de colline écouta avec attention l'agricultrice, puis appela un policier pour aller immédiatement chercher l'éleveur de chèvre fautif et régler l'affaire sur le champ. Moins d'une heure plus tard, l'éleveur en question et le policier nous avaient rejoints. Le chef de colline expliqua à l'homme incriminé que l'affaire était grave et qu'il avait intérêt à payer immédiatement une réparation pour l'acte commis, sans quoi l'affaire serait réglée devant les tribunaux, ce qui aurait compliqué les choses. Le chef de colline négocia donc 30.000 FBU (15€) à payer, ce qui correspondait à 5.000 FBU pour lui, 15.000 FBU pour les

autres conseillers collinaires, un petit quelque chose pour le policier et une petite réparation pour l'agricultrice. L'éleveur accepta, afin d'éviter des complications. Ainsi, justice avait été rendue.

Cet exemple montre la marge de liberté existant au niveau des chefs de colline et générée par l'écart entre leurs prérogatives formelles et leur rôle joué de manière informelle. En effet, comme l'affirme l'Admicom durant les réunions entre les chefs de colline et la commune, la justice doit être formellement exercée au niveau communal et les chefs de colline doivent seulement faciliter cet accès à la justice. Durant ces réunions, les chefs de colline restaient cois, laissant l'Admicom s'exprimer sur les règles strictes qu'ils sont censés respecter. Cependant, ils savent que l'Admicom ne possède pas de moyens de pression et qu'il doit de ce fait tolérer certaines pratiques informelles. Lui, en retour, sait que les chefs de colline disposent de peu de moyens et qu'il doit être tolérant envers ce genre de pratique car il est dépendant d'eux en d'autres circonstances. En outre, la proximité du chef de colline de la population lui permet de jouir d'une légitimité sociale pour la gestion de ces difficultés. Ces derniers exploitent alors ces marges de manœuvre. Notons également l'insertion sociale et la légitimation de l'action dans la redistribution des gains aux autres chefs collinaires et au policier.

Enfin, comme il avait été évoqué dans le chapitre 7, à Mabayi les quittanciers avaient été retirés aux chefs de colline et distribués uniquement à des agents de recouvrement mandatés par la commune. Le but pour la commune était de limiter les comportements opportunistes. Cette situation a été vécue comme une perte claire d'autorité par les chefs de colline de Mabayi. En effet, ces derniers utilisaient les quittanciers pour formaliser leurs décisions de justice. Une quittance était remise au contrevenant, comme preuve qu'il s'était acquitté de sa dette et que justice avait été rendue. Il s'agissait donc d'une utilisation du quittancier plutôt éloignée de son usage formel (collecter les taxes) et sa conceptualisation dans les manuels de bonne gouvernance, ce qui correspond à une forme d'appropriation locale. Il s'agit d'un élément d'analyse important, car il évoque la combinaison entre actions formelles et informelles, dans un accord tacite entre les autorités et la population : le chef de colline outrepassa ses prérogatives, mais la légitimation de cette pratique par les administrés permet sa normalisation. Finalement, l'exemple ci-dessus prouve que l'usage perdure même sans la valeur fonctionnelle et symbolique du quittancier, ce qui souligne la confiance des acteurs envers le système de gouvernance au niveau collinaire.

III — LE RAPPORT AUX NORMES ET SITUATIONS DE PLURALISME

NORMATIF

Pour Benda-Beckmann, la notion de pluralisme normatif est utile dès l'instant où elle permet de saisir la complexité des ordres normatifs et cognitifs (Von Benda-Beckmann, 2002:40). Elle correspond à la coexistence au sein d'une organisation politique de différents mécanismes juridiques (Von Benda-Beckmann, 2002: 38). Mais plus encore que l'intérêt des mécanismes juridiques, la notion de pluralisme normatif permet de souligner la sujétion des individus à différents systèmes juridiques de par leur appartenance aux différents réseaux sociaux (Vanderlinden, 1993 : 575-583). Ce pluralisme met ainsi en exergue un « ensemble de normes complexes, issues de diverses sources et s'imposant avec une force variable, dont les substances peuvent se faire face, voire se heurter » (Bernheim, 2011 : 38), ce qui permet de souligner les multiples contraintes qui sont autant de possibilités d'action et de légitimation de leurs actions pour les acteurs. Selon cette notion, les référentiels d'action des acteurs sont pluriels. Il ne s'agit pas seulement de l'Etat de droit centralisé, mais aussi de différentes normes et règles que les acteurs doivent appliquer, en fonction du processus de « structuration sociale » des relations qu'ils entretiennent au sein d'un milieu social (Moore, 1978 :57).

Cette théorie est pertinente pour l'analyse des pratiques des agents, car elle permet de concevoir les différentes sources du droit dans les aspects sociétaux. Elle conçoit la coexistence de plusieurs logiques de comportements, plusieurs formes de légitimités d'action. Ainsi, les normes de bonne gouvernance, au même titre que le droit étatique, les coutumes locales, les normes pratiques et sociales liées à un milieu, sont autant de sources de droit qui s'appliquent ou s'imposent aux individus.

L'analyse de ces situations de pluralisme normatif, et donc de ces référentiels de l'action, permet de mesurer le degré d'appropriation des normes de bonne gouvernance par les fonctionnaires et la rationalité des acteurs en général. Cela permet également de percevoir le différentiel entre les règles juridiques et l'usage, entre le modèle de gouvernance promu par les documents cadres sur lesquels reposent les réformes de l'Etat et la réalité sur le terrain. C'est cette analyse qui va être menée dans la partie suivante.

1. Le pluralisme normatif au sein du bureau communal

Pour l'ensemble des employés de l'administration communale des deux communes étudiées, la déviance fiscale est formellement inacceptable ; utiliser des prérogatives publiques à des fins privées est inconcevable. Cela prouve que cette division théorique entre les intérêts publics et les intérêts privés est claire au sein de l'administration publique locale, des chefs de colline à l'Admicom, le problème n'étant pas lié à cette division entre sphère publique et privée. Par contre, cela ne prouve pas que cette division soit due au travail de sensibilisation sur la lutte contre la corruption, celle-ci pouvant être beaucoup plus ancienne et en tout cas antérieure aux politiques de bonne gouvernance.

Lorsque la question de la déviance aux règles prescrites émergeait durant les entretiens, dans un premier temps une méfiance envers le « *muzungu* » (ici, l'étranger) poussait toujours la personne interviewée à exprimer ce qu'il est possible de considérer comme « la vérité officielle », c'est-à-dire le respect des procédures et des normes, en particulier l'impersonnalité de la charge publique. Cela signifie que les employés communaux savent très bien distinguer les normes officielles des usages et normes pratiques. Ce n'est pas une ignorance des normes dont il est question ici, mais bien de pratiques liées à une économie de la corruption, comme l'évoque Rose-Ackerman (Rose Ackerman, 1978).

Cependant, les observations participantes, menées dans le cadre du travail quotidien des agents de l'administration communale, ont permis de faire surgir de nombreuses situations au cours desquelles les logiques d'action des agents n'étaient pas guidées par la volonté de suivre les textes de référence. Une sélection d'exemples à Bukeye et Mabayi va permettre de mieux analyser la prégnance du lien social et des logiques opportunistes dans le jeu des acteurs.

A Bukeye, un nouveau bureau foncier, avec deux préposés a été implanté depuis 2014, à côté du service comptabilité. Ce bureau foncier a été mis en place suite à l'abrogation de la taxe de transaction sur la vente des biens immobiliers, afin d'appliquer un taux fixe et unique sur tout l'ensemble du territoire, et de développer un plan cadastral en bonne et due forme. Le conseil communal avait donc été obligé d'accepter la création d'un bureau foncier, ce qui signifiait accepter la réduction de ses revenus fiscaux sur le foncier. Cependant, le service comptabilité continua à appliquer la taxe sur la vente des propriétés foncières et d'immeubles, tout en sachant qu'elle avait été abrogée en 2008 (République du Burundi, 2008d).

En conséquence, depuis 2014 le service comptabilité et le bureau foncier sont en concurrence, ce dernier appliquant un coût du service public très inférieur aux tarifs pratiqués par le service de comptabilité. Le contribuable se rendant au bureau communal de Bukeye a alors le choix : soit aller auprès du service comptabilité et payer 10% du prix de vente de son bien en guise de taxe pour obtenir un titre foncier, soit se rendre au bureau foncier et obtenir un certificat dont la valeur légale est identique (voir même supérieure) au titre foncier, mais qui lui coutera au maximum 20 000 FBU.²⁵¹ Comme l'explique Bierschenk, ce phénomène pourrait être lié à une « sédimentation d'institutions » issues de réformes successives (Bierschenk, 2010 : 221), la négociation entre le service comptabilité et les administrés se basant sur différents registres de références, qui se chevauchent pour légitimer l'action.

Il y a en tout cas une situation de détournement de procédure, puisque le service comptabilité est censé appliquer une loi, mais maintient l'ambiguïté juridique afin de majorer les recettes de la commune (et probablement les gains de certains agents). Il ne s'agit pas d'une ignorance de la loi, mais au contraire d'une manipulation de celle-ci. De plus, le service comptabilité de Bukeye exerce une pression morale sur la population en traitant de tricheurs ceux qui se rendent au service foncier. Cette pression influence une partie des administrés, qui considère certains responsables comme de fins connaisseurs des dossiers administratifs communaux. Ils ont donc recours au service comptabilité de la commune en croyant que leur certificat aura une valeur légale supérieure à celui délivré par le bureau foncier. Il y a donc également une manipulation de l'ignorance des administrés sur le fonctionnement de l'administration communale.

Quant aux préposés du bureau foncier, employés sur base contractuelle par la commune (un contrat d'un an renouvelable), il semble qu'il y ait un accord tacite parmi les autres employés de la commune pour les ostraciser, même s'ils sont considérés comme agents de la commune. J'ai en effet découvert leur existence par hasard, après plusieurs semaines sur le terrain, sans que personne ne m'ait parlé auparavant de leur présence. Eux-mêmes cherchaient d'ailleurs à rester discrets, afin d'éviter de se mettre en porte à faux avec l'administration communale. Néanmoins, ils revendiquent la légitimité de leur travail et sont tout à fait conscients de l'illégalité des pratiques du service comptabilité, mais ils préfèrent ne rien dire. Ils considèrent que les personnes qui choisissent de se rendre auprès du service comptabilité plutôt qu'au bureau foncier sont « des personnes qui ont des choses à cacher », car eux se considèrent beaucoup plus pointilleux sur l'application du droit foncier.

²⁵¹ A titre comparatif, à Mabayi le titre foncier est facturé 3% de la valeur du bien immobilier, ce qui correspond au taux officiel. Le taux appliqué par le comptable est donc déjà en soi une norme pratique.

Leur situation professionnelle est cependant précaire, puisque leur salaire dépend de l'administration communale et qu'ils ont été mis en place dans le cadre d'une réforme impopulaire. Ils savent qu'ils peuvent à tout moment être « sacrifiés ». Seule la moitié des communes de la province a d'ailleurs appliqué la loi et donc crée les bureaux fonciers. Cela montre là aussi une application partielle et partielle de la loi, cette fois appliquée par les conseillers communaux. Autrement dit, l'application et l'appropriation des règles et normes est ici tributaire des dynamiques de pouvoir entre les acteurs, des rapports de force préexistants à l'introduction des règles. Dans cette configuration, le pouvoir institutionnel reste faible, sans capacité de limiter le pouvoir discrétionnaire des acteurs, utilisé au contraire pour maintenir les relations asymétriques existantes et favoriser la reproduction de normes pratiques propres au milieu étudié.

Autre exemple à Bukeye, en 2013 le rapport de l'inspection des finances au niveau provincial a établi que l'Admicom avait la fâcheuse tendance de saisir directement l'argent du recouvrement communal avant son enregistrement par la comptabilité, donnant en contrepartie des « bons de reconnaissance » de l'argent prélevé. Interrogé sur son rôle dans cette affaire, à savoir pourquoi il avait laissé la situation perdurer, le comptable affirma qu'il était effectivement au courant, mais que ni lui, ni les percepteurs ne pouvaient s'opposer à cette pratique. Selon lui, il y aurait eu une trop grande prise de risques en s'opposant à l'Admicom, dont l'influence et le soutien auprès du parti auraient sûrement nuit à qui aurait osé dénoncer la situation.²⁵² Cet exemple illustre à nouveau le clivage entre les normes et les pratiques, mais surtout l'importance des liens informels et des jeux de pouvoir qui en dérivent et qui sont déterminants dans le respect des normes et l'instauration des pratiques au sein de l'organisation communale.

De même, le comptable de Bukeye est au courant que les recouvreurs se rémunèrent directement sur le marché en conservant une partie des recettes fiscales (comme le montre la partie suivante). L'Admicom a même incité les recouvreurs à le faire à la fin de son mandat, lorsque le recouvrement avait été si mauvais et que la commune disposait de tellement peu de ressources qu'elle ne pouvait plus payer les salaires des recouvreurs. Lorsqu'il est demandé au comptable de commenter la situation, il admet que cette pratique va à l'encontre des règles de bonne gouvernance mais que la

²⁵² Le contexte politique de Bukeye est commun à de nombreuses communes du pays : le conseil communal est composé essentiellement de membres de partis au pouvoir, dont certains membres qui ont choisi l'administrateur communal sont des figures prééminentes du parti ou exercent une influence politique au niveau national. Le service comptabilité ne peut donc pas s'opposer à ces pratiques.

situation financière et les choix stratégiques du conseil communal ont porté les recouvreurs à agir de la sorte. Il soutient les recouvreurs et légitime leurs pratiques au regard de leurs faibles conditions socio-économiques.

Un autre type de pluralisme normatif considère, à nouveau, la politisation de l'administration communale. A Mabayi, en période électorale la distinction entre la gestion administrative et la campagne politique devint plus floue. Par exemple, j'accompagnai l'Admicom sur le terrain dans sa mission de résolution d'un conflit lié à l'eau, entre des orpailleurs et un entrepreneur ayant privatisé la source en amont. Dans son discours devant les orpailleurs, l'Admicom souligna surtout le rôle du CNDD-FDD pour la sécurité et le développement de la commune. De même, lors d'une réunion de sécurité en présence du gouverneur de la province, de l'Admicom et de l'ensemble des chefs de colline, le gouverneur exhorta les chefs de colline à faire respecter le CNDD-FDD. Cette pratique d'utilisation d'une autorité administrative à des fins politiques est courante. Il est cependant important de la souligner pour évoquer une ambiguïté récurrente au Burundi, c'est-à-dire le faible niveau de distinction entre les postes techniques et les postes politiques, ainsi que la politisation de l'ensemble de l'administration publique.

Enfin, pour la majorité des personnes interviewées, le caractère illégal de la déviance fiscale n'est pas corrélé à son illégitimité. Les fonctionnaires considèrent que subvenir à leurs besoins physiologiques et de sécurité ou favoriser un membre proche du réseau social sont autant de formes de légitimation de comportements illégaux, tant pour leurs propres agissements que pour ceux de leurs collègues. L'interdépendance entre collègues, le partage d'une même conception normative, la peur des conséquences en cas de révélation de vérités dérangeantes permettent de maintenir certaines pratiques illégales. En particulier à Bukeye, les informations circulent sur les agissements de certains agents, mais il pourrait être contreproductif voir dangereux de révéler ces agissements ; cela pourrait compromettre une carrière professionnelle, une relation d'amitié ou des gains potentiels. L'entremêlement des statuts formels et informels au sein de la société et de l'administration communale ainsi que la conjoncture politique actuelle augmentent le risque pour un éventuel déclencheur d'alerte, permettant donc à ces pratiques illégales de perdurer et d'être renforcées.

Pour autant, ces normes pratiques ne sont pas exemptes de tout contrôle social. A Mabayi, un cas de destitution d'un chef de colline a été évoqué durant des entretiens, car ce chef de colline avait uniquement défendu ses intérêts au mépris de ceux de la communauté. Pour les citoyens, il semble

qu'il puisse y avoir une tolérance envers certaines pratiques, mais dans une certaine mesure. La sanction sociale, en cas de déviance patente, pouvant être appliquée.

2. Orientation stratégique et perception des agents de recouvrement

Par leur position stratégique, en contact direct avec les citoyens et chargés de constituer les revenus de la commune, les percepteurs d'impôt occupent une place privilégiée. Pourtant, ces derniers sont relativement peu considérés par leur hiérarchie, leur statut socio-économique étant relativement faible, avec un salaire dépassant rarement 20 000 FBU (10€) par mois.²⁵³ Réciproquement, leur implication pour la commune est limitée. L'étendue de la petite corruption est d'ailleurs considérable. Par exemple, pour comprendre l'ampleur des manquements de perception sur les marchés de Bukeye, j'ai calculé le revenu potentiel des marchés, en comptant l'ensemble des matières taxables présentes sur le marché, puis je l'ai comparé au montant effectivement versé par les chefs des percepteurs des marchés.²⁵⁴ A chaque observation, l'écart entre le potentiel fiscal et la recette réellement perçue est toujours dans la même proportion : seulement la moitié du potentiel fiscal est perçue par la commune, alors que chaque transaction sur le marché est censée être taxée par les percepteurs.²⁵⁵

Ce différentiel peut-être dû à l'évasion fiscale (certains acheteurs et vendeurs réussissant à tromper la vigilance des percepteurs), à la négligence de certains percepteurs (qui ne peuvent contrôler l'ensemble des transactions sur le marché), mais aussi à la corruption des agents (qui vont sciemment empocher une taxe, mais sans délivrer de ticket marché aux vendeurs, c'est-à-dire de preuve de paiement de la taxe). Selon les entretiens avec les percepteurs, ces pratiques informelles leurs permettent de se constituer un revenu supplémentaire substantiel, même si certains postes sont plus « lucratifs » que d'autres. Le niveau de corruption dépend avant tout de la fiabilité des outils de contrôle du recouvrement : là où le timbre fiscal a été introduit et le recensement bien effectué, la petite corruption est réduite :

²⁵³ Comme expliqué dans le chapitre 7, le revenu des agents de recouvrement est calculé au pourcentage, soit 10% du montant total recouvré

²⁵⁴ L'exercice a été renouvelé six fois sur le marché de Kiziguro et deux fois sur le marché de Rutunguro.

²⁵⁵ Il serait trop complexe d'entrer ici dans les détails de la taxation sur les marchés, qui varie d'ailleurs d'un marché à un autre. Retenons simplement que certaines activités sont taxées à chaque transaction (comme la vente de régime de bananes ou de chèvres), alors que d'autres vendeurs paient une redevance pour l'espace occupé sur le marché (comme les couturiers ou les vendeurs de tissus).

« Avant avec les quittanciers, on pouvait tricher en mettant en mettant 100.000 FBU sur l'original et 80.000 FBU sur le papier carbone en mettant un cache entre les deux. Maintenant avec le timbre, ce n'est plus possible car il n'y a que la valeur indiquée sur le timbre, alors il y a moins de fuite.»²⁵⁶

Dans les deux communes, les barrières douanières, dont le contrôle est difficile, sont de loin le poste le plus lucratif (en termes «d'à-côtés»). A Bukeye, l'un des deux collecteurs d'impôts préposé aux briques (toujours présent au bar, à côté de la route principale) affirme détourner la taxe sur au moins un camion par jour, soit environ 15.000 FBU. Les commissionnaires en brique confirment qu'il est plus rentable de s'arranger avec le percepteur (et les policiers en cas de contrôle) que de payer le montant officiel et recevoir la quittance. De même à Mabayi, les percepteurs de l'une des barrières douanières affirment réussir à « ramener au moins 5.000 FBU par jour à la maison ». Dans la mesure où certains membres doivent opérer de nuit et d'autres de jour, il y a une solidarité entre les membres, avec une répartition équitable des « gains » entre les membres de l'équipe préposée à la barrière. Cela montre la prégnance du lien social dans le maintien des pratiques, pour devenir des normes pratiques dans le milieu étudié (Olivier De Sardan, 2013: 1).²⁵⁷

Autre exemple de fraude massive, le secteur de l'orpaillage à Mabayi. Comme il est physiquement difficile de vérifier le nombre exact d'orpailleurs sur chaque chantier, les percepteurs font payer directement au propriétaire de l'exploitation un forfait pour un nombre déterminé d'orpailleurs ; ce nombre correspond ou non au nombre exact d'orpailleurs. Cela permet aux percepteurs de négocier une commission pour la diminution du montant de l'impôt demandé au propriétaire de la mine. Ainsi, formellement, pour chaque ouvrier de la mine qui s'acquitte de l'impôt, le percepteur gagne 700 FBU (soit 10% des 7000 FBU que doit payer chaque orpailleur), alors qu'il peut recevoir de manière informelle 2000 FBU ou 3000 FBU de pot de vin pour chaque ouvrier. Cette pratique bénéficie à l'ensemble des acteurs en présence, des recouvreurs au propriétaire de l'exploitation en passant par les orpailleurs. Seule la commune est lésée, ce qui semble secondaire dans la conception des intérêts des acteurs. En revanche, pour la commune le manque à gagner est considérable puisqu'il s'agit de la première rentrée fiscale à Mabayi. Durant la période de recherche, les « manquements de perception » (un terme générique utilisé par l'administration communale pour évoquer aussi bien le faible rendement des percepteurs que leurs « à-côtés ») étaient tellement élevés que l'administrateur communal prit l'initiative d'aller lui-même faire le recouvrement.

²⁵⁶ Entretien avec Crescent, aide comptable à Mabayi, 16/04/2015

²⁵⁷ Olivier De Sardan définit une norme pratique comme « les diverses régulations informelles, de facto, tacites ou latentes, qui sous-tendent les pratiques des acteurs ayant un écart avec les normes publiques »

Pour les recouvreurs interrogés, la petite corruption correspond à une rétribution légitime car, à leurs yeux, leurs conditions contractuelles sont exécrables et ils disent devoir se rémunérer eux-mêmes. Ils savent évidemment que leur comportement ne correspond pas aux règles officielles, mais ils disent respecter d'autres règles : la solidarité entre recouvreurs au sein des équipes de recouvrement, le respect envers la famille afin de la nourrir le mieux possible, la solidarité entre citoyens en minimisant l'imposition fiscale. Il s'agit pour les recouvreurs d'un calcul rationnel risque/opportunité, puisqu'une moitié des gains est captée par les recouvreurs, et l'autre moitié est transmise à la Commune. Les recouvreurs ne se considèrent pas comme déviants, seulement comme des démunis cherchant à subvenir à leurs besoins. De plus, la partie lésée reste une entité abstraite ; la dépossession de cette entité collective, qui plus est un employeur auprès duquel ils se sentent déconsidérés, ne semble pas les émouvoir. C'est de ce détachement de la structure étatique, de ce décalage entre la fonction de l'Etat et la représentation qu'en ont ces agents que repose le pluralisme normatif et moral des agents de recouvrement.

Afin d'illustrer la perception et l'orientation stratégique des agents de recouvrement dans l'exercice de leur fonction, une série de dialogues entendus lors des observations participantes a été reproduite ici. Précisons que ces dialogues ont été entièrement tenus en kirundi, mais la présence de l'interprète lors des observations participantes a permis leur traduction en français sans en perdre le sens. Précisons également que le nom des percepteurs a été modifié pour des raisons de sécurité. Cette analyse des discours permet d'appréhender les représentations, les structures symboliques et les normes pratiques des agents publics et des contribuables. Ils seront ensuite complétés par d'autres éléments essentiels pour définir cette orientation stratégique des agents de recouvrement.

**Colline Shumba, commune de Bukeye, le 29/01/2015,
recouvrement de la taxe annuelle sur les activités**

Nous entrons dans une boutique de bière locale, le chef de colline et le percepteur, Emmanuel, sont présents. Le chef de colline se tient légèrement en retrait. Notre présence rend le contribuable méfiant.

- **Emmanuel (très sérieux):** Bonjour, nous sommes là pour la collecte des taxes annuelles. C'est notre deuxième passage, tu sais que tu dois payer !
- **Le contribuable (furieux):** Je ne veux pas payer 5.000 francs et je veux voir si tu fermes ma boutique !
- **Le percepteur (d'un ton ferme) :** Tu dois payer !
- **Le Contribuable (en colère):** Je ne paie pas 5000, c'est beaucoup d'argent !

Le chef de colline appelle le contribuable par son prénom, s'avance, puis lui murmure quelque chose à l'oreille. Le contribuable nous regarde, puis son attitude change et il devient plus calme.

- **Le contribuable (tout en tendant l'argent):** Amahera yanje agiye ararira ! Muratoye basha ! (Littéralement : Mon argent part avec des pleurs ! Vous venez de gagner facilement de l'argent !)

Après le paiement du contribuable, le percepteur est interpellé par un client

- **Le client :** Tu m'offres une bière ?!
- **Emmanuel :** Je n'ai pas d'argent
- **Le client :** Un percepteur ne peut jamais manquer d'argent ; toi on t'a donné une assiette assez vaste, cela doit te rapporter beaucoup.
- **Le percepteur (gêné):** Je ne gagne pas cet argent !
- **Le client :** Arrête de contester ! On connaît le métier de percepteur, moi-même j'ai été percepteur, je sais que tu as toujours les poches pleines. On t'a donné une assiette à manger, Monsieur ! Continue à bien manger mais offre-nous une bière de temps en temps.
- **Le percepteur (gêné) :** J'ai eu ce que je cherchais, je vais partir car je suis avec des visiteurs

Il boit deux gorgées de la bière qui lui a tendue le client, puis il sort.

Ce dialogue illustre toute la difficulté du travail de percepteur, dont l'action est perçue comme une extorsion de fond par les contribuables, ou une perte d'argent. Notons la présence du chef de colline, qui est là pour apaiser les éventuelles tensions, ce qui semble en l'occurrence fonctionner.

L'attitude des représentants de l'Etat est ambivalente, car ils se montrent fermes pour incarner l'autorité de l'Etat, tout en maintenant des relations personnelles avec les contribuables, comme le souligne l'usage d'un langage familier et du prénom du contribuable récalcitrant. Comme le souligne Lipsky dans l'étude des « street-level bureaucrats », cette proximité des agents avec les populations soulignent les marges de manœuvre suffisamment larges dont ils bénéficient pour contourner les règles établies (Lipsky, 1980 :10). En outre, le comportement de l'ensemble des acteurs dévoile à quel point la présence du « *muzungu* » (l'étranger, le Blanc) a modifié l'interaction dans cette scène. La gêne du recouvreur occasionnée par les propos du client en ma présence révèle que l'écart entre les règles formelles et les pratiques des percepteurs reste formellement inacceptable et difficilement avouable en public. Cela signifie que la distinction entre sphère privée et sphère publique est clairement établie dans la perception des acteurs, qui savent très bien quel comportement est licite et lequel ne l'est pas.

Il est certain que le propos du client dénonçant les pratiques du milieu n'était pas anodin ; même si son intention reste équivoque, sa perception des agents de recouvrement révèle à la fois un mépris et une jalousie envers ce qui est considéré comme un poste juteux. Elle témoigne en même temps des attentes portées sur celui qui agit au nom de l'Etat, qui se doit d'être redevable et sociable envers son milieu social. La gêne de l'agent de recouvrement est justement le reflet de cette contradiction entre un impératif de probité (que je rappelle dans la situation) et des contraintes sociales qui pèsent sur les agents publics, appelées dans le jargon des employés communaux les « solidarités négatives », comprises comme la capacité de certains à s'allier pour contourner une loi ou des procédures. Ces solidarités négatives s'expriment sur base identitaire (appartenance à la colline, la famille, affinités personnelles) ou en fonction d'intérêts à défendre (solidarité partisane).

**Colline Kibande, le 03/04/2015, commune de Mabayi, boutique de bière locale,
recouvrement de la taxe annuelle sur les activités**

Nous sommes trois, le recouvreur, l'interprète et moi-même

- **Bernard (amicalement) :** Amahoro mupfasoni (Bonjour madame), nous venons pour la taxe

- **La vendeuse (furieuse):** J'ai déjà dit que je ne payerai pas car je viens de travailler six mois seulement !
- **Bernard (avec autorité):** La commune t'a recensé, tu dois payer ! Dis-moi quand je peux venir chercher l'argent.
- **La vendeuse (furieuse):** Non, je refuse !
- **Bernard (d'un ton posé):** Pourquoi tu refuses de payer alors que ta colline est la première à réclamer un centre de santé ? Tu crois que la commune va le construire sans argent ?
- **La vendeuse (après une longue hésitation) :** Reviens à la fin du mois, j'aurai cet argent

Bernard remercie la vendeuse, la salue poliment, puis sort.

Ce dialogue a été choisie car il est représentatif des méthodes de recouvrement utilisées par les agents de recouvrement durant leur travail sur les collines. Durant cette interaction, le recouvreur cherche à convaincre la contribuable par rapport à ses attentes, plutôt que d'évoquer un éventuel devoir citoyen ou une obligation juridique. Ainsi, il joue sur la dissonance cognitive existante entre l'image que cette femme a d'elle-même lorsqu'elle revendique un bien public en tant que citoyenne et celle de contribuable qui refuse de contribuer au bien commun. Cette technique d'argumentation, très usitée par les percepteurs, implique une personnalisation de l'impôt. S'il s'agit d'un procédé qui permet d'éviter le recours à la menace ou à la violence (des méthodes peu utilisées par les agents), elle est cependant une déviance par rapport à la définition formelle de l'impôt, qui établit que « payer l'impôt, c'est acquitter un prélèvement pécuniaire obligatoire, à titre définitif et sans contrepartie directe » (Barilari, 2007:27).

Notons que l'argument invoqué est sans fondement factuel, puisque l'argent de l'impôt ne sert qu'aux dépenses de fonctionnement de la commune et non à la construction des centres de santé. En l'absence d'informations sur la gestion des taxes, les agents de recouvrement se débrouillent pour convaincre les contribuables. Ces références trompeuses, basées sur la représentation que ce font les agents de la commune plutôt qu'une information donnée par leur hiérarchie, sont représentatifs d'un pluralisme normatif, puisqu'elles révèlent plusieurs critères de jugement sur la fonction de la commune et du recouvrement fiscal. Ici, c'est donc l'administration communale qui génère elle-même ce pluralisme normatif, en faisant preuve de peu de transparence sur son fonctionnement et en laissant s'instaurer « ces interfaces des rôles et des représentations structurantes » (Gazibo & Thiriot, 2009 : 89) entre les percepteurs et les administrés. De plus, comme il n'y a pas de système de rotation des percepteurs, ces

derniers sont donc en contact régulier avec les mêmes contribuables, facilitant l'instauration d'un rapport de confiance et le développement de routines propres à ancrer un Etat administratif (ici à travers le paiement de l'impôt), mais aussi à le contourner.

Dans cette série de dialogues présentés ici, aucun enrichissement personnel n'a pu être observé ouvertement. Cependant, des observations en catimini à l'entrée du marché central de Mabayi ont permis de voir en direct la corruption des agents de recouvrement. De plus, ces pratiques ont été confirmées par de nombreux agents de recouvrement, même si, selon les personnes interrogées, elles ne concernaient jamais eux-mêmes, mais leurs collègues. La présence d'une personne étrangère au milieu, qui représente donc une menace potentielle pour les acteurs, a eu une influence rédhibitoire. La peur de perdre leur poste ou la honte d'avouer des pratiques à l'encontre des règles formelles du métier était perceptible. En outre, au cours des entretiens, les agents de recouvrement n'ont jamais évoqué le terme « corruption ». Par exemple, plusieurs recouvreurs ont confirmé que sur le marché, la consigne est « utilise tous les tickets marchés, le reste c'est pour toi ! L'argent de la commune doit être rempli d'abord. » Ainsi, pour les agents de recouvrement il ne s'agit pas d'une déviance ou d'une corruption, mais simplement de se constituer un complément de salaire.

3. L'importance des normes sociales dans la petite corruption

Finalement, il reste à comprendre comment ces pratiques s'inscrivent au sein de dynamiques sociales plus larges, qui facilitent ces façons de faire sans pour autant les provoquer. Cela revient à chercher la présence d'un pluralisme normatif au sein de la sphère sociale, comme cela a été réalisé au sein de l'administration communale, afin de révéler comment les multiples contraintes deviennent autant de possibilités pour les acteurs de légitimer leur comportement. En effet, au-delà de son image péjorative, la petite corruption s'inscrit dans des dynamiques sociales, qui la légitiment et lui permettent de se reproduire de manière insidieuse. Ces normes sociales ne sont pas perçues comme des devoirs moraux ou des obligations péremptoires, mais plutôt comme des attentes et des sentiments d'obligation, en fonction du contexte d'interaction. Certes, la force d'induction des normes sociales est plus ou moins présente, selon le contexte. Comme l'illustre l'exemple suivant, les normes sociales sont surtout un guide cognitif des interprétations possibles.

Lors d'une observation participante sur le marché de Kiziguro à Bukeye, une personne est dénoncée auprès de la cheffe des recouvreurs pour avoir acheté une chèvre sans s'acquitter du paiement de la taxe (elle n'a donc pas de ticket marché, c'est-à-dire de reçu de paiement de la taxe). En ma

présence (ce qui influence le déroulement de l'action), la cheffe accourt, saisit la chèvre et exige de la propriétaire de la biquette de dénoncer le recouvreur corrompu, sous peine de payer une amende de 5000 FBU en cas d'obstruction. La propriétaire de la chevrette refuse et invoque le fait qu'elle ne pourrait pas reconnaître le recouvreur. La cheffe des recouvreurs lui présente trois d'entre eux, mais la femme dit qu'elle a déjà oublié le visage du recouvreur. Puis un homme vient auprès de la cheffe pour dénoncer un individu, en affirmant que ce dernier était complice dans la tricherie, la femme ayant payé 300 FBU de corruption au recouvreur au lieu des 500 FBU réglementaire.

L'homme inculpé demande à la cheffe de lui parler en privé ; Elle répond qu'il doit parler en ma présence. L'homme refuse puis génère une vague d'opposition dans la foule contre elle ; il demande que la chèvre soit relâchée et dit que « ce n'est pas aujourd'hui qu'on a commencé à voler au Burundi et ce n'est pas à Kiziguro qu'on va commencer à pénaliser les corrompus ». La foule est partagée, une partie soutient la cheffe et une autre partie l'inculpé. La cheffe ne cède pas à la pression de la foule et attache la chèvre à un poteau, sans que personne n'ose la détacher. Finalement, la nouvelle propriétaire de la chèvre ne céda pas à la menace de sanction et refusa de dénoncer le recouvreur corrompu. Elle attendit trois heures, puis se décida à négocier avec la cheffe des recouvreurs. Finalement, l'éleveuse paya simplement les 500 FBU de ticket marché et récupéra sa chèvre.

Cet exemple indique que la propriétaire de la chèvre a préféré risquer de payer une amende, puis payer doublement la taxe plutôt que de dénoncer un comportement allant à l'encontre de la loi. D'autres facteurs, tels que le rapport à l'Etat ou le lien social sont donc supérieurs au cadre légal et sont en compétition avec lui. Ainsi, le faible niveau de confiance dans le système judiciaire ou dans l'Etat a poussé une partie de la foule à soutenir le complice de la corruption contre l'autorité. On peut également y voir, dans la conception de Crozier, une « structure d'action collective » (Crozier & Friedberg, 1977:45), qui porte à l'acceptation et la diffusion de pratiques quotidiennes partagées par le corps social, et qui s'oppose à la structure d'action collective voulue par les normes anti-corruption. Ainsi, alors que de l'extérieur l'argumentation du corrompu pourrait sembler un peu douteuse, l'adhésion d'une partie de la foule prouve la difficulté de lutter contre « les normes de solidarité des réseaux sociaux » (Blundo & Olivier De Sardan, 2006). En outre, ces pratiques de « braconnage » ou de « résistance » (De Certeau, 1990) se reproduisent en marge d'une légalité formelle (incarnée par la cheffe des recouvreurs), qui est cependant connue de tous pour sa tolérance envers ces pratiques, ce qui facilite leur perpétuation.

En effet, la cheffe des recouvreurs du marché est parfaitement au courant des pratiques des recouvreurs. Elle s'est cependant sentie obligée d'intervenir de par ma présence, mais sans pour autant contrevenir aux normes sociales du milieu, sans exercer une rupture entre son rôle professionnel et son insertion sociale. A aucun moment il n'a été question de convoquer une autorité communale ou la police, la cheffe n'a privilégié que des options « à l'amiable ». Le recours à une plus haute autorité semblait clairement disproportionné, à l'encontre d'une pratique considérée comme légitime par le corps social et comme une expression du lien social. Cela évoque la prégnance du concept de corruption comme échange social (Médard, 2000), où la confiance (acquise ou négociée) entre les acteurs permet de sécuriser les transactions informelles et faciliter leur reproduction, loin de la répression des normes anti-corruption. Cela illustre également le décalage entre la condamnation de la corruption de manière formelle et son acceptation par le plus grand nombre au quotidien, soit finalement une opposition entre la conception étique de la corruption (du point de vue externe) et sa représentationémique (du point de vue des acteurs) (Olivier De Sardan, 1999).

Notons que le vol est considéré comme profondément immoral au Burundi. Plusieurs fois sur les marchés, j'ai assisté à des scènes de vindicte populaire contre des personnes accusées de vol. Par exemple, sur le marché de Kiziguro, un homme fut accusé par une vendeuse de patates douces de l'avoir entourloupée, en lui promettant de payer la taxe pour obtenir d'elle un prix bas, puis de finalement n'en rien faire. Aux cris de la femme, l'homme fut rapidement entouré par une foule haineuse, qui vociférait et l'invectivait à haute voix. L'homme avait peur et cherchait à s'extraire de la foule grandissante, il gesticulait et hurlait plus fort que les personnes alentours, pour éviter de se faire frapper. Par chance pour lui, il se trouvait tout près d'un talus marquant la limite du marché, ce qui lui permit d'échapper à la foule, qui ne le poursuivit pas en dehors du marché. Cela prouve que la corruption n'est absolument pas considérée comme du vol, mais qu'elle est au contraire plutôt liée à l'entraide, comme le souligne également l'exemple suivant :

Observation participante sur la colline de Kiziguro, commune de Bukeye, le 03/01/2015, recouvrement de la taxe hebdomadaire sur les activités commerciales

Nous entrons dans une boutique de bière locale, avec l'agent de recouvrement, Aron. Il est à la fois chef de colline et agent de recouvrement

- **Aron (sur un ton cordial):** Amahoro ! (Que la paix soit avec toi !)
- **Le contribuable (courtoisement):** Amahoro nyakwubahwa Gahama ! (Bonjour chef !)
- **Aron (d'une voix amicale mais avec autorité):** Donne-moi l'argent de la commune.
- **Le contribuable (avec sévérité):** Et c'est combien ?
- **Aron (avec autorité):** C'est 2000 Francs

- **Le contribuable (d'une voix plaintive)** : Je n'ai pas d'argent, je viens juste de commencer à vendre, tu n'as pas vu les problèmes qu'on a eu ? Je ne pouvais pas vendre au milieu d'une bagarre quand même !
- **Aron (d'une voix très douce)**: Mais il me semble que je ne pourrais pas partir sans cet argent.
- **Le contribuable**: Cette chèvre a été abattue hier, mais jusqu'à maintenant je n'ai presque rien vendu !
- **Aron (d'une voix toujours très douce, en sortant son stylo et le quittancier)**: est-ce que tu crois que ce serait possible que je parte sans cet argent ?
- **Le contribuable (d'un ton plaintif et contestataire)**: Non, n'écris pas ! Je ne pourrai pas me permettre de te donner le peu que je vais gagner, c'est pour la farine et les haricots de mes enfants !
- **Aron (affirmatif)** : Je ne partirai pas sans cet argent, mon cher.
- **Le contribuable (se lamentant)**: Je n'ai que 200 Francs
- **Aron (affirmatif)**: Cela fait longtemps que tu n'as pas payé. Donne quand même 500.

Le contribuable lui donne 500 FBU ; le chef de colline le remercie, il prépare une quittance de 500 FBU, lui laisse le reçu et sort.

Cette scène surprend par sa théâtralité, chaque acteur interprétant ce qu'il considère être son rôle, dans une représentation qui a déjà été répétée de nombreuses fois et dont l'épilogue est déjà connu, ce qui n'empêche pas bien sûr une improvisation dans le jeu des acteurs. Néanmoins, au-delà de l'interprétation, la scène n'est pas sans faire oublier la réalité socio-économique du Burundi, où 2000 FBU (1€) peuvent faire la différence dans le budget d'un commerçant (ou d'un percepteur). Ainsi, chacun se lance dans la joute oratoire pour en tirer le plus profit, l'un avec pour armes son autorité et son quittancier, l'autre jouant sur le registre des lamentations économiques et politiques (l'évocation de la bagarre de la veille entre deux paysans en litige foncier n'étant peut-être pas anodine, face à un chef de colline qui est justement élu pour assurer la paix et la sécurité sur son territoire).

La salutation de l'agent de recouvrement par sa fonction (« *bonjour chef* ») permet au citoyen d'exhiber son respect de l'autorité, tout en facilitant l'interaction avec l'agent de recouvrement. Autrement dit, le contribuable reconnaît l'autorité du chef de colline, pour en même temps en tirer profit. Il s'agit à nouveau d'une imbrication entre le formel et l'informel, puisque ce rappel du rôle formel du chef de colline permet une négociation informelle de l'impôt. Le chef de colline se montre finalement magnanime envers l'un de ses électeurs, les raisons de cette magnanimité pouvant être multiples. Enfin, un dernier dialogue permet également de souligner l'insertion du recouvrement fiscal au sein d'une relation de redevabilité :

**Marché principal de Mabayi, le 29/05/2015,
recouvrement de la taxe annuelle sur les activités**

Contrairement à Bukeye, les vendeurs ont été informés une semaine auparavant du passage des agents de recouvrement. Le percepteur, Sylvestre, est accompagné par un membre du comité de suivi du recouvrement.

- **Sylvestre (courtoisement) :** Bonjour, nous passons pour prendre l'argent de la taxe.

- **Le vendeur (affirmatif):** Je suis d'accord pour payer les 5000 francs, mais je veux un passage menant vers mon étal ! Je veux aussi que mon voisin, ici, me laisse un espace, et je veux que tous mes voisins qui ne paient rien à la commune soient chassés du marché!

- **Sylvestre (contrarié):** Je te promets que tes demandes seront étudiées par la commune.

Le vendeur donne les 5000 Francs et reçoit son timbre fiscal. Le vendeur semble satisfait, pendant que Sylvestre à l'air contrarié. Il salue puis s'éloigne.

Malgré son caractère fugace, ce dialogue évoque à nouveau la capacité des contribuables à monnayer leur contribution à l'Etat. Cette conception de l'impôt est clairement en décalage avec sa définition formelle, qui établit que « payer l'impôt, c'est acquitter un prélèvement pécuniaire obligatoire, à titre définitif et sans contrepartie directe » (Barilari, 2007: 27). En tant que représentant de la commune, l'agent de recouvrement ne peut décrédibiliser son action (au risque de perdre sa propre autorité) et il se sent obligé de montrer qu'il s'engage à considérer les revendications du contribuable. Ce rôle d'intermédiaire le met cependant dans une position embarrassante car il va maintenant être redevable envers ce vendeur, tout en sachant que son pouvoir d'influence auprès de la commune est très faible et que ce genre de revendications a peu de chances d'obtenir gain de cause. Les revendications de ce contribuable sont également évocatrices d'une volonté d'égalité face à l'impôt et de fustiger les profiteurs, ce qui confirme l'hypothèse de Torgler évoquée dans le cadre théorique, selon laquelle la probité fiscale dépend du respect des règles par l'ensemble de la communauté (Torgler, 2002).

Finalement, il fut intéressant durant la recherche de percevoir l'usage de certaines expressions linguistiques pour légitimer les pratiques déviantes. Comme le souligne Rodegem (Rodegem F.,

1983: 382), les Burundais se réfèrent dans leurs discours à des parémies, c'est-à-dire des « citations normatives consacrées par l'usage et tombées dans le domaine commun ». Il s'agit d'un type d'énoncé oral, utilisé pour convaincre l'auditoire et s'appuyant sur la sagesse des anciens. Ces parémies évoquent notamment les arrangements : « Nul affaire ne se règle sans pot de vin » (« *Nta wushînga icûmu ahó atâshinze akûma* »²⁵⁸) « Un homme qui ne sait pas magouiller n'a pas de quoi nourrir son enfant » (« *Umugabo atabeshe ntasumira umwana* ») ; « Les bonnes mains sont celles qui se croisent pour échanger des biens » (« *Iminwe iryoha inyuranye* »). Elles promeuvent l'impunité et la débrouille, là où la faim justifie les moyens. Cependant, d'autres parémies évoquent également la probité et la justice sociale : « nul ne mange ce qui ne lui a pas demandé de la peine » (« *Ntā wurya ikitámugôye* ») ; « Les choses gratuites rendent sot » (« *Ivya gusa bitera ubwenge buke* ») ; « Un vrai homme, c'est celui qui vit de son effort » (« *Umugabo n'uwurya ivyo abiriye akuya* »). Cette ambivalence des expressions vernaculaires révèle une exploitation du registre socio-culturel, en fonction du contexte. Il n'y a pas une culture de la corruption au Burundi, puisque ces pratiques varient en fonction des acteurs et des contextes étudiés, mais une instrumentalisation du patrimoine culturel par les citoyens, pour soutenir leurs pratiques.

CONCLUSIONS

L'étude montre que le cadre administratif et légal a été profondément modifié par l'introduction des nouvelles normes anti-corruption, créant un nouveau référentiel d'action pour les agents publics, tant en termes de procédures administratives et financières que dans la définition des lois. Le cas du comptable de Mabayi illustre des phénomènes d'appropriation des normes de BG, profitant de ces nouvelles compétences pour prendre l'ascendant sur l'administrateur communal. Mais même dans son cas, il s'agit d'une application sélective de ces normes, comme l'illustre l'impossibilité de sanctionner les recouvreurs peu productifs, ces derniers ayant été recrutés non pas en raison de leurs capacités, mais de leur dévouement pour le parti ou des affinités personnelles.

Ainsi, malgré la modification de ce cadre de référence, l'écart entre les normes formelles et informelles a peu évolué. Cela témoigne de l'incapacité de l'Etat à instaurer une police de l'action pour empêcher certaines pratiques et orienter les représentations de l'Etat. L'analyse met en évidence que ce faible contrôle des actions et des représentations est dû notamment au « dédoublement

²⁵⁸ Littéralement, nul ne fiche sa lance là où il n'a pas auparavant fiché un petit fer

fonctionnel » des agents, qui agissent au nom de l'Etat tout en respectant les normes pratiques propres à leurs milieux sociaux.

La recherche a permis d'identifier les principaux facteurs portant à la petite corruption au niveau local. La survie semble être le facteur premier, les salaires étant si faibles que les agents n'ont parfois pas d'autres choix que d'outrepasser les règles. La pression des pairs et collègues au sein des réseaux semble également être un facteur d'influence important. Les pratiques se maintiennent à travers des réseaux de patronage, des logiques de domination et des solidarités. De plus, le contexte institutionnel permet, chacun à son niveau, de jouir de marges de liberté, qui semblent facilitées par des contrôles erratiques à tous les niveaux.

Comme le souligne Rufyikiri, la corruption au Burundi est systémique et se maintient à travers le dévoiement des moyens de contrôle de la corruption au profit d'intérêts particuliers (Rufyikiri, 2016). C'est notamment la politisation de l'administration publique qui a limité l'impact des politiques anti-corruption. Le nouveau cadre juridique et administratif a finalement facilité les comportements opportunistes, en renforçant les rapports de force asymétriques et en favorisant les acteurs liés au parti au pouvoir. La petite corruption semble ainsi faire partie du système de gouvernance institué par l'actuel régime au pouvoir, ce n'est pas une défaillance dans le système. La mainmise du CNDD-FDD sur les autorités de contrôle et le risque pour les lanceurs d'alerte génèrent une sorte d'immunité pour les agents publics et les élus locaux. En conséquence, les politiques anti-corruption ont renforcé l'impunité des agents liés au parti au pouvoir.

L'étude souligne également que l'écart entre les normes formelles et les pratiques observées ne dépend pas forcément du niveau socio-économique, puisque le cas de Bukeye révèle que l'administrateur communal ou le comptable ont un salaire trois à quatre fois plus élevé que les agents de recouvrement, sans pour autant être plus prompts à respecter les normes formelles. Pour autant, le facteur économique ne peut être complètement écarté, puisque la première motivation des agents de recouvrement semble être l'assouvissement des besoins physiologiques. A leur niveau, chaque marge de liberté est exploitée afin d'accroître les gains individuels ; le respect des règles est conditionné à l'assouvissement des besoins physiologiques. Autrement dit, les bénéficiaires finaux des réformes ne sont pas réceptifs à une volonté de changement de leur milieu professionnel tant que les réformes n'apportent pas un changement direct et immédiat, contribuant à la satisfaction de leurs besoins physiologiques. Le coût-opportunité d'un changement comportemental et organisationnel pour les recouvreurs est trop élevé par rapport aux gains perceptibles.

Il est intéressant de noter que le poids de la tradition, de l'identité clanique ou ethnique n'est absolument pas mis en évidence dans l'ensemble des entretiens menés et des observations participantes. Cela ne signifie pas que ces identités soient inexistantes ou ne servent pas de référence, mais qu'au moins leur rôle dans la définition du fonctionnement de l'Etat au niveau local est réduit. Néanmoins, le rappel à la tradition et donc à une certaine conception du lien social est parfois perceptible à travers l'utilisation des parémies, mais seulement de manière ponctuelle, au gré des intérêts défendus. Cette influence de la tradition semble plutôt perceptible dans la conception patrimoniale de l'Etat par les usagers et les agents publics, qui négocient au quotidien leur engagement envers l'Etat.

Le chapitre a montré tout un ensemble de pratiques différentes, que ce soit la corruption passive des inspecteurs des finances de la province, la concussion ou la gestion frauduleuse du service comptabilité de Bukeye, le trafic d'influence dans le cadre des élections du conseil communal, le clientélisme politique dans le recrutement des agents de recouvrement, etc. La corruption prend ainsi différentes formes, de la corruption comme échange social (le favoritisme) à la corruption économique (les pots-de-vin). L'étude montre que les acteurs adaptent leur comportement et leur moralité en fonction de l'inclusion sociale des pratiques et des logiques de redistribution. Cependant, c'est aussi c'est aussi cette multiplicité des interprétations possibles des situations et la duplicité du jeu des acteurs qui les poussent à croire que la reproduction des pratiques est un moindre risque qu'aller à leur rencontre, facilitant ainsi leur perpétuation.

La comparaison avec des travaux déjà réalisés sur la corruption permet de mettre en exergue les spécificités du milieu étudié. Tout d'abord, la corruption est diffuse, elle n'est pas présente uniquement au niveau des élites. Cependant, comme l'affirme Sindzingre il n'y a pas de « culture du détournement » au Burundi (Sindzingre, 1997: 394), seulement des « pressions communautaires » (Ibid. : 13) qui légitiment certaines pratiques, sans s'inscrire dans une continuité culturelle ou autre. Concernant ces « pressions communautaires », Smith (Smith 2003 :4), Chabal et Daloz (Chabal & Daloz, 1999) montrent l'importance des réseaux familiaux et de patronage pour l'accès aux ressources au Niger. Si au Burundi la filiation est également une voie d'accès aux ressources, l'étude montre que les logiques propres aux communautés portent plus vers la régulation des pratiques et moins vers la diffusion des ressources.

Finalement, la recherche tend à présenter les agents comme dotés d'une rationalité limitée par le milieu social dans lequel ils évoluent ; laquelle rationalité détermine leurs possibilités d'action, même si en dernier recours les individus restent libres dans leur choix parmi ces possibilités offertes

par les contraintes du milieu. Les marges de liberté sont donc limitées par une « structure d'action collective » (Crozier & Friedberg, 1977:45), qui porte à l'acceptation et la diffusion de certaines pratiques et s'oppose à d'autres. La corruption apparait comme un fait social (Durkheim, 1982:50), dans son inévitabilité, son extériorité aux individus et son niveau de contrainte (qui varie d'un cas à un autre). La corruption peut donc être considérée comme une déviance par rapport aux normes formelles mais pas aux normes sociales. Comme les normes sociales peuvent outrepasser les règles officielles dans la détermination de la légitimité de l'action, la corruption reste légitime aux yeux des acteurs.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

I — L'INSERTION DU *TRAVELLING MODEL* DANS LES MILIEUX ETUDIÉS

La BG apparaît comme un énoncé ayant une forte capacité performative. En s'appuyant sur un vocabulaire et une narration basée sur les paradigmes altruiste, techniciste et misérabiliste, le *travelling model* est présenté par les bailleurs comme la solution incontournable et inéluctable aux problématiques de gestion administrative, de paix sociale, de développement économique, etc. La BG constitue donc un ensemble de solutions cherchant des problèmes (Naudet, 1999), afin de s'imposer, de légitimer sa logique et son action. Peu importe que le concept soit peu défini, empreint d'antagonismes sur son contenu, ou parfois ambivalent dans son action sur le terrain. Au contraire, sa nature polymorphe et versatile permet de multiples interprétations, octroyant aux acteurs de fortes marges de manœuvre, tout en conservant une apparente exhaustivité et une connotation positive. Cela renforce son intérêt et son acceptation par les parties prenantes, qui y voient l'opportunité de justifier et légitimer de nombreuses réformes.

Au Burundi comme au Rwanda, les mêmes mots clés sont constamment égrenés, dans chaque interaction, chaque discours ou chaque document technique. On constate une uniformisation des éléments de langage, devenant une répétition de slogans portant à une simplification de la complexité des problématiques de développement, dont la résolution est maintenant corrélée à la mise en œuvre des mots-clés de la BG. Si les politiques publiques consistent à définir une représentation de la réalité pour organiser leurs interventions et ainsi modeler cette réalité (Muller, 2000), le *travelling model* a alors acquis une influence considérable sur la perception cognitive des agents publics. Comme le montrait déjà Balandier (Balandier, 1980), la mise en scène du discours de la gouvernance a un grand rôle dans le processus d'intériorisation des procédures et normes, et

dans la création de consensus sur le besoin de mettre en œuvre les programmes de développement, à tous les niveaux hiérarchiques.

Le *travelling model* ne s'impose pas par la force coercitive. Il passe plutôt par l'intéressement des individus et des institutions, par la réponse à des attentes individuelles et collectives par l'adhésion à des valeurs consensuelles, en termes de sécurité, de transparence, de participation et d'équité, de redevabilité, etc. C'est une « constellation d'intérêts » (Weber, 2003: 119) qui facilite l'insertion du *travelling model* dans des logiques d'action collectives et individuelles. C'est à travers l'expression des intérêts des bailleurs, des dirigeants nationaux, des différents ministères, des agents publics que prend corps l'insertion du *travelling model* dans les milieux étudiés. Ce sont les convergences et divergences entre différentes stratégies politiques, économiques, et sociales, mais aussi le positionnement des différentes représentations et intentionnalités des acteurs qui vont déterminer le niveau d'intégration du *travelling model*.

Si le modèle n'est pas imposé par la force, il reste cependant conditionné aux programmes d'aide au développement. Pour des pays dépendants de l'aide internationale, comme le Burundi et le Rwanda, la nuance entre imposition et prescription obligatoire est assez minime. Néanmoins, le pouvoir charismatique des bailleurs facilite également l'introduction des réformes, puisque l'étude a montré que les bailleurs (qui se font d'ailleurs appeler partenaires techniques et financiers sur le terrain) jouissent d'une forte crédibilité auprès des agents publics. De plus, les programmes se basent sur le pouvoir légal-rationnel pour faciliter l'insertion du *travelling model* ; le cadre administratif et juridique du Burundi et du Rwanda ont d'ailleurs été profondément modifiés par l'introduction des normes de BG. Les moyens techniques, matériels, financiers, cognitifs et idéologiques déployés par les bailleurs pour induire le changement voulu sont considérables. Ajoutons qu'au Rwanda le modèle de nouvelle gestion publique a même été légitimé en lui donnant une image traditionnelle, pour comprendre que l'ensemble des ressources disponibles a été mobilisé pour diffuser le modèle de bonne gouvernance.

Face à ces investissements, les agents publics des deux pays ont manifesté une volonté d'appropriation des politiques de BG. Que ce soit par opportunisme économique ou politique, par obligation sociale, légale ou professionnelle, par conviction idéologique ou morale, les acteurs se sont employés à mettre en œuvre les préceptes de BG. A force d'utiliser les outils de gestion, de suivre les procédures, de se définir par rapport aux évaluations des performances, d'utiliser le vocabulaire technique et de répéter constamment les mêmes formules, le *travelling model* s'insère dans les pratiques quotidiennes des individus. Une grande partie des agents publics rencontrés sur le

terrain est d'ailleurs convaincue du bien-fondé et de l'utilité de ces programmes, qui finissent par légitimer et donner sens à leur propre travail et nourrir leurs ambitions. De façon inattendue, même les actes de résistance, les informalités, les petits arrangements du quotidien finissent par faciliter l'insertion du *travelling model*, ces actes d'opposition se définissant alors en fonction de ces nouvelles normes.

Néanmoins, l'analyse a montré que le *travelling model* ne fait pas *tabula rasa* du passé, mais s'insère au contraire dans des rapports de force et des normes de comportement préexistants. Cela génère un pluralisme normatif qui s'impose ou que s'accaparent les individus. Les jeux d'influence, en particulier les relations de pouvoir liés à la politisation de l'administration publique, vont niveler le rapport des individus aux normes formelles et informelles propres aux milieux étudiés. Ainsi, l'étude révèle que la multiplicité des rationalités rencontrées sur le terrain est modelée par des hiérarchies sociales, une conception du pouvoir, des contraintes que le *travelling model* peut influencer mais ne peut maîtriser. Si les référentiels d'action et les normes formelles ont évolué dans les deux pays, la technologie modifie peu (seulement pour une minorité de fonctionnaires) la hiérarchie informelle des rapports de pouvoir, la perception de ces rapports, et la structuration socio-politique du régime. Cela signifie que les pratiques autoritaires s'accommodent très bien des programmes de développement de type néolibéral.

Les parties prenantes ne semblent pas toujours conscientes des possibles transformations du *travelling model*. L'exemple de l'implantation des mesures du PADLPC à Mabayi a montré la difficulté pour les bailleurs d'interpréter les attentes et les comportements des acteurs locaux, chacun calquant sa propre logique sur le comportement attendu de l'autre. Autre exemple, l'étude de cas sur la participation citoyenne a montré une reproduction du système organisationnel vertical par l'ensemble des acteurs, alors que la technologie importée était censée modifier ce même système organisationnel. Pourtant, à part l'étude présentée ici, aucune étude ou rapport n'a mentionné les biais cognitifs des facilitateurs, ou le faible niveau de participation des réunions, alors que les PCDC sont un enjeu majeur, dans la mesure où ils définissent les orientations quinquennales de développement de toutes les communes du Burundi.

D'un autre côté, les bailleurs apparaissent lucides, lorsqu'ils font preuve d'une certaine indulgence dans la définition des indicateurs de suivi des programmes, afin de s'assurer le soutien politique et l'intéressement des parties prenantes. Ils sont conscients que la BG va être utilisée par le régime pour glorifier son action, et sensibles au fait que les programmes représentent surtout une manne financière directe et indirecte importantes, que chaque maillon de la chaîne de production des

politiques publiques devra y trouver un intérêt pour y souscrire. L'étude a d'ailleurs montré que les bailleurs développent la même rationalité que les acteurs locaux vis-à-vis des programmes de développement, cherchant avant tout à atteindre leurs objectifs, à légitimer leur action et leur existence. C'est d'ailleurs seulement lorsque le décalage entre le discours et la pratique devint trop visible et que le coût politique du soutien au régime burundais devint trop élevé que les programmes institutionnels furent clôturés dans la hâte.

Ainsi, si cette marge de manœuvre apparaît nécessaire pour que chaque partie prenante puisse y trouver son compte et s'approprier les programmes de BG, c'est cependant cette même dynamique qui limite les résultats de ces politiques. En effet, si d'un côté il semble contre-productif de vouloir limiter l'instrumentalisation et donc l'engagement des partenaires locaux pour les programmes de développement, cette complaisance porte cependant en soi la possibilité d'une transformation radicale du *travelling model*, devenant le faire valoir de politiques complètement opposées au modèle initial, comme le résume la partie suivante.

L'analyse du *travelling model* a ainsi prouvé que la chaîne de production de la BG est déstructurée, la direction des projets n'ayant en fait que très peu de capacités de contrôle au niveau opérationnel, le produit fini étant très éloigné du modèle initial. La rationalité et les valeurs propres au *travelling model* n'ont pas voyagé avec celui-ci, seule sa structure a été transférée. Ce faible niveau de maîtrise dans l'implantation des politiques a alors des effets différents de ceux escomptés dans le modèle de référence.

II — LES EFFETS DE LA BONNE GOUVERNANCE

La technologie importée a tout d'abord facilité le transfert de la structure bureaucratique néolibérale. L'agencement institutionnel étatique burundais et rwandais est aujourd'hui équivalent à celui des pays occidentaux, avec ses ministères, ses rapports d'évaluation et de suivi, ses documents stratégiques, ses focus groups, sa hiérarchie, sa gestion par projet, etc. Ainsi, la présence et l'usage des outils de BG ont eu un impact concret sur le mode de gestion gouvernementale.

Le troisième mandat au Burundi ou l'autoritarisme au Rwanda montrent cependant que la situation actuelle dans ces deux pays est bien loin de l'idéal de gouvernance soutenu par les programmes de développement. Au nom de la BG, le système de coopération internationale renforce au Burundi (et

au Rwanda) une centralisation du pouvoir, une gestion administrative opaque et très politisée. L'évocation des principes de « transparence » et la « redevabilité » est utilisée par le régime pour véhiculer son idéologie et valoriser son action ; la lutte anti-corruption permet de renforcer le contrôle du régime sur tout le territoire, et la participation citoyenne sert à légitimer les politiques publiques et donner une image d'ouverture au régime. Ceux ayant cru à la narration de la BG et ayant nié les rapports de force sous-jacents se sont d'ailleurs retrouvés en première ligne au moment de la crise au Burundi. De plus, à l'encontre des objectifs énoncés, la BG a renforcé certaines fractures préexistantes, notamment le clivage entre ceux ayant initialement accès aux sphères de pouvoir et les autres. Enfin, l'étude a montré que la BG peut également générer de nouvelles fractures, lorsque certains programmes de développement créent des « îlots de prospérité » (Blundo, 2011: 7) dans certaines provinces, ou des « forces centrifuges » au sein de certaines institutions.

Tous les effets du processus de mise en œuvre des programmes de BG ne sont pas négatifs, comme l'a montré l'intervention du PADLPC, permettant notamment de renforcer les capacités gestionnelles des agents publics ou de jouir de plus de moyens matériels et techniques. Les programmes de participation citoyenne ont également poussé au développement de la société civile. Des mouvements citoyens pour la défense des droits de l'homme et de la liberté d'expression sont nés au Burundi ; les médias ont été soutenus, le droit des femmes a émergé depuis quelques années, etc. La grande difficulté est cependant d'évaluer ces effets sur l'Etat en dehors de l'orientation donnée par les bailleurs, qui est aujourd'hui déterminante dans la perception de ce qu'est et ce que devrait être l'administration publique, de son fonctionnement, et de son évolution.

Au Rwanda, la BG est devenu la base idéologique du régime, sur laquelle repose l'ensemble des processus de normalisation disciplinaire au sein de l'administration publique. Comme l'illustre la thèse, les fonctionnaires soumis à la pression des obligations de résultats ont développé une rationalité instrumentale, manifestant une indifférence pour les effets réels des programmes de développement. Par exemple, dans les contrats de performance sur la villagisation forcée, les agents publics ne s'interrogent jamais sur les conséquences sociales de l'expropriation de milliers de paysans, ne pouvant remettre en cause l'ordre établi. Ainsi, la technologie et l'idéologie de BG ont contribué au conditionnement social des agents publics, en les assujettissant aux règles et procédures de contrôle, tout en facilitant l'emprise de l'Etat central sur tout le territoire à travers la mise en œuvre des politiques nationales de développement. L'impact du *travelling model* est de ce fait, aussi substantiel que pernicieux, puisque les agents sont à la fois soumis à la doctrine d'Etat, tout en se valorisant et en étant acteur de cette même domination à travers l'application des normes de BG.

Dans un pays où le souvenir du génocide est encore très présent, cette discipline des corps et des esprits n'est pas antinomique avec la légitimité de l'Etat. Bien au contraire, la volonté d'un Etat fort favorise l'enrôlement envers le *travelling model*; de nombreux fonctionnaires croient dans les plans de développement et dans un réel développement de leur pays. Cette volonté d'Etat, la foi dans le changement instauré par la BG, le mode autoritaire de gouvernance génèrent une plus grande convergence des intérêts des acteurs qu'au Burundi, que ces intérêts soient d'ordre social, politique ou économique. Ainsi, chacun travaille pour l'économie politique du régime. A l'encontre d'autres systèmes autoritaires, comme la Russie telle qu'analysée par Favarel Garrigues (Favarel Garrigues, 2007), l'étude a montré qu'il n'y a pas au Rwanda de multiplication des lieux de pouvoir et de possibilité pour les acteurs d'interpréter les décisions politiques et les règles à chaque niveau hiérarchique.

La vision technocratique et développementaliste, l'autorité du régime n'empêchent évidemment pas les luttes de pouvoir au sein de l'administration publique (entre individus, entre ministères, entre départements, entre le niveau local et le niveau central, etc.). Pour les fonctionnaires, les programmes de développement représentent avant tout des opportunités de capitalisation, que ce soit pour développer leurs connaissances (capital intellectuel), leurs relations (capital relationnel), leur capital financier, leur carrière, etc. De plus, les normes sociales et les normes endogènes aux milieux étudiés influencent le fonctionnement de l'administration publique. Les réseaux clientélistes, les faveurs, l'enchevêtrement et l'ambivalence des relations sociales et politiques, la compétition pour l'accaparement des ressources font partie de la gestion quotidienne des fonctionnaires rwandais. L'immixtion du FPR dans cette gestion accroît d'autant plus les écarts possibles envers les règles établies de l'administration publique. Mais la distinction entre ce qui se prête à voir et ce qui ne peut être montré, entre ce qui est tolérable et ce qui n'est pas négociable, entre le formel et l'informel est globalement établie. Si le fonctionnement des marges de liberté n'est finalement pas si différent qu'au Burundi, c'est surtout le seuil de tolérance envers les marges de liberté qui est beaucoup plus réduit.

Au Burundi, le décalage entre les discours et les pratiques révèle des marges de manœuvre importantes pour les détenteurs de pouvoir, ces marges étant suffisamment larges pour contourner les règles établies. La thèse a montré de nombreux exemples de contournement des règles pour des profits individuels, telles que l'utilisation frauduleuse des quittanciers par les chefs de colline ou la nomination de fonctionnaires sur base partisane. Si d'un côté cette informalité de l'Etat peut parfois apparaître comme une incapacité à contrôler les agissements des agents publics, ce laisser faire

apparaît également comme un mode de gouvernance et de contrôle à part entière (Foucault, 2004). Les improvisations, les arrangements, la liberté d'interprétation sont un mode de contrôle choisi par la chaîne de production burundaise des politiques publiques, générant son propre système d'interdépendances, de contraintes, et de normes. Comme au Rwanda, l'étude souligne ainsi que l'ingérence du politique au sein du système administratif et juridique est déterminante dans le façonnement de l'*ethos* des agents publics, dans les rapports d'interaction, favorisant les réseaux d'entraide et l'instrumentalisation des programmes de BG. L'étude de cas sur la lutte anti-corruption a par exemple montré que l'emprise du pouvoir politique sur l'administration publique et ses systèmes de contrôle favorisait même l'impunité des agents publics et des élus loyaux envers le parti.

Si ces pratiques informelles ont exacerbé la méfiance envers l'Etat et le sentiment d'injustice auprès des populations, elles ne sont pas pour autant complètement dépourvues de toute légitimité. Au contraire, elles s'insèrent dans des relations sociales, des réseaux d'entraide et de redistribution qui facilitent aussi bien l'appropriation des normes formelles qu'informelles. A chaque niveau étudié, les acteurs exploitent leur marge de liberté afin d'accroître leurs gains individuels. J'ai cependant rencontré une majorité de fonctionnaires motivés, dévoués et compétents, cherchant tant bien que mal à respecter le système formel, à employer leur énergie pour le développement du pays, à être en phase avec leur conception éthique de la fonction publique. Je souhaite souligner que ces dynamiques de transformation du *travelling model* sont avant tout insidieuses, à l'insu de nombre d'agents publics ou contre leur gré. Pour Arendt, c'est lorsque les agents d'un système s'adaptent et appliquent un système normatif sans questionner son contenu que s'insère une moralité alternative aux valeurs et au modèle de référence (Arendt, 1991). Ici, la plupart des agents publics burundais étaient conscients de certaines dynamiques d'accaparement des ressources ou de non-respect des règles établies, mais ne pouvaient s'y opposer.

Cette situation de pluralisme normatif au sein de l'administration publique burundaise empêche les agents d'agir en fonction d'impératifs catégoriels, de grands principes moraux. Bon gré mal gré, ils agissent en fonction des interactions personnelles et des rapports de force conjoncturels, de morales situationnelles, qui facilitent et légitiment les petits arrangements quotidiens. Comme l'explique Bayart, « la soumission de l'Afrique aux règles de la « bonne gouvernance » néolibérale n'est en rien un gage de démocratisation ni même de partage plus équitable de l'Etat ou d'allocation plus juste de ses ressources. Bien au contraire, ce sont les tenants de l'Etat qui ont la capacité d'acquérir la maîtrise de ces nouvelles technologies de gouvernement. » (Bayart, 2013: 308) Et de conclure que la « bureaucratisation du monde » n'évacue pas le social, elle l'habite » (Ibid.).

Tout d'abord dans le domaine de l'anthropologie du développement, en soulignant le caractère imprédictible de cette traduction de la BG au niveau local, la thèse remet en cause la prédominance du Nord sur le Sud. La thèse est très loin de la vision propre à certains auteurs, tels qu'Escobar (Escobar, 1997) ou Ferguson (Ferguson, 1990), qui considèrent le monde du développement comme un ensemble structuré par les bailleurs, ces derniers ayant ainsi le monopole du pouvoir afin d'imposer leur conception du monde.

En effet, la multiplication des facteurs d'influence indique qu'il est impossible de déterminer par avance les effets d'un modèle de gouvernance sur le terrain. Bien que ce résultat de la thèse semble en apparence anodin, il remet pourtant en cause tout un pan de la littérature sur le développement basé notamment sur les *best practices*. Ces dernières semblent plutôt un leurre, puisqu'il n'est en fait pas possible de les reproduire si l'on considère que l'implantation des modèles est dépendante d'éléments circonstanciels uniques, d'ajustements immédiats et d'improvisations. Autrement dit, le caractère informel, dynamique, et transformatif de nombreux facteurs d'influence rend impossible le contrôle du processus de changement social.

La thèse a ainsi distingué trois types de facteurs déterminants dans la manière dont les acteurs vont s'approprier les programmes de BG : les facteurs cognitifs (notamment la notion d'*ethos*), les facteurs structurels (les lois et les normes formelles et informelles), et les facteurs interactionnels (les jeux de pouvoir, les aspects situationnels et circonstanciels). La recherche montre que même en réformant la structure formelle du système de gouvernance, le *travelling model* n'a pas modifié les rapports de force existants. De même, si les référentiels d'action des acteurs ont évolué, par exemple en modifiant leur vocabulaire de référence, la représentation collective du système socio-politique n'a pas changé, reflétant une influence minimale du *travelling model* sur la perception cognitive des acteurs sur ce même système. Néanmoins, l'exemple des policiers burundais ayant refusé de participer à la répression suite aux formations de la CTB illustre l'influence que peuvent avoir les programmes de BG sur des cas isolés.

La thèse invite à mieux intégrer ces aspects cognitifs dans la recherche sur le développement, pour aller au-delà des notions de normes et d'intérêts (qui restent cependant déterminantes). La notion d'*ethos*, définie comme une clé de perception de la réalité, comme la représentation mentale des agents de la structuration socio-politique de leur environnement, a notamment permis de mieux

comprendre les limites que les acteurs affectent aux jeux d'influence propres aux milieux étudiés. La recherche prouve ainsi qu'en considérant ces jeux de pouvoir et la notion d'*ethos*, par exemple en réalisant une cartographie des intérêts et des pouvoirs des différents acteurs ainsi qu'une étude de l'intentionnalité et la perception des acteurs, il semble possible de mieux analyser les effets des programmes de développement.

L'intérêt heuristique de la notion de *travelling model* a également été éprouvé tout au long de la thèse, infirmant la conception de transfert de technologie invoquée par les bailleurs, pour affirmer celle de traduction en termes émiques du modèle objectivé. L'étude a montré que cette traduction s'opère à plusieurs niveaux, tant en termes cognitifs (comment le modèle est perçu et intériorisé) que pragmatiques (comment il est utilisé). La manière dont cette notion de *travelling model* a ici été appréhendée a donc permis de dépasser les théories du choix rationnel, mettant l'accent sur la nature situationnelle de l'interprétation du *travelling model*, au gré du positionnement idéologique et stratégique des acteurs, ainsi que de leur environnement normatif.

En ce qui concerne la sociologie des organisations, le développement de la thèse a parfois été paradoxal : les acteurs ont été considérés comme libres d'interpréter les programmes de BG en fonction de leur logique d'action, tout en considérant que les normes pratiques et les normes sociales ont eu une influence sur ces libres actions. Autrement dit, l'analyse situationnelle a révélé l'importance de la structure, dépassant parfois la simple influence cognitive, initialement suggérée en référence à Crozier et Friedberg. Cette imbrication de l'individualisme méthodologique dans une perspective holiste (et inversement, le processus étant itératif) est révélatrice des nombreux facteurs structurels et interactionnels influençant le processus de transformation du *travelling model*.

Enfin, la notion de pluralisme normatif a permis de mettre en exergue la juxtaposition des modèles de gouvernance, de type légal-rationnel, coutumier, et situationnel. Comme pour Blundo et Olivier De Sardan (Blundo & Olivier De Sardan, 2006), cette juxtaposition a montré que les pratiques, telles que la petite corruption ou la fraude fiscale, ne forment pas une inadaptation aux politiques de développement, mais des ajustements et des arrangements qui permettent à l'Etat de fonctionner et de s'insérer dans le tissu social, pour créer des relations de pouvoir entre l'Etat et les administrés. Du reste, comme un médecin a besoin de patients et réciproquement, la coexistence entre les politiques de BG et les pratiques de contournement révèle la complémentarité des unes et des autres, les deux répondant à des dynamiques sociales, discrétionnaires, et somme toute, humaines.

BIBLIOGRAPHIE

I — PUBLICATIONS ACADEMIQUES

- ABELES, Marc**, *Anthropologie de l'Etat*, [Texte imprimé]. Paris : Armand Colin, 1990, bibl. (Anthropologie au présent), 194 p.
- ANDERS, Gerhard**, *Civil Servants in Malawi: Cultural Dualism, Moonlighting and Corruption in the Shadow of Good Governance* [Texte imprimé]. Rotterdam: Erasmus University, 2005, 265 p.
- ANDERS, Gerhard**, *In the shadow of good governance: an ethnography of civil service reform in Africa*, [Texte imprimé]. Leiden: Brill, Afrika-Studiecentrum Series, 2009, 170 p.
- AKRICH, Madeleine, CALLON, Michel, LATOUR, Bruno**, *Sociologie de la traduction*, [En ligne]. Paris : Presses des Mines, 2006. Disponible sur <http://books.openedition.org/pressesmines/1201?lang=fr> [consulté le 28/05/2017]
- ALM, James, MC CLELLAND Gary H., SCHULZE William D.**, Changing the social norm of tax compliance by voting, *Kyklos*, Mai 1999, Volume 52, Issue 2, p. 141–171
- ARENDT, Hannah**, *The Human condition* [Texte imprimé]. 2^{de} ed. Chicago: University of Chicago Press, 1958, 370 p.
- ARENDT, Hannah**, *Eichmann à Jérusalem: rapport sur la banalité du mal* [Texte imprimé]. Paris : Gallimard, Traduction française A. Guérin, 1966, 512 p. (Collection Témoins)
- AUSTIN, John Langshaw**, *Quand dire c'est faire* [Texte imprimé]. Seuil : Paris, 1962, 183 p. (collection Points essais)
- BÄHRE, Erik**, “How to Ignore Corruption: Reporting the Shortcomings of Development in South Africa” [En ligne] *Current Anthropology*, vol. 46, no. 1, 2005, pp. 107-20. Disponible sur https://pure.uva.nl/ws/files/2204419/37718_165058y.pdf [Consulté le 29/11/2017]
- BALANDIER, Georges**, *Le pouvoir sur scènes* [Texte imprimé]. Paris: Balland, 1980, 188 p. (collection Le commerce des idées)
- BANDURA, Albert**, *Social cognitive theory of personality, Handbook of personality* [Texte imprimé]. **JOHN, Oliver, RICHARDS W. Robins, PERVIN, Lawrence A., (Eds.)**, 2nd Ed. New York: Guilford Press, 1999, pp. 154-196

- BARMÉ, Geremie R.**, *Engines of Revolution: Car Cultures in China*, in *Autopia* [Texte imprimé]. **WOLLEN, Peter, KERR Joe (Eds.)**, London: Reaktion Books, 2002, p.177–190
- BARILARI, André**, Le consentement à l'impôt, fragile mais indispensable aporie [En ligne]. *Regards croisés sur l'économie n° 1*, 2007/1 (n° 1), 2007/1, p. 27-34. Disponible sur Cairn <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2007-1-page-27.htm> [consulté le 28/10/2017]
- BAUD-BABIC, Marie-France, MARTY Olivier**, Institutions Financières Internationales [Cédérom]. *Encyclopædia Universalis*, 2014. 1 cédérom compatible Mac et PC
- BAYART, Jean-François**, *L'illusion identitaire*, [Texte imprimé]. Paris : Fayard, 1996, 303 p., Collection Sciences Humaines
- BAYART, Jean-François**, *L'Etat en Afrique : La politique du ventre* [Texte imprimé]. Paris : Fayard, 1989, 439 p. (collection L'espace du politique)
- BAYARD Jean-François, MBEMBE Achille, TOULABOR Comi (dir.)**, *Le politique par le bas en Afrique noire* [Texte imprimé]. Karthala : Paris, Karthala, 2008, 228 p. (collection les Afriques)
- BAYART Jean-François**, *La cité bureaucratique en Afrique subsaharienne*, in *La bureaucratisation néolibérale* [Texte imprimé], **HIBOU Béatrice**, *La bureaucratisation néolibérale*, Paris : La découverte, 2013, p.291-313
- BEEDLE, Paul, TAYLOR-GOOBY, Peter**, Ambivalence and Altruism: Public Opinion about Taxation and Welfare, *Policy and Politics* 11 (1): 15-39, 1983, p. 15-39
- BEHRENDTS, Andrea, PARK, Sung-Joon**, *Travelling Models. Elaborating an analytical tool to study the production of order and Disorder* [Texte imprimé]. In *Travelling Models: Introducing an Analytical Concept to Globalisation Studies*, **BEHRENDTS, Andrea, PARK, Sung-Joon, ROTTENBURG, Richard**, Leiden: Brill, 2014, 248 p. (collection Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies, Vol. 13)
- BEN HAMMOUDA, Hakim**, *Burundi : Histoire Economique et politique d'un conflit* [Texte imprimé]. Paris: L'Harmattan, 1995, 203 p.
- BERGER, Peter L., LUCKMANN, Thomas**, *The Social Construction of Reality* [Texte imprimé]. New York: Doubleday, 1966, 219 p.
- BERNHEIM Emmanuelle**, « Le « pluralisme normatif » : un nouveau paradigme pour appréhender les mutations sociales et juridiques ? », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2011/2 (Volume 67), p. 1-41. DOI : 10.3917/riej.067.0001. URL : <https://www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2011-2-page-1.htm> [Consulté le 06/01/2018]
- BIERSCHENK, Thomas**, Development projects as arenas of negotiation for strategic groups [Texte imprimé]. *Sociologica Ruralis n°28*, Volume 28, Issue 2-3, 1988, pp. 146–160
- BIERSCHENK, Thomas, CHAUVEAU, Jean-Pierre, OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre**, *Courtiers en développement, Les villages africains en quête de projets*, [Texte imprimé]. Mayence: APAD, Institut für Ethnologie, J. Gutenberg Universität/Paris : Khartala, 2000, 328 p. (Collection Hommes et Sociétés)

BIERSCHENK, Thomas., States at Work in West Africa: Sedimentation, Fragmentation and Normative Double-Binds [En ligne]. Mainz: Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutenberg-Universität, *Working Paper n°113*, 2010, 22 p. Disponible sur Universitat Mainz <https://www.ifeas.uni-mainz.de/Dateien/AP113.pdf> [consulté le 29/10/2017]

BIERSCHENK, Thomas, From the anthropology of development to the anthropology of global social engineering, *Zeitschrift für Ethnologie*, [Texte imprimé]. Mainz: Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutenberg-Universität, 139 (1): 2014, pp. 73-98

BIGSTEN, Arne, Coordination et utilisations des aides, [En ligne]. *Revue d'économie du développement* (Vol. 14), Louvain La Neuve : De Boeck Supérieur, 2/2006, pp. 77-103. Disponible sur Cairn <https://www.cairn.info/revue-d-economie-du-developpement-2006-2-page-77.htm> [consulté le 29/10/2017]

BISSOT, Hugues, La transparence sacrée ou le secret révélé, [En ligne]. *Droits de l'homme et dialogue interculturel*, 2013, Disponible sur <http://www.dhdi.free.fr/recherches/etudesdiverses/index.htm> [consulté le 01/01/2017]

BLUNDO, Giorgio, Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais, [En ligne]. *Cahiers d'études africaines*, Volume 35, Numéro 137, 1995, La démocratie déclinée, pp. 73-99. Disponible sur Persée http://www.persee.fr/doc/cea_0008-0055_1995_num_35_137_2024

BLUNDO, Giorgio, Dealing with the Local State: The Informal Privatization of Street-Level Bureaucracies in Senegal, [Texte imprimé]. *Development and Change* 37(4), Oxford: Blackwell Publishing, Institute of Social Studies, 2006, pp. 799–819

BLUNDO, Giorgio, OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *Everyday Corruption and the State: Citizens and Public Officials in Africa* [Texte imprimé]. Zed Books: London, 2006, 304 p.

BLUNDO, Giorgio, LE MEUR Pierre-Yves, *The Governance of Daily Life in Africa Ethnographic Explorations of Public and Collective Services* [Texte imprimé]. Brill : Leiden, 2008 (African Social Studies Series, Volume 19), 350 p.

BLUNDO, Giorgio, Une administration à deux vitesses : Projets de développement et construction de l'État au Sahel [En ligne]. *Cahiers d'études africaines n° 202-203*, 2011/2, pp. 427 – 452. Disponible sur Etudes Africaines <http://etudesafricaines.revues.org/16716> [consulté le 29/10/2017]

BLUNDO, Giorgio, *Le Roi n'est pas un parent, Les multiples redevabilités au sein de l'État postcolonial en Afrique*, in *Faire des sciences sociales. Critiquer* [Texte imprimé]. HAAG, Pascale, LEMIEUX, Cyril, Paris : EHESS, pp.59-86, 2012, 312 p.

BOLTANSKI, Luc, THEVENOT, Laurent, *Les économies de la grandeur* [Texte imprimé]. Paris: Presses Unitaires de France, Cahiers du Centre d'études de l'emploi, 1987, 367 p.

BOTTE, Roger, Burundi: de quoi vivait l'État (Burundi: How the State Made a Living) [En ligne]. *Cahiers d'Études Africaines*, Vol. 22, Cahier 87/88, Paris : EHESS, 1982, pp. 277-324. Disponible sur Persée http://www.persee.fr/doc/cea_0008-0055_1982_num_22_87_3379 [consulté le 29/10/2017]

BOUTINOT, Laurence, ALAIN A. Viau, LECLERC, Gregoire, Questions sur la neutralité des outils de type jeux de rôle et cartographie participative dans une expérience de gouvernance

foncière au Sénégal [En ligne]. *Noroi* n°209, 2008, pp. 73-89. Disponible sur <https://noroi.revues.org/2641?lang=en> [consulté le 29/10/2017]

BOOTH, David, *Rethinking social development: Theory, research and practice* [Texte imprimé]. Essex: Longman Pub Group, 1994, 384 p.

BOOTH, David, GOLOOBA-MUTEBI, Frederick, Developmental patrimonialism? The case of Rwanda [En ligne]. London: Overseas Development Institute, *Working paper 16, Africa Power and Politics*, 2011, 28 p., Disponible sur Institutions-Africa.org <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> [consulté le 29/10/2017]

BOUCHARD, Gérard, *Genèse des nations et cultures du nouveau monde. Essai d'histoire comparée* [Texte imprimé]. Montréal : Boréal, 2000, 504 p. (collection Boréal compact)

BOUDON, Raymond, *La sociologie comme science* [Texte imprimé]. Paris : La découverte, 2010, 125 p. (collection Repères)

BOURDIEU, Pierre, *Le sens pratique* [Texte imprimé]. Paris: Éditions de Minuit, 1980, 480 p. (collection Le sens commun)

BOURDIEU, Pierre, PASSERON, Jean-Claude, *La Reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement* [Texte imprimé]. Paris: Editions de Minuit, 1970, 284 p. (collection Le sens commun)

BOZZINI, Alessandro, Fighting Corruption while Undermining Accountability: The Case of Rwanda [En ligne] *Anti-Corruption Policies Revisited*, GIGA German Institute of Global and Area Studies, December 2013, 33 p., Disponible sur Against Corruption, http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2015/12/Rwanda-Background-Report_final.pdf [consulté le 29/10/2017]

BROWN, Hannah, Rwanda's road-safety transformation, [En ligne], *Bulletin of the World Health Organization*, Volume 85, Number 6, pp. 421-500, June 2007, disponible sur WHO <http://www.who.int/bulletin/volumes/85/6/07-010607/en/> [consulté le 29/10/2017]

BURALL, Simon, MAXWELL, Simon, ROCHA MENOCA, Alina Rocca, Reforming the international aid architecture : Options and ways forward [En ligne]. London: Overseas Development Institute, *Working paper n°278*, Octobre 2006, 28 p. Disponible sur ODI <https://www.files.ethz.ch/isn/45347/wp278.pdf> [consulté le 29/10/2017]

CALLON, Michel, *Sociologie de l'acteur réseau* in *Sociologie de la traduction: Textes fondateurs* [Texte imprimé]. **AKRICH, Madeleine, CALLON, Michel, LATOUR, Bruno**, Paris : Presses des Mines, 2006, p.267-276

CALLON, Michel, Éléments pour une sociologie de la traduction: La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, [Texte imprimé]. *L'Année sociologique*, Troisième série, Vol. 36, 1986, pp. 169-208

CAMPBELL, Stuart Vincent, Perception is Not Reality: The FCPA, Brazil, and the Mismeasurement of Corruption [Texte imprimé]. *Minnesota Journal of International Law* 22:1, 2013, pp. 247-281

CHABAL, Patrick, DALOZ, Jean-Pascal., *Africa works: Disorder as political instrument* [Texte imprimé]. Oxford & Indianapolis: James Currey & Indiana University Press, 1999, 170 p.

CHAMBERS, Robert, Rural Appraisal: rapid, relaxed and participatory, [En ligne]. Brighton: Institute of Development Studies, *Discussion Paper n°311*, 1992. 68 p. Disponible sur Institute of Development Studies <https://www.ids.ac.uk/files/Dp311.pdf> [consulté le 29/10/2017]

CHAMBERS, Robert, The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal [Texte imprimé]. *World Development*, Vol. 22, No. 7, Amsterdam: Elsevier Sciences Ltd, 1994, pp. 953-969

CHEMOUNI, Benjamin, Explaining the design of the Rwandan decentralization: elite vulnerability and the territorial repartition of power [Texte imprimé]. London: *Journal of Eastern African Studies*, Volume 8, 2014 - Issue 2: Rwanda under the RPF: Assessing twenty years of post-conflict governance, 2014, pp. 242-262

CHONG, Alberto, CALDERÓN, Cesar, Causality and Feedback Between Institutional Measures and Economic Growth [Texte imprimé]. Economics and Politics, n°12, volume 1, Oxford: Wiley-Blackwell, 2000, pp. 69-81.

CHOSSUDOVSKY, Michael, *The Globalisation of Poverty: Impacts of IMF and World Bank Reforms* [Texte imprimé]. London and New Jersey: Zed Books; Penang: Third World Network, 1997, 280 p.

CHOUALA, Yves Alexandre, L'économie fiscale des transitions africaines, Éléments pour une sociologie des luttes sociopolitiques autour de l'impôt, [En ligne]. *Polis/R.C.S.P./C.P.S.R. Vol. 16, Numéros 1 & 2*, 2009, 32 p. Disponible sur <http://polis.sciencespobordeaux.fr/vol16n1-2/chouala.pdf> [consulté le 29/10/2017]

CHRETIEN, Jean-Pierre, Géopolitique de l'Afrique, L'Afrique des Grands Lacs [En ligne]. *Diploweb*, Janvier 2005, Disponible sur Diploweb.com, <http://www.diploweb.com/Geopolitique-de-l-Afrique-La.html> [consulté le 24/06/2017]

CHRETIEN, Jean-Pierre, *Burundi, l'histoire retrouvée. Vingt-cinq ans de métier d'historien en Afrique* [Texte imprimé]. Paris : Karthala, 1993, 512 p.

CHRETIEN Jean-Pierre, TRIAUD, Jean-Louis (sous la direction de), *Histoire d'Afrique: les enjeux de mémoire* [Texte imprimé]. Paris : Karthala, 1999, 503 p.

CHRETIEN, Jean-Pierre, COIFARD Jean-Luc, Le Burundi [Texte imprimé]. *Notes et Etudes documentaires n°3364*, Paris : La Documentation Française, 17 février 1967, 44 p.

CHRETIEN, Jean-Pierre, MUKURI, Melchior, *Burundi, la fracture identitaire, logiques de violences et certitudes « ethniques »* [Texte imprimé]. Paris : Karthala, 2002, 468 p. (collection Hommes et Sociétés)

CHRETIEN, Jean-Pierre, *Les Rwandais sont aussi les acteurs de leur propre histoire*, in *Rwanda, mille collines, mille douleurs*, **BRAECKMAN, Colette** [Texte imprimé]. Bruxelles : Nevicata, Avril 2014, 96 p. (collection L'âme des peuples)

CHRETIEN Jean-Pierre, DUPAQUIER, Jean-François., *Burundi 1972, au bord des génocides* [Texte imprimé]. Paris : Karthala, 2007, 496 p. (collection Hommes et Sociétés)

CHRETIEN, Jean-Pierre, Les capitales royales de l'Afrique des Grands Lacs peuvent-elles être considérées comme des villes ? [Texte imprimé]. *Journal des africanistes*, 74-1/2, 2004, pp.277-298

CLARK, Phil, Must academics researching authoritarian regimes self-censor? [En ligne]. *Times Higher Education*, 28 November 2013, Disponible sur Times Higher Education <https://www.timeshighereducation.com/features/must-academics-researching-authoritarian-regimes-self-censor/2009275.article> [consulté le 30/10/2017]

COLLIER, Ruth Berins, *Paths Toward Democracy: Working Class and Elites in Western Europe and South America* [Texte imprimé]. New York: Cambridge University Press, 1999, 244 p.

COLLIER, Paul, CUNNING, Jan Willem, The IMF's role in structural adjustment [Texte imprimé]. *The economic journal*, Vol. 109, No. 459, Oxford: Blackwell Publishers, Royal Academy Societ, Novembre 1999, pp. F634-F651

COURPASSON, David, *L'action contrainte, Organisations Libérales et domination* [Texte imprimé]. Paris: Presses Universitaires de France (PUF), 2000, 320 p. (collection Sciences sociales et sociétés)

CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard, *L'acteur et le système: Les contraintes de l'action collective* [Texte imprimé]. Paris : Seuil, 1977, 512 p.

CROZIER, Michel, *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel* [Texte imprimé]. Paris: Le Seuil, 1963, 416 p.

DAVOODI, Hamid, ZOU, Heng Fou, Fiscal decentralization and economic growth: a cross-country study [Texte imprimé]. *Journal of urban economics*, vol. 43, issue 2, Amsterdam: Elsevier Sciences Ltd, 1998, pp. 244-257

DE CERTEAU, Michel, *L'invention du quotidien, I: Arts de faire* [Texte imprimé]. Nouvelle édition. Paris : Gallimard, 1990, 416 p. (Collection Folio essais)

DE LAME, Danielle, « Le genocide rwandais et le vaste monde, les liens du sang » [Texte imprimé]. MARYSSE Stefaan, REYNTJENS Filip (dir), *Afrique des Grands Lacs, Annuaire 1996-1997*, Paris : L'harmattan, 1997, pp. 157-177

DE LAME, Danielle, « Décentralisation, Réseaux Sociaux et Privatisation de la Violence. Une Problématique Rwandaise ? », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 16 | 1998, mis en ligne le 27 octobre 2006. Disponible sur <http://journals.openedition.org/apad/540> [consulté le 30/05/2018]

DE LEENER, Philippe, La "Bonne Gouvernance" en Français Correspond-t-elle à la "Bonne Gouvernance" en Bamanan [En ligne] *Working Paper n°4*, CRIDIS, Université Catholique de Louvain, 2009, 27 p. Disponible sur Université Catholique de Louvain https://cdn.uclouvain.be/public/Exports%20reddot/cr-cridis/documents/WP_4_PDL_v5v2011.pdf [Consulté le 30/10/2017]

DE MAILLARD, Jacques, KÜBLER, Daniel, *Analyser les politiques publiques* [Texte imprimé]. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 2^{ème} édition, 2016, 221 p. (collection politiques en +)

DE SECONDAT DE MONTESQUIEU, Charles-Louis, *L'esprit des lois* [Texte imprimé]. Edition de mars 2013, 1752, Paris : Flammarion, 395 p. (collection GF)

DESLAURIER, Christine, Louis Rwagasore, martyr de l'indépendance burundaise [Texte imprimé]. *Afrique contemporaine* n°235, Paris : La documentation Française, 3/2010, pp. 68-69

DES FORGES, Alison. *The Drum Is Greater than the Shout: The 1912 Rebellion in Northern Rwanda*. In *Banditry, Rebellion and Social Protest in Africa* [Texte imprimé]. **CRUMMEY Donald**, London: James Currey, 1986, pp. 311-331

DION, Stiphane, Pouvoir et conflits dans l'organisation: grandeur et limites du modèle de Michel Crozier [Texte imprimé]. *Revue canadienne de science politique*, Vol. 15, No. 1, New York : Cambridge University Press, 1982, pp. 85-101

DUCHROW, Anselm, *L'efficacité des méthodes participatives dans les activités de planification en Albanie*, In *Les enquêtes participatives en débat: ambition, pratiques et enjeux* [Texte imprimé]. **LAVIGNE DELVILLE, Philippe, SELAMNA, Nour-Eddine, MATHIEU, Marilou**, Paris: Karthala, GRET, 2000, 544 p. (collection Economie et Développement)

DZIMIBIRI, Lewis B., Experiences in New Public Management in Africa: The Case of Performance Management Systems in Botswana, [En ligne] *Africa Development*, Vol. 33, No. 4, , 2008, pp. 43-58. Disponible sur AJOL (Africa Journal Online) <https://www.ajol.info/index.php/ad/article/view/57339/45722> [consulté le 30/10/2017]

ECKERT, Julia, DAFINGER, Andreas, BEHRENDIS Andrea, *Towards an anthropology of governance* [Texte imprimé]. Max Planck, Institut für ethnologische Forschung (éd.) Report 2002-2003, Halle/Saale: druck-medienverlag, 2003, pp. 19-30

EISENSTADT, Samuel, Traditional patrimonialism and modern neopatrimonialism [Texte imprimé]. *Sage Research papers in the Social Sciences*, Beverly Hills: Sage Publications, 1973, 95 p. (collection Comparative Modernization Series)

FASSIN, Didier, *Pouvoir et maladie en Afrique - Anthropologie sociale dans la banlieue de Dakar*, [Texte imprimé]. Paris: Presse Universitaires de France, 1992, 359 p. (collection Les champs de la santé)

FAVAREL-GARRIGUES, Gilles, *La Police des moeurs économiques de l'URSS à la Russie*, [Texte imprimé]. Paris : CNRS Éditions, 2007, 320 p. (Collection Mondes Russes)

FAVAREL-GARRIGUES, Gilles, *Pouvoir et coercition en Russie : des entrepreneurs de violence à la « dictature de la loi »*, Volume 2, [Texte imprimé]. Mémoire pour le diplôme d'habilitation à diriger des recherches, Paris : Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2014, 254 p.

FAVEREAU, Olivier, La pièce manquante de la sociologie du choix rationnel, [En ligne]. *Revue Française de Sociologie*, vol. 44, n°2, 2003, pp. 275-295, Disponible sur Cairn https://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=RFS_442_0275 [consulté le 30/10/2017]

FERGUSON, James, *The Anti-Politics Machine Development. Depolitization and Bureaucratic Power in Lesotho* [Texte imprimé]. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994, pp. 176-181

FILLIGER, Rafael., *Le Plan Communal de Développement Communautaire (PCDC) à Gashikanwa (Burundi) : quel impact socioéconomique sur la population de cette commune ?*, Mémoire de Maîtrise en Socio-économie, Genève : Université de Genève, Juin 2013

FINGER, Mathias, Le New Public Management - reflet et initiateur d'un changement dans la gestion des affaires publiques [En ligne] In Nouvelle gestion publique : chances et limites d'une réforme de l'administration, *Travaux CETEL*, N° 48, Genève: Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives, Université de Genève, Février 1997, pp. 41-60

FISMAN, Raymond, GATTI, Roberta, Decentralization and corruption: evidence across countries [Texte imprimé]. *Journal of Public Economics*, n°83, Amsterdam: Elsevier Sciences, October 2000, pp. 325-345

FLOQUET Anne, MONGBO, Roch, *Production de connaissances et de consensus pendant les MARP et au-delà*, In *Les enquêtes participatives en débat: ambition, pratiques et enjeux* [Texte imprimé]. **LAVIGNE DELVILLE, Philippe, SELLAMNA, Nour-Eddine, MATHIEU, Marilou**, Paris: Karthala, GREC, 2000, 544 p. (collection Economie et Développement)

FOUCAULT, Michel, *L'ordre du discours: Leçon inaugurale au Collège de France prononcée le 2 décembre 1970* [Texte imprimé]. Paris : Gallimard, 1971, 81 p. (collection blanche)

FOUCAULT, Michel, *Sécurité, Territoire, Population : Cours au Collège de France 1977-1978* [Texte imprimé]. Paris : Gallimard, Seuil, EHESS, 2004, 448 p. (collection Hautes Etudes)

FOUCAULT, Michel, *Surveiller et punir : Naissance de la prison* [Texte imprimé]. Première parution en 1975. Paris: Gallimard, 1993, 400 p. (Collection Tel, n° 225)

FROMM Eric, *Escape from freedom* [Texte imprimé]. New York: Farrar & Rinehart, 1941, 305 p. (collection Mazal Holocaust)

FRASER, Alastair, Aid-Recipient Sovereignty in Historical Context In *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors* [Texte imprimé]. **WHITFIELD, Lindsay** (dir.), Oxford: Oxford University Press, 2009, pp. 361-379

FUEST, Veronika, *Workshopping owners. Policies, procedures and pitfalls of peace building in the non-state sector of Liberia*, in *Travelling Models: Introducing an Analytical Concept to Globalisation Studies* [Texte imprimé]. **BEHREND, Andrea, PARK, Sung-Joon, ROTTENBURG, Richard**, Leiden: Brill, 2014, 248 p. (collection Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies vol. 13)

FUSULIER, Bernard, Le concept d'éthos: De ses usages classiques à un usage renouvelé [En ligne]. *Recherches sociologiques et anthropologiques*, n°42-1 (Varia), 2011, pp. 97-109. Disponible sur RSA Revues <https://rsa.revues.org/661> [consulté le 30/10/2017]

GAHAMA, Joseph, *Le Burundi sous administration belge: la période du mandat 1919-1939* [Texte imprimé]. Première édition 1983. Paris: Karthala, 1983, 465 p.

GALTUNG, Frederik, POPE, Jeremy, *The global coalition against corruption: evaluating transparency international*, in *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies* [Texte imprimé]. **SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry Jay, PLATTNER, Marc F.**, London: Lynne Rienner Publisher, 1999, 395 p.

GARETH, Williams, DUNCAN, Alex, LANDELL-MILLS, Pierre, UNSWORTH, Sue, SHEEHY, Tim, Carrying Out a Joint Governance Assessment: Lessons from Rwanda [En ligne]. *Policy Practice Brief 5*. Brighton: The Policy Practice, 2009, 7 p. Disponible sur Policy Practice <http://thepolicypractice.com/wp-content/uploads/2014/09/PolicyBrief5.pdf> [consulté le 30/10/2017]

GAYNOR, Niamh, The tyranny of participation revisited: international support to local governance in Burundi [Texte imprimé]. *Community Development Journal*, Vol 49 No 2, Oxford: Oxford University Press, 2014, pp. 295–310

GHISLAIN, Jean, *La féodalité au Burundi* [En ligne]. Mémoire de l'Académie Royale des Sciences d'Outre Mer, Classe des Sciences Morales et d'Outre Mer, présenté à la Séance du 17 novembre 1969, XXXVI-3, Bruxelles, 1970, 139 p. Disponible sur Kaowarsom [http://www.kaowarsom.be/documents/MEMOIRES_VERHANDELINGEN/Sciences_morales_politique/Hum.Sc.\(NS\)_T.XXXVI,3_GHISLAIN%20J._La%20f%C3%A9odalit%C3%A9%20au%20Burundi_1970.pdf](http://www.kaowarsom.be/documents/MEMOIRES_VERHANDELINGEN/Sciences_morales_politique/Hum.Sc.(NS)_T.XXXVI,3_GHISLAIN%20J._La%20f%C3%A9odalit%C3%A9%20au%20Burundi_1970.pdf) [Consulté le 30/10/2017]

GIDDENS, Anthony, *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age* [Texte imprimé]. Stanford (California) : Stanford University Press, 1991, 264 p.

GIDDENS, Anthony, *La constitution de la société : Éléments de la théorie de la structuration* [Texte imprimé]. Paris: Presses Universitaires de France, 2012, 474 p. (collection Quadrige)

GILLET, Patrick, Comptabilité créative: le résultat comptable n'est plus ce qu'il était [Texte imprimé]. *Revue Française de Gestion*, novembre-décembre 1998, pp. 83-94.

GRINDLE MERILEE S., Good Enough Governance Revisited [Texte imprimé]. *Development Policy Review*, volume 25, n°5, Oxford: Blackwell Publishing, 2007, pp. 553-574

GOODFELLOW, Tom, Taming the "Rogue" Sector: Studying State Effectiveness in Africa through Informal Transport Politics [Texte imprimé]. *Comparative Politics*, Vol. 47, no.2, New York: The City University of New York, January 2015, pp. 127-147

GRAMSCI, Antonio, *Cahiers de prison, I-V* [Texte imprimé]. Paris : Gallimard, 1996, 720 p. (collection Bibliothèque de Philosophie)

GUICHAOUA, André, NTAKARUTIMANA, Emmanuel, STRAUS, Scott, Aspirations démocratiques et « démocraties autoritaires » en Afrique centrale [En ligne]. *Revue Tiers Monde*, N° 228, Paris : Armand Colin, 2016/4, pp. 9-21. Disponible sur Cairn <https://www.cairn.info/revue-tiers-monde-2016-4-page-9.htm> [Consulté le 30/10/2017]

GUICHAOUA, André, Les « travaux communautaires » en Afrique centrale [En ligne]. *Tiers-Monde*, Volume 32 Numéro 127, 1991, pp. 551-573. Disponible sur Persée http://www.persee.fr/doc/tiers_0040-7356_1991_num_32_127_4651 [Consulté le 30/10/2017]

GUPTA, Akhil, SHARMA, Aradhana (Eds.), *The anthropology of the State: a reader* [En ligne]. Oxford: Wiley-Blackwell, 2006, 425 p. Disponible sur Anthropologias <http://www.anthropologias.org/files/downloads/2012/11/Gupta-Sharma-Antropology-of-the-state.pdf> [Consulté le 30/10/2017]

GUYER, Jane I., Representation without Taxation: An Essay on Democracy in Rural Nigeria, 1952-1990 [Texte imprimé]. *African Studies Review*, Vol. 35, No. 1, New York: Cambridge University Press, 1992, pp. 41-79

HAMMOUDA, Hakim Ben, *Burundi : Histoire Economique et politique d'un conflit* [Texte imprimé]. Paris : L'Harmattan, 1995, 204 p.

HARGREAVES-HEAP, Shaun, VAROUFAKIS, Yanis, *Game Theory: A Critical Introduction* [Texte imprimé]. London/New York: Routledge, 1997, 296 p.

HEATHER Marquette, *Corruption, Politics and Development : The role of the World Bank*, Palgrave Mac Millan : New York, 2003, 261 p.

HERBST, Jeffrey, *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control* [Texte imprimé]. Princeton (New Jersey): Princeton University Press, 2000, 312 p.

HERMET, Guy, *La gouvernance serait-elle le nom de l'après-démocratie?* In *La gouvernance: Un concept et ses applications* [Texte imprimé]. **HERMET, Guy, KAZANCIGIL, Ali, PRUD'HOMME Jean-François** (dir.), Paris: CERI-Karthala, 2005, pp. 17 - 47

HIBOU, Beatrice, *Anatomie politique de la domination* [Texte imprimé]. Paris: La découverte, 2011, 298 p. (collection Sciences Humaines)

HIBOU, Beatrice, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale* [Texte imprimé]. Paris : La Découverte, 2012, 223 p. (collection « Cahiers libres »)

HIRSCHY, Justine, « *La Bonne Gouvernance* » au Burundi, entre convergence et concurrence : pratique d'alignement et de survie de l'élite politique, in *Gouvernance et sécurité en Afrique subsaharienne francophone : Entre Corruption Politique et défis sécuritaire* [Texte imprimé]. **MOUCHE, Ibrahim, EWUSI, Samuel Kale** (éditeurs), Addis Abéba : Université des Nations Unies pour la Paix (UPEACE), 2015, pp. 17-32

HOBART, Mark. (ed.), *An anthropological critique of development: The growth of ignorance*, [Texte imprimé]. London/ New York: Routledge, 1993, 235 p.

HOBBS, Thomas, *Le Léviathan*, Paris: Gallimard, 1651 (édition de novembre 2000), 1024 p. (collection Folios Essais)

HOEBINK, Paul (Ed.), *The Netherlands Yearbook on International Cooperation 2007*, Assen: Radbound University, Van Gorcum, 2007, 189 p.

HOINATHY, Remadji, BEHREND, Andrea, *Does rationality travel? Translating a World Bank model for fair oil revenue distribution in Chad*, in *Travelling Models: Introducing an Analytical Concept to Globalisation Studies* [Texte imprimé]. **BEHREND, Andrea, PARK, Sung-Joon, ROTTENBURG, Richard**, Leiden: Brill, 2014, 248 p. (collection Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies vol. 13)

HUNTINGTON, Samuel P., *Political order in changing societies* [Texte imprimé]. Septième Edition. New Haven: Yale University Press, 1968, 488 p.

HUSSERL, Edmund, *Idées directrices pour une phénoménologie*, [Texte imprimé]. Première édition en 1950. Paris : Gallimard, 1985, 624 p. (collection Tel n°94)

HYDEN, Goran, *Gouvernance et étude de la politique*, in *Gouverner l'Afrique. Vers un partage des rôles* [Texte imprimé]. **HYDEN, Goran, BRATTON, Michael**. Colorado: Nouveaux Horizons, 1992, pp. 1-37

HYDEN, Goran, *After the Paris Declaration : Taking on the Issue of Power* [Texte imprimé]. *Development Policy Review*, n°26 (3), Medford (USA): Wiley-Blackwell, 2008, pp. 259-274

INGELAERE, Bert, *Ruler Drum Representation in Remaking Rwanda: State Building and Human Rights after Mass Violence* [Texte imprimé]. **SCOTT, Straus, WALDORF, Lars (Eds.)**, *Critical Human Rights*, Madison (Wisconsin): University of Wisconsin Press, 2011, pp. 67-78

INGIYIMBERE, Fidèle, *De l'inturire a l'igiturire : l'impact de la culture sur la lutte contre la corruption au Burundi* [En ligne] *Revue Ethique et société*, Vol. 8 No 1, Les pathologies de la corruption, Janvier-Avril 2012, Disponible sur *Ethique et Société* <http://res.bi/fr/content/de-l%E2%80%99inturire-l%E2%80%99igiturire-l%E2%80%99impact-de-la-culture-sur-la-lutte-contre-la-corruption-au> [Consulté le 30/10/2017]

KATZ, Elihu, LEVIN, Martin, HAMILTON, Herbert, *Tradition of research on the diffusion of innovation* [Texte imprimé]. *American Sociological Review*, Washington: American Sociological Association, 1971, pp. 237-252

KEENAN, Albert, DEAN, Patrick N., *Moral Evaluations of Tax Evasions* [Texte imprimé]. *Social Policy and Administration*, n°14 (3), Medford (USA): Wiley-Blackwell, 1980, pp. 209-220

KLAY KIEH, George Jr., PITA OGABA, Agbese, *Reconstructing the Authoritarian State in Africa* [Texte imprimé]. New-York: Routledge, 2014, 232 p.

KOHLBERG, Lawrence, KRAMER, Richard, *Continuities and discontinuities in child and adult moral development* [Texte imprimé]. *Human Development*, Berkeley: University of California, volume 12, n°2, 1969, pp. 93-120

KROEBER, Alfred L., *Diffusionism In Social Changes: Sources, Patterns and Consequences* [Texte imprimé]. **ETZIONI, Amitai, ETZIONI-HALEVY, Eva (Eds.)**. New York/ London: Basic Books, 1964, pp. 142-146

LATOUR, Bruno, *Science in Action* [Texte imprimé]. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 1987, 288 p.

LAVIGNE DELVILLE, Philippe, *Pour une anthropologie symétrique entre « développeurs » et « développés »* [En ligne]. *Cahiers d'études africaines*, 202-203, 2011, 17 p. mis en ligne le 27 octobre 2013, Disponible sur *Etudes Africaines* <http://etudesafriaines.revues.org/16752> [Consulté le 17/11/2017]

LAVIGNE DELVILLE, Philippe, *Micro-sociologie des organisations : légitimité, participation, leadership ; discours développementiste et pratiques des organisations* [En ligne]. *Bulletin de l'APAD*, n°4, 1992, Diposnible sur APAD <https://apad.revues.org/3853> [Consulté le 17/11/2017]

LAVIGNE DELVILLE, Philippe, MATHIEU, Marilou, *Donner corps aux ambitions : le diagnostic participatif comme enjeu de pouvoir et comme processus social*, In *Les enquêtes participatives en débat: ambition, pratiques et enjeux* [Texte imprimé]. **LAVIGNE DELVILLE,**

Philippe, SELLAMNA, Nour-Eddine, MATHIEU, Marilou, Paris: Karthala, GRET, 2000, 544 p. (collection Economie et Développement)

LAVIGNE DELVILLE, Philippe, *L'illusion de tout découvrir au village : critique de l'empiricisme dans les MARP*, In *Les enquêtes participatives en débat: ambition, pratiques et enjeux* [Texte imprimé]. **LAVIGNE DELVILLE, Philippe, SELLAMNA, Nour-Eddine, MATHIEU, Marilou**, Paris: Karthala, GRET, 2000, 544 p. (collection Economie et Développement)

LAVIGNE DELVILLE, Philippe, *Du nouveau dans la participation ? Populisme bureaucratique, participation cachée et impératif délibératif*, In *Une anthropologie entre pouvoirs et histoire*, [En ligne]. **JUL-LARSEN, Eyolf, LAURENT, Pierre-Joseph, LE MEUR, Pierre-Yves, LEONARD, Eric**, Paris : Karthala, 2011, pp. 1-19. Disponible sur HAL <https://hal.archives-ouvertes.fr/ird-00690627/document> [consulté le 30/10/2017]

LAVIGNE DELVILLE, Philippe, « Déclaration de Paris » et dépendance à l'aide : éclairages nigériens [Texte imprimé]. *Politique Africaine*, n°129, Paris: Karthala, pp. 135-155

LE MEUR Pierre Yves, *Anthropologie politique de la gouvernance : Acteurs, Ressources, dispositifs* [Texte imprimé]. Berlin : Editions Universitaires Européennes, 2011, 170 p.

LEDERACH, John Paul, *Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures* [Texte imprimé]. New York: Syracuse University Press, 1995, 133 p.

LEMARCHAND, Frederick, Vers une dictature de la transparence : secret et démocratie [En ligne]. *Éthique publique*, vol. 16, n° 1, 2014, Disponible sur Ethique publique <https://ethiquepublique.revues.org/1382> [consulté le 30/10/2017]

LEMARCHAND, René, Les relations de clientèle comme agent de contestation : le cas du Rwanda [Texte imprimé]. *Civilisations*, Vol. 18, No. 4, Bruxelles : Institut de Sociologie de l'Université de Bruxelles, 1968, pp. 553–578

LEMARCHAND, René, *Rwanda and Burundi* [Texte imprimé]. New York: Praeger Library of African Affairs, 1970, 562 p.

LEMARCHAND, René., *Burundi: Ethnocide as Discourse and Practice* [Texte imprimé]. New York: Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press, 1994, 248 p.

LEROY, Marc, La sociologie fiscale [En ligne]. *Socio-logos* n°4, 2009, mis en ligne le 21 février 2016. Disponible sur Socio-Logos <http://socio-logos.revues.org/2278> [consulté le 20 novembre 2016]

LEVINE Ross, Law, Finance and Economic Growth [Texte imprimé]. *Journal of Financial Intermediation*, n°8, Issue 1, Amsterdam: Elsevier Sciences Ltd , 1999, pp. 8-35

LINDEN, Ian, *Christianisme et pouvoirs au Rwanda (1900-1990)* [Texte imprimé]. Paris : Karthala, 1999, 438 p. (collection Hommes et Société)

LIPSKY, Michael, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* [Texte imprimé]. New York: Russell Sage Foundation, 1980, 244 p.

LEURQUIN, Philippe, *Le niveau de vie des populations rurales du Rwanda-Urundi* [Texte imprimé]. Louvain : Editions Nauwelaerts, 1960, 420 p.

LEWIS, Alan, *The Psychology of Taxation* [Texte imprimé]. Oxford: Martin Robertson, 1982, 257 p.

LONG, Norman, Du paradigme perdu au paradigme... retrouvé ? Pour une sociologie du développement orientée vers les acteurs [En ligne]. *Bulletin de l'APAD*, n°7, 1994, mis en ligne le 13 décembre 2007, Disponible sur Apad <http://apad.revues.org/2183> [consulté le 16 janvier 2017]

LONG, Norman (Ed.), *Encounters at the interface. A perspective on social discontinuities in rural development* [Texte imprimé]. Wageningen: Agricultural University, 1989, 276 p.

LONG, Norman, *Sociology of development: actor perspectives* [Texte imprimé]. London and New York: Routledge, 2001, 312 p.

LONG, Norman, *Battlefields of knowledge. The interlocking of theory and practice in social research and development* [Texte imprimé]. London: Routledge, 1992, 306 p.

MAMDANI, M., *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism* [Texte imprimé]. Princeton (New Jersey): Princeton University Press, 1996, 368 p.

MANN, Fritz Karl, The Sociology of Taxation [Texte imprimé]. *The Review of Politics*, n° 5, Issue 2, New York: Cambridge University Press, 1943, pp. 225-235

MARCUSE, Herbert, *L'homme unidimensionnel* [Texte imprimé]. Paris : Editions de Minuit, 1968, 288 p. (collection Arguments)

MARTENS, Sarah, *Problématique de participation de la 'société civile' aux stratégies de réduction de la pauvreté au Rwanda* in *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2002-2003* [Texte imprimé]. **MARYSSE, Stefaan, REYNTJENS, Filip**, Paris : L'Harmattan, 2003, pp. 109-131

MARYSE, Stefaan, ANSOMS, An, CASSIMON, Danny, *Les «chouchous» et les «orphelins» de l'aide dans la région des grands lacs: la géopolitique des flux financiers*, in *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2005-2006* [Texte imprimé]. **MARYSSE, Stefaan, REYNTJENS, Filip**, Paris : L'Harmattan, 2006, pp.119-148

MARX, Karl, *Œuvres I - Économie I*, Bibliothèque de la Pléiade n°164, Paris : Gallimard, 1963, 2000 p.

MATHIEU, Marilou, *Ballade d'un expert anthropologue sur les traces de la MARP*, in *Les enquêtes participatives en débat: ambition, pratiques et enjeux* [Texte imprimé]. **LAVIGNE DELVILLE, Philippe, SELLAMNA, Nour-Eddine, MATHIEU, Marilou**, Paris: Karthala, GRET, 2000, 544 p. (Collection Economie et Développement)

MAUSS, Marcel, *Essai sur le don : Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques* In *Sociologie et Anthropologie* [Texte imprimé]. 4^e édition. Paris : Presses Universitaires de France, 1968, 106 p. (Collection Quadrige)

MC GEE, Rosie, GAVENTA, John, Shifting Power? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives [En ligne] *IDS working paper*, Volume 2011, n° 383, Brighton: Institute

of Development Studies, Novembre 2011, 39 p. Disponible sur IDS <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp383.pdf> [Consulté le 31/10/2017]

MC KERNAN, John Francis, DUNN, John, Reflection and the destruction of accounting knowledge [Texte imprimé]. *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 14. (4), Amsterdam: Elsevier Sciences Ltd, 2003, pp. 441-477

MÉDARD, Jean-François, *Corruption in the Neo-Patrimonial States of Sub-Saharan Africa in Political Corruption: Concepts and Contexts* [Texte imprimé]. **HEIDENHEIMER Arnold J, JOHNSTON Michael (Eds.)**, New Brunswick: Transaction Publishers, 2012, pp. 379-402

MÉDARD, Jean-François, L'Etat patrimonialisé [Texte imprimé]. *Politique Africaine*, n°39, Paris : Karthala, 1990, pp. 25-36

MENDRAS, Henri, FORSE, Michel, *Le changement social, tendances et paradigmes* [Texte imprimé]. Paris: Armand Colin, 1983, 288 p. (collection U)

MOITY-MAIZI, Pascale, *méthodes et mécanismes participatifs dans un programme d'écodéveloppement : l'altérité à l'épreuve des faits*, in *Les enquêtes participatives en débat: ambition, pratiques et enjeux* [Texte imprimé]. **LAVIGNE DELVILLE, Philippe, SELLAMNA, Nour-Eddine, MATHIEU, Marilou**, Paris: Karthala, GRET, 2000, pp. 91-118 (collection Economie et Développement).

MOORE, Henrietta, *The Changing Nature of Anthropological Knowledge: An Introduction*, In *The Future of Anthropological Knowledge* [En Ligne]. **MOORE, Henrietta**, London: Routledge, 1996, 190p. Disponible sur <http://14.139.206.50:8080/jspui/bitstream/1/2737/1/Moore,%20Henrietta%20-%20The%20Future%20of%20Anthropological%20Knowledge%20Uses%20of%20Knowledge%201996.pdf> [Consulté le 14/11/2017]

MOORE, Sally Falk, *Law as Process: An Anthropological Approach* [Texte imprimé]. London : Routledge, 1978, 270 p.

MOSSE, David, *Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice* [Texte imprimé]. London: Pluto Press, 2005a, 336 p.

MOSSE, David, *Global governance and the ethnography of international aid*, In *The aid effect: Giving and governing in international development* [Texte imprimé]. **MOSSE David, LEWIS David. (Eds.)**, London: Pluto Press, 2005b, pp. 1-36

MOSSE, David, *Autorité, genre et savoir: réflexions théoriques sur la pratique du diagnostic participatif en milieu rural*, in *Les enquêtes participatives en débat: ambition, pratiques et enjeux* [Texte imprimé]. **LAVIGNE DELVILLE, Philippe, SELLAMNA, Nour-Eddine, MATHIEU, Marilou**, Paris: Karthala, GRET, 2000, pp. 359-392. (Collection Economie et Développement).

MURRAY LI, Tania, *The will to improve: governmentality, development and the practice of politics* [Texte imprimé]. Durham & London: Duke University Press: 2007, 392 p.

MWOROHA, Emile, Redevances et prestations dans les domaines royaux du Burundi précolonial [Texte imprimé]. *Culture et Société, Revue de civilisation Burundaise*, n°3, 1980, Bujumbura, pp. 5-25

MWOROHA, Emile, *Peuples et Rois d'Afrique des Grands Lacs, le Burundi et les Royaumes voisins au XIX^e siècle* [Texte imprimé]. Les Nouvelles Editions Africaines, Abidjan-Dakar, 1977, 352 p.

NAUDET, Jean David, *Trouver des problèmes aux solutions : Vingt ans d'aide au Sahel* [Texte imprimé]. Paris : Organisation de coopération et de développement économiques, 1999, 341 p.

NEWBURY, Catharine, *The cohesion of oppression: clientship and ethnicity in Rwanda, 1860-1960*. [Texte imprimé]. New York: Columbia University Press, 1993, 354 p.

NSABIMANA, Tharcisse, *Le contrôle de la main-d'œuvre au Burundi (fin xix^e siècle environ 1930)* [En ligne]. p.307-327, *Civilisations* n°41, Bruxelles : Institut de Sociologie de l'Université de Bruxelles, 1993, pp. 307-327, Disponible sur *Civilisations* <https://civilisations.revues.org/1715#bodyftn9> [Consulté le 31/10/2017]

NSANZE, Augustin, *Le Burundi Ancien : l'économie du pouvoir de 1875 à 1920* [Texte imprimé]. Paris : L'harmattan, 2001, 350 p. (collection Etudes Africaines)

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, Populisme développementiste et populisme en sciences sociales. Idéologie, action, connaissance [En ligne]. *Cahiers d'études africaines*, n°120, Paris: EHESS, 1990, pp. 475-492. Disponible sur Persée http://www.persee.fr/doc/cea_0008-0055_1990_num_30_120_1594 [consulté le 31/10/2017]

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre., *Anthropologie et développement : Essai en socio-anthropologie du changement social* [Texte imprimé]. Paris : Karthala, 1995, 221 p. (collection Hommes et Société)

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, A Moral Economy of Corruption in Africa [Texte imprimé]. *Journal of Modern African Studies*, n°37, New York : Cambridge University Press, 1999, pp. 25–52

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, Les trois approches en anthropologie du développement [En ligne]. *Revue tiers monde*, anthropologie du développement, fiscalité, géographie industrielle, volume 42, n°168, Paris : Armand Colin, octobre-novembre 2001, pp.729-754. Disponible sur Persée http://www.persee.fr/doc/tiers_1293-8882_2001_num_42_168_1546 [Consulté le 31/10/2017]

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique [Texte imprimé]. *Politique africaine*, n°96, Paris : Karthala, 2004/4, p. 139-162

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique* [Texte imprimé]. Louvain-La-Neuve : Academia-Bruylant, 2008a, 368 p.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, A la recherche des normes pratiques de la gouvernance réelle en Afrique [Texte imprimé]. *Discussion paper*, n°5, « Afrique: pouvoir et politique », London : Overseas Development Institute, décembre 2008b, 25 p.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *Les normes pratiques : pluralisme et agencité* [En ligne]. Inverses, Mars 2013, 20 p. Disponible sur Inverses http://www.inverses.org/wp-content/uploads/2013/03/OlivierDeSardan_Normes-pratiques-article-2.pdf [consulté le 31/10/2017]

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, DIARRA, Aïssa, MOHA, Mahaman, Travelling models and the challenge of pragmatic contexts and practical norms: the case of maternal health. [Texte imprimé]. *Health Research Policy and Systems*, n°15, Suppl 1:60, 2017, 17 p.

OSMONT, Annik, *La banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement* [Texte imprimé]. Paris : Karthala, 1995, 309 p.

PARSONS, Talcott, *Elément pour une sociologie de l'action* [Texte imprimé]. Paris : Plon, 1955, 353 p.

PERLO-FREEMAN, Sam, FLEURANT, Aude, WEZEMAN, Peter, WEZEMAN, Simon, Trends in world military expenditure 2015 [En ligne] *SIPRI*, April 2016, Disponible sur SIPRI <https://www.sipri.org/sites/default/files/EMBARGO%20FS1604%20Millex%202015.pdf> [consulté le 01/11/2017]

PEROUSE DE MONTCLOS, Marc-Antoine, De l'impartialité des humanitaires et de leur perception par les bénéficiaires : les enjeux politiques de l'aide internationale au Burundi [En ligne]. *Autrepart* n° 39, Paris : Presses de Science po, 2006/3, pp. 39-57, Disponible sur Cairn <https://www.cairn.info/revue-autrepart-2006-3-page-39.htm> [Consulté le 01/11/2017]

PRETTY, Jules., *Des systèmes de recherche alternatifs pour une agriculture durable*, in *Les enquêtes participatives en débat: ambition, pratiques et enjeux* [Texte imprimé]. **LAVIGNE DELVILLE, Philippe, SELLAMNA, Nour-Eddine, MATHIEU, Marilou**, Paris: Karthala, GRET, 2000, pp. 29-54 (collection Economie et Développement).

PLATTEAU, Jean-Philippe, Le développement décentralisé, stratégie de réduction de la pauvreté ? [En ligne] *Afrique contemporaine*, n°211, (3), Paris : La documentation Française, 2004, pp. 159-214. Disponible sur Cairn <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2004-3-page-159.htm> [Consulté le 01/11/2017]

POLZER, Tara, Corruption: Deconstructing the World Bank Discourse [En ligne] *Working Paper Series n°01-18*, Development Studies Institute, London: London School of Economics, 2001, 32 p. Disponible sur LSE <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/pdf/WP/WP18.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

PURDEKOVA, Andrea, *Rendering Rwanda governable: order, containment and cleansing in the rationality of post-genocide rule* In *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2012-2013* [Texte imprimé]. **MARYSSE, Stefaan, REYNTJENS, Filip**, Paris : L'Harmattan, June 2013, pp. 355-378

PYLE, David J., The economics of taxpayer compliance [Texte imprimé]. *Journal of Economic Surveys*, n°5, Issue 2, Oxford: Wiley-Blackwell, Juin 1991, pp. 163-198

QIAN Yingyi, How Reform Worked in China [En ligne], *William Davidson Working Paper*, n°473, Michigan (USA): University of Michigan, 2002, 64 p. Disponible sur Deep Blue <https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/39858/wp473.pdf?sequence=3> [Consulté le 16/11/2017]

RAFFINOT, Marc, DIAL Leda, BERGAMASCHI, Isaline, Mali : les mythes de l'appropriation de l'aide [En ligne]. *Alternatives Internationales*, 2010/6, n°47, p. 36. Disponible sur Cairn <https://www.cairn.info/magazine-alternatives-internationales-2010-6-page-36.htm> [Consulté le 16/11/2017]

RAFFINOT, Marc, L'appropriation (ownership) des politiques de développement : de la théorie à la pratique [En ligne] *Mondes en développement*, n° 149, 2010/1, Louvain La Neuve : De Boeck Supérieur, p. 87-104. Disponible sur Cairn <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2010-1-p-87.htm> [Consulté le 01/11/2017]

RAYNAUD, Jean-Daniel, *Les règles du jeu, Action collective et régulation sociale* [Texte imprimé]. Paris : Armand Colin, 1989, 306 p. (collection U sociologie)

RENARD, Robrecht and MOLENAERS, Nadia, Civil Society Participation in Rwanda's Poverty Reduction Strategy, *IDPM Discussion Paper*, n°5, Antwerp: University of Antwerp, 2003, 29 p.

REYNTJENS, Filip, Small States in an Unstable Region--Rwanda and Burundi: Political Evolution in Rwanda and Burundi, 1998-1999 [Texte imprimé]. *Current African Issues*, n°23, Uppsala: Nordic Africa Institute; 1999-2000 edition, February 2001, 24 p.

REYNTJENS, Filip, Rwanda, ten years on, from genocide to dictatorship [Texte imprimé]. *African Affairs*, volume 103, n° 411, Oxford: Oxford University Press, 2004, pp. 177-210

REYNTJENS, Filip, *Political Governance in Post-Genocide Rwanda* [Texte imprimé]. New York: Cambridge University Press, 2013, 320 p.

RODEGEM, Francis, *Paroles de sagesse au Burundi* [Texte imprimé]. Leuven: Peeters, 1983, 499 p.

ROITMAN, Janet, *Fiscal disobedience: an anthropology of economic regulation in Central Africa* [Texte imprimé]. Princeton (New Jersey): Princeton University Press, 2005, 256 p.

ROKKAN Stein, LIPSET, Seymour, *Party Systems and Voter Alignments* [Texte imprimé]. New York: Free Press, 1967, 554 p.

ROSE ACKERMAN, Susan, *Corruption, a study in political economy* [Texte imprimé]. London: Academic press, 1978, 258 p.

ROSTOW, Walt Witman, *The Stages of Economic Growth: A non-communist manifesto* [Texte imprimé]. New York: Cambridge University Press, 1960, 179 p.

ROTTENBURG, Richard, *Far-fetched facts: A parable of development aid* [Texte imprimé]. Cambridge: MIT Press, 2009, 280 p.

ROTTENBURG, Richard, *Code switching, or why a metacode is good to have*. In *Global ideas. How ideas, objects and practices travel in the global economy* [Texte imprimé]. **CZARNIAWSKA, Barbara, SEVÓN, Guje (Eds.)**, Copenhagen: Copenhagen Business School Press, 2005, pp. 259-274.

RURATOTOYE, Benoit, *La fonction psychothérapeutique des églises chrétiennes nouvelles au Rwanda après le génocide des tutsi en 1994* [En ligne]. Thèse de doctorat de l'Université Paris 8 Saint-Denis, Paris : 2008, 350 p. Disponible sur http://www.1.static.e-corpus.org/download/notice_file/2126531/RURATOTOYE [Consulté le 01/11/2017]

SCHER, Daniel, *The promise of Imihigo: decentralized service delivery in Rwanda, 2006-2010* [En ligne]. Innovations for Successful Societies, Princeton (New Jersey): Princeton University, 2010, 11

p. Disponible sur Princeton <https://successfultsocieties.princeton.edu/publications/promise-imihigo-decentralized-service-delivery-rwanda-2006-2010> [Consulté le 01/11/2017]

SCHUTZ, Alfred, *Collected Papers: Tome I : The Problem of Social Reality* [Texte imprimé]. The Hague: Martinus Nijhoff, 1962

SIMMEL, Georg, *Secret et sociétés secrètes*, Paris : Circé, 1991, 119 p. (collection Circé poches)

SIMON, Herbert A., *Reason in human affairs* [Texte imprimé]. Stanford (California): Stanford University Press, 1983, 128 p.

SIMON, Herbert A., *Administrative behavior* [Texte imprimé]. Seconde édition, New York: The Free Press, 1965, 259 p.

SINDZINGRE, Alice N., Crédibilité des États et économie politique des réformes en Afrique [Texte imprimé]. *Économies et Sociétés*, n°4, Paris: ISMEA, 1998, pp. 117-147

SISSENER, Tone Kristin, Anthropological perspectives on corruption [En ligne]. *CIM Working Papers*, n°5, Bergen: Chr. Michelsen Institute, Development Studies and Human Rights, 2001, 26 p. Disponible sur CMI, <https://www.cmi.no/publications/file/910-anthropological-perspectives-on-corruption.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

SKINNER, Burrhus Frederic, *Beyond Freedom and Dignity* [Texte imprimé]. Ringwood: Pinguin Books, 1971, 216 p.

SMITH, Kent W., *Reciprocity and fairness: positive incentives for tax compliance*. In *Why People Pay Taxes. Tax Compliance and Enforcement* [Texte imprimé]. **SLEMROD, Joel (Ed.)**, Ann Arbor (Michigan): University of Michigan Press, 1992 pp. 223–258

SMITH, Daniel Jordan, “Patronage, Per Diems and the “Workshop Mentality””: The Practice of Family Planning Programs in Southeastern Nigeria [Texte imprimé]. *World Development*, Vol. 31, No. 4, Amsterdam: Elsevier Sciences Ltd, 2003, pp. 703–715

SMITH, Daniel Jordan, “Kinship and Corruption in Contemporary Nigeria” [Texte imprimé]. *Ethnos*, vol. 66, no. 3, 2001, pp. 344–64.

SMITH, Daniel Jordan, (2005) “Oil, Blood and Money: Culture and Power in Nigeria” [Texte imprimé]. *Anthropological Quarterly*, vol. 78, no. 3, pp. 725–40.

SPENCER, Sylvanus, *Singing for change. Music as a means of political expression for young people in Sierra Leone and Liberia*, In *Travelling Models: Introducing an Analytical Concept to Globalisation Studies* [Texte imprimé]. **BEHRENDTS, Andrea, PARK, Sung-Joon, ROTTENBURG, Richard**, Leiden: Brill, 2014, pp 181-204 (collection Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies, Vol. 13)

STASAVAGE, David, Democracy and Education Spending in Africa [Texte imprimé]. *American Journal of Political Science*, Volume 49, N°. 2, Apr., 2005, Bloomington: American Journal of Political Science, pp. 343-358

SWEDLUND, Haley J., The domestication of governance assessments: evidence from the Rwandan Joint Governance Assessment [Texte imprimé]. *Conflict, Security & Development*, Volume 13, Issue 4, London: Routledge, 2013, pp. 449-470

TAKEUCHI, Shinichi, 'Twin countries' with contrasting institutions: post-conflict state-building in Rwanda and Burundi, in *Preventing Violent Conflict in Africa* [Texte imprimé]. **MINE Yioichi, STEWART Frances, FUKUDA-PARR Sakiko, MKANDAWIRE Thandika**, London: Palgrave Macmillan, 2013, 328 p.

THÉVENOT, Laurent, Organized complexity: Conventions of coordination and the composition of economic arrangements [Texte imprimé]. *European Journal of Social Theory*, Volume 4, Issue 4, 2001, pp. 405-425

THOMSON, Susan, "Re-education for Reconciliation: Participant Observations on Ingando" in **SCOTT Straus, WALDORF Lars (Eds.)**, *Reconstructing Rwanda: State Building and Human Rights after Mass Violence*. Madison: University of Wisconsin Press, 2011, pp. 331-339.

TORGLER, Benno, To evade taxes or not to evade: that is the question [Texte imprimé]. *Journal of Socio-Economics*, n°32, Amsterdam: Elsevier, 2003, pp. 283–302

TORGLER, Benno, *Vertical and Exchange Equity in a Tax Morale Experiment* [Texte imprimé]. *Working Paper n°2003-09*, Basel: University of Basel, 2002, 36 p.

UVIN, Peter, Corruption and violence in Burundi [Texte imprimé]. *New Routes*, Volume 14, N°3/4, 2009, pp. 17-20

VANDEGINSTE, Stef, *Rwanda, the world bank, prsp and human rights* In *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2004-2005* [Texte imprimé]. **MARYSSE, Stefaan, REYNTJENS, Filip**, Paris : L'Harmattan, March 2005, pp. 55-75

VANDEGINSTE, Stef, Governing ethnicity after genocide: ethnic amnesia in Rwanda versus ethnic power-sharing in Burundi [Texte imprimé]. *Journal of Eastern African Studies*, Volume 8, Issue 2, London: Routledge, 2014, pp. 263-277

VANDERLINDEN, Jacques, Vers une nouvelle conception du pluralisme juridique [Texte imprimé]. *Revue de la recherche juridique*, vol. 18, n°53, Aix-en-Provence : Université Aix Marseille, 1993, pp. 573-583

VILLAIN-GANDOSSI, Christiane, La genèse des stéréotypes dans les jeux de l'identité/alterité nord-sud [En ligne]. *Hermès*, n°30, 2001/2, 2001, 14 p. Disponible sur Irevues http://documents.irevues.inist.fr/bitstream/handle/2042/14515/HERMES_2001_30_27.pdf [consulté le 01/11/2017]

VON BENDA-BECKMANN, Franz, Who's Afraid of Legal Pluralism? [Texte imprimé]. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, Volume 34, Issue 47, Abingdon: Taylor & Francis, 2002, pp. 37-82

VIVIANI Jean-Laurent, Incertitude et rationalité [Texte imprimé]. *Revue française d'économie*, vol. 9, n°2, Paris, 1994, p. 105-146

WEISSER, Florian, BOLLIG, Michael, DOEVENSPECK, Martin MÜLLER-MAHN, Detlef, Translating the 'adaptation to climate change' paradigm: the politics of a travelling idea in Africa [Texte imprimé]. *The Geographical Journal*, Vol. 180, No. 2, Oxford: Wiley-Blackwell, June 2014, pp. 111-119

WEBER, Max, *Economie et Société* [Texte imprimé]. Paris : Plon, 1995a (collection Agora), 410 p. (collection Evolution)

WEBER, Max., *Le Savant et le Politique* [Texte imprimé]. Paris : Union Générale d'Éditions, 1995b, 224 p. (Coll. 10/18)

WEBER, Max., *Wesen, Voraussetzungen und Entfaltung der bürokratischen Herrschaft In Wirtschaft und Gesellschaft. Studienausgabe* [Texte imprimé]. **WEBER, Max (ed.)**, Tübingen : Mohr Siebeck, 1972, pp. 551-579

WEBER, Max, *La domination légale à direction administrative bureaucratique, Économie et Société* [Texte imprimé]. Paris : Plon, 1971

WEBER, Max, *La domination* [Texte imprimé]. Paris : La Découverte, 2013, 427 p. (collection Politique et Société)

II — DOCUMENTS D'EXPERTISE

ASSOCIATION POUR LA PAIX ET LES DROITS DE L'HOMME (APDH), *Terres domaniales et expropriations au Burundi : Etat de mise en œuvre du code foncier 18 mois après sa promulgation* [Texte imprimé]. Bujumbura : APDH, Février 2014, 7 p.

BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DEVELOPPEMENT, Statuts [En ligne]. Juin 2012, 23 p. Disponible sur World Bank <http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215526322295/IBRDArticlesofAgreementFrench.pdf> [consulté le 01/11/2017]

BANQUE MONDIALE, *L'Afrique subsaharienne: de la crise à une croissance durable* [Texte imprimé]. Washington DC : Banque Mondiale, 1989, 346 p.

BANQUE MONDIALE, *Projet d'appui au développement communautaire et social (PRADECS) : Cadre de gestion environnementale et sociale* [En ligne]. Washington DC : World Bank, Novembre 2006, 94 p. Disponible sur UCLGA Afrique http://knowledge.uclga.org/IMG/pdf/2006_burundi_gouvernance-locale_wb_pradecs.pdf [Consulté le 01/11/2017]

BANQUE MONDIALE, *Rapport N° ACS5393, Burundi Revue des Dépenses Publiques, Renforcer l'efficacité des pouvoirs publics: le rôle de la politique budgétaire*, [En ligne], Washington DC : World Bank, 02/12/2013, 189 p. Disponible sur Banque Mondiale http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/932811468015596884/text/ACS53930REVISE0C_HOVERSION0120022013.txt [consulté le 11/01/2017]

BANQUE MONDIALE, *Décentralisation fiscale et gouvernance locale : gérer les compromis pour promouvoir des reformes durables* [En ligne]. Washington DC : World Bank, Décembre 2014, 155 p. Disponible sur Banque Mondiale <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/309361468016838134/pdf/929140FRENCH0W0n0CompleteFrench0web.pdf> [consulté le 01/11/2017]

BANQUE MONDIALE, *Aide Publique au Développement (% du Revenu Nationale Brut)* [En ligne]. Washington DC: World Bank, 2015 <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/DT.ODA.ODAT.CD> [consulté le 12/03/2017]

BANQUE MONDIALE, *Evaluation des politiques et des institutions en Afrique* [En ligne]. Washington DC: World Bank, Juin 2016, 88 p. Disponible sur Banque Mondiale <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/521801467040157230/pdf/106632-FRENCH-WP-PUBLIC.pdf> [consulté le 01/11/2017]

BANQUE MONDIALE, *Transparence des revenus de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle liée à la production d'étain, de tantale, de tungstène et d'or au Burundi* [En ligne]. Washington DC: World Bank, 01/01/2016b, 56 p. Disponible sur Banque Mondiale <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/494681468190181664/pdf/103086-WP-P145997-Box394854B-PUBLIC-Burundi-English-1607197-Web-FRENCH.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

BERTELSMANN STIFTUNG, *BTI 2014 — Burundi Country Report* [En ligne]. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2014, 39 p. Disponible sur Bertelsmann Stiftung https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2014/pdf/BTI_2014_Burundi.pdf [Consulté le 01/11/2017]

BERTELSMANN STIFTUNG, *BTI 2016 — Rwanda Country Report* [En ligne]. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2016, 32 p. Disponible sur Bertelsmann Stiftung https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Rwanda.pdf [Consulté le 01/11/2017]

BERTELSMANN STIFTUNG, *BTI 2016 — Burundi Country Report* [En ligne]. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2016, 40 p. Disponible sur Bertelsmann Stiftung https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Burundi.pdf [Consulté le 01/11/2017]

BIKEBAKO Pontian, HARAGIRIMANA François, KANA Pascasie, et al. *Renforcement de la gouvernance locale au Burundi L'expérience des institutions collinaires et communales* [En ligne]. Amsterdam: KIT, 2012, 96 p. Disponible sur KIT http://www.kit.nl/sed/wp-content/uploads/publications/1978_Renforcement%20de%20gouvernance%20locale%20au%20Burundi.pdf [Consulté le 01/11/2017]

COOPERATION TECHNIQUE BELGE (CTB), *La gouvernance démocratique au service du développement* [En ligne] 2005, 32 p. Disponible sur CTB https://www.btcctb.org/sites/default/files/la_gouvernance_democratique_au_service_du_gouvernement.pdf [Consulté le 01/11/2017]

COOPERATION TECHNIQUE BELGE (CTB), *dossier technique et financier, appui au développement local et la participation citoyenne dans la province de Cibitoke* [Texte imprimé]. 29/10/09, 85 p.

COOPERATION TECHNIQUE BELGE (CTB), *Rapport des ateliers communaux sur la mobilisation des recettes communales*, Projet d'appui au développement local et la participation citoyenne dans la province de Cibitoke [Texte imprimé]. 2013, 19 p.

COOPERATION TECHNIQUE BELGE (CTB), *Dossier technique et financier complémentaire avenant au dossier technique et financier (phase de consolidation)*, Projet d'appui au

développement local et la participation citoyenne dans la province de Cibitoke [Texte imprimé]. 10/01/2014, 73 p.

DOLLAR, David PRITCHETT, Lant. *Assessing aid - what works, what doesn't, and why* [En ligne]. World Bank policy research report. Washington, D.C: The World Bank, 1998, 160 p. Disponible sur <http://documents.worldbank.org/curated/en/612481468764422935/pdf/multi-page.pdf> [consulté le 01/11/2017]

DEUTSCHLAND, *Grundsätze und Schwerpunkte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in den 90er Jahren*, München: Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, 1992, 145 p.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT BURUNDI (GIZ Burundi), *Appui à la décentralisation et la lutte contre la pauvreté* [Texte imprimé]. Fiche d'information du programme, Bujumbura: GIZ, 2011, 2 p.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT (GIZ), *Decentralised governmental and administrative systems: citizen-centred, democratic and effective* [Texte imprimé]. Eschborn: GIZ, Avril 2014, 40 p.

ENGEL, Ulf, KAPPEL, Robert, KLINGEBIEL, Stephan, et al. *Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik* [Texte imprimé]. Berlin, Oktober 2000, 20 p.

ENGEL, Ulf, KAPPEL, Robert, *Germany's Africa Policy Revisited: Interests, Images and Incrementalism* [Texte imprimé], Münster: Lit Verlag, seconde édition, 2003, 224 p.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO), *La dynamique des sociétés rurales face aux projets participatifs de développement rural: Réflexions et propositions d'action à partir d'expériences d'Afrique de l'Ouest*, [En ligne]. Rome : FAO, 1997, Disponible sur FAO <http://www.fao.org/docrep/v9860f/v9860f00.htm> [Consulté le 01/11/2017]

GAYNOR, Niamh, *Opportunities for Citizen Participation in Local Governance in Burundi* [En ligne]. A Research Report prepared in collaboration with the Governance and Human Rights Programme of Trócaire- Burundi, Dublin, 2011, 61 p. Disponible sur Doras http://doras.dcu.ie/16691/1/TrocaireReport_final.pdf [Consulté le 01/11/2017]

GUARDANS, Jaume, SINABWITEYE, Joseph, *Evaluation externe de la mise en œuvre de la Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption* [Texte imprimé]. Bujumbura : Agence Belge de Développement, C.S.C. N° BDI/733 du 16 octobre 2014, 35 p.

HIGHTON Nick, *Mutual Accountability at the Country Level - Rwanda Country Case Study* [En ligne]. Centre for Aid and Public Expenditure, London: Overseas Development Institute, 2008, 27 p. Disponible sur OECD <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/41178735.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Burundi : la crise de corruption* [Texte imprimé]. Rapport Afrique N°185, Bruxelles : International Crisis Group, 21 mars 2012, 37 p.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF), *The role of the IMF in governance issues: guidance note* [En ligne]. Washington DC: International Monetary Fund, 1997, 20 p. Disponible sur IMF <https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF), *Improving governance and fighting corruption, an IMF perspective* [Texte imprimé]. Washington, 2000

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF), *Rwanda: Poverty Reduction Strategy Paper—Progress Report* [En ligne]. IMF Country Report No. 11/154, Washington DC: IMF, June 2011, 266 p. Disponible sur IMF <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11154.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF), *Burundi: Poverty Reduction Strategy Paper—Progress Report* [En ligne]. IMF Country Report No. 11/53, Washington DC: IMF, February 2011b, 112 p. Disponible sur IMF <https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/scr/2011/cr1153.ashx> [Consulté le 01/11/2017]

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF), *World Economic Outlook database* [En ligne], October 2015, Disponible sur IMF <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx> [Consulté le 01/11/2017]

KAMARA, Mame Pierre, *Rapport de mission : diagnostic des capacités du secrétariat permanent du comité national de coordination des aides*, Bujumbura : Groupe de la Banque Africaine de Développement [Texte imprimé]. Octobre 2014, 68 p.

KAUFMANN, Daniel, RECANATINI, Francesca, BILETSKY, Sergiy, *Assessing governance: diagnostic tools and applied methods for capacity building and action learning* [En ligne]. World Bank, Discussion Draft, June 2002, p.82. Disponible sur Banque Mondiale, http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/kauf_recan_bilet_assessing.pdf [consulté le 30/10/2017]

KASSAM Yusuf; KEMAL Mustafa, *Participatory Research: An Emerging Alternative Methodology in Social Science Research* [Texte imprimé]. Participatory Research Network Series No. 2., 1982, Toronto: International Council for Adult Education, 257 p.

KINGDOM OF BELGIUM, *Cooperation between Belgium and Rwanda, Indicative Cooperation Program 2011-2014* [En ligne]. Bruxelles: Agence Belge de Développement, Octobre 2015, 44 p. https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/pic_rwanda_2011-2014.pdf [Consulté le 01/11/2017]

KNACK, Stephen, RAHMAN, Aminur, Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients [En ligne]. *Policy Research Working Paper*, n° WPS 3186. Washington DC: World Bank., 32 p. Disponible sur World Bank <http://documents.worldbank.org/curated/en/791171468140034190/Donor-fragmentation-and-bureaucratic-quality-in-aid-recipients> [Consulté le 30/10/2017]

MELOCHE Jean Philippe, VAILLANCOURT François, YILMAZ Serdar. Decentralization or fiscal autonomy? What does really matter? [Texte imprimé]. *Policy Research Working Paper*, n°3254, Washington DC: World Bank Institute, 2004, 30 p. Disponible sur World Bank <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/15619/WPS3254.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Consulté le 01/11/2017]

NIMUBONA J., SEBUDANDI Christophe, *Le phénomène de la corruption au Burundi : révolte silencieuse et résignation* [Texte imprimé]. Groupe de recherche et d'appui au développement des initiatives démocratiques (GRADIS), Bujumbura : international alert, mars 2007, 55 p.

OBSERVATOIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE (OAG), *Etat des lieux de la gouvernance dans la province de Kayanza au cours de l'année 2014* [En ligne]. Bujumbura : OAG, Octobre 2014, 68 p.
http://www.oag.bi/archive/IMG/pdf/OAG_Rapport_definitif_Gouvernance_Kayanza_du_24_novembre_2014_A5-2.pdf [Consulté le 01/11/2017]

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES (OCDE), *Déclaration de Rome sur l'Harmonisation* [En ligne]. 25 février 2003, 3 p. Disponible sur OECD <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/31451637.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES (OCDE), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au Développement* [En ligne]. Paris : OCDE, 2005, 23 p. Disponible sur OCDE <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES (OCDE), *L'évaluation environnementale stratégique : guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement* [En ligne]. Paris : OCDE, 2006, 178 p. Disponible sur OCDE http://content-ext.undp.org/aplaws_assets/2084102/2084102.pdf [Consulté le 01/11/2017]

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Participatory development and good governance* [En ligne] Paris: OCDE [En ligne]. 1995, 34 p. Disponible sur OCDE <https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/31857685.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Final report of the ad hoc working group on participatory development and good governance - deel I en II* [En ligne]. Paris: OCDE, 1997, 30 p. Disponible sur OECD http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/final%20report%20on%20the%20ad%20hoc%20working%20group_OECD.pdf [Consulté le 01/11/2017]

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Query Wizard for International Development Statistics* [En ligne]. International Development Statistics, 12/2016, Disponible sur OECD <http://stats.oecd.org/qwids/> [Consulté le 01/11/2017]

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Rapport de la commission indépendante d'enquête sur les actions de l'organisation des nations unies lors du génocide de 1994 au rwanda* [En ligne]. s/1999/1257, 15/12/1999, p.3. Disponible sur ONU http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/1999/1257 [Consulté le 30/05/2018]

ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU), *Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement du Burundi 2012 – 2016* [En ligne]. Décembre 2012, Bujumbura : PNUD, 80 p. Disponible sur UNDP <http://www.bi.undp.org/content/dam/burundi/docs/cadre-legal/BDI10%20UNDAF%202012-2016.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD), *La gouvernance en faveur du développement humain durable : document de politique générale du PNUD* [Texte imprimé]. New York : PNUD, 1997, 48 p.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD), *Projet d'appui à la planification locale et au renforcement des capacités des communautés bdi/02/oo5 – ppl* [Texte imprimé]. Bujumbura : PNUD, Décembre 2004, 45 p.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD), *Égalité des sexes et autonomisation des femmes dans l'administration publique: Etude de cas sur le Burundi* [En ligne]. Bujumbura, 2011, 40 p. http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Public%20Administration/GEPA_Burundi_CS_FR_Web.pdf [Consulté le 01/11/2017]

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD), Rapport final d'évaluation du « projet d'appui à la mise en oeuvre du programme national de réforme de l'administration publique » [Texte imprimé]. Bujumbura : PNUD, Juillet 2017, 41 p.

STAPENHURST Rick, O'BRIEN Mitchell, *Accountability in Governance* [En ligne]. Washington DC: World Bank, 2012, 5 p. Disponible sur World Bank <https://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/AccountabilityGovernance.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

SUKHWINDER, Arora, HANSFORD Frances, ATTAH, Ramlatu, WILLIAMS Richard, *Assessment of the ubudehe credit scheme* [Texte imprimé]. Rwanda, 20 January 2012, Oxford: Oxford Policy Management Limited, 74 p.

UNION EUROPEENNE (UE), *Programme indicatif national pour la période 2014-2020, la commission européenne et le gouvernement de la république du Burundi* [En ligne]. A res. 2209696, 03/07/2014, 36 p. Disponible sur EEAS http://eeas.europa.eu/archives/docs/development-cooperation/docs/national-indicative-programme_2014-2020/2014-2020_national-indicative-programme_burundi_en.pdf [Consulté le 01/11/2017]

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), *Reconceptualising governance* [Texte imprimé]. Discussion Paper 2, New York: UNDP, Janvier 1997, 103 p.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), *Governance for Sustainable Development: Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework* [En ligne]. Discussion Paper, March 2014, 14 p. Disponible sur UNDP <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Discussion-Paper--Governance-for-Sustainable-Development.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

UNITED NATIONS RWANDA, *United Nations Development Assistance Plan July 2013-June 2018* [En ligne]. Kigali, 24 July 2013, 126 p. Disponible sur UNCTAD http://unctad.org/Sections/un_ceb/docs/ceb_2014_07_Rwanda02_en.pdf [Consulté le 01/11/2017]

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC), *Letter dated 22 January 2014 from the Coordinator of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council* [En ligne]. S/2014/42, 23 January 2014, 276 p. Disponible sur UNSC http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2014_42.pdf [Consulté le 01/11/2017]

WOLFENSOHN John, *Address by James D. Wolfensohn, President of the World Bank Group, to the Board of Governors of the World Bank Group* [En ligne]. Joint Annual Discussion, Washington DC: World Bank, 06/10/1998, 12 p. Disponible sur IMF <http://www.imf.org/external/am/1999/speeches/pr02e.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

WORLD BANK, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action* [En ligne]. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 1981, 217 p. Disponible sur World Bank <http://documents.worldbank.org/curated/en/702471468768312009/pdf/multi-page.pdf> [consulté le 01/11/2017]

WORLD BANK, *Governance and Development* [En ligne]. Washington DC: World Bank, 1992, 69 p. Disponible sur World Bank <http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

WORLD BANK, *Governance - the World Bank's experience*, Development in practice [Texte imprimé]. Washington, D.C.: The World Bank, 1994, 86 p. Disponible sur World Bank <http://documents.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

WORLD BANK, *World Development Report 1997: The State in a Changing World* [En ligne]. New York: Oxford University Press, 1997, 281 p. Disponible sur World Bank <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5980> [Consulté le 01/11/2017]

WORLD BANK, *Helping Countries Combat Corruption* [En ligne]. Washington DC: World Bank, Septembre 1997b, 73 p. Disponible sur World Bank <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corruptn.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

WORLD BANK, *Comprehensive Development Framework Country Experience* [En ligne]. Washington DC: World Bank, September 2000, 40 p. Disponible sur World Bank http://web.worldbank.org/archive/website01013/WEB/IMAGES/CEXP_WEB.PDF [Consulté le 01/11/2017]

WORLD BANK, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty. World Development Report* [En ligne]. New York: Oxford University Press, 2001, Disponible sur World Bank <http://documents.worldbank.org/curated/en/230351468332946759/pdf/226840WDR00PUB0ng0poverty0200002001.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

WORLD BANK, *The role and the Effectiveness of development assistance: Lessons from World Bank experience* [Texte imprimé]. A Research paper from the Department of Economics, Vice President of the World Bank, Washington D.C: World Bank, 2002, 107 p.

World Bank.. Rwanda - Public Sector Capacity Building Project [En ligne]. Washington, DC: World Bank. 2004, 106 p. <http://documents.worldbank.org/curated/en/373441468777889230/Rwanda-Public-Sector-Capacity-Building-Project> [Consulté le 01/11/2017]

WORLD BANK, *The World Bank's Country Policy and Institutional Assessment: an evaluation*, [Texte imprimé]. Independent Evaluation Group, Washington DC: World Bank, June 2009, 172 p. Disponible sur World Bank http://siteresources.worldbank.org/EXTCPIA/Resources/CPIA_eval.pdf [Consulté le 01/11/2017]

WORLD BANK, *Country Data Report for Rwanda, 1996-2014* [En ligne]. Worldwide Governance Indicators, Washington DC: World Bank, 15/09/2015, 7 p. Disponible sur World Bank <http://documents.worldbank.org/curated/en/733321468195836212/pdf/105555-WP-PUBLIC-Rwanda.pdf> [01/11/2017]

III — DOCUMENTS JURIDIQUES

ACCORDS D'ARUSHA POUR LA PAIX ET LA RECONCILIATION [En ligne]. 28 Aout 2000, Arusha, 195 p. Disponible sur University of Antwerp https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Paix/Accords%20de%20paix/Arusha_Accord_Pour_la_Paix_et_la_R%C3%A9conciliation_du_28_a%C3%BAt_2000_int%C3%A9gral.pdf [Consulté le 01/11/2017]

ORDONNANCE DU RWANDA URUNDI (O.R.U.), *Codes et lois du Burundi*, O.R.U. n° 39, 1926

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi du 21 septembre 1963* [Texte imprimé]. Bulletin Officiel du Burundi de 1964, Bujumbura, 1963

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi du 17 février 1964* [Texte imprimé]. Bulletin Officiel du Burundi de 1964, Bujumbura, 1964

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Décret-loi n°1/24 du 30 juillet 1977 portant réforme de l'organisation communale* [Texte imprimé]. Bujumbura, 1977

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Décret n°100/77 du 18 décembre 1979 portant organisation des services provinciaux* [Texte imprimé]. 1979

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Décret-loi 1/026 du 21 juillet 1989 portant modification de la loi 1/002 du 8 janvier 1987 transférant l'impôt foncier aux communes* [Texte imprimé]. Bujumbura, 1989

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Ordonnance ministérielle n°530/540/312 du 4 août 1997 portant révision des taxes communales et municipales* [Texte imprimé]. Bujumbura, Aout 1997

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Ordonnance Ministérielle n°531/023* [Texte imprimé]. Bujumbura, Janvier 2001a

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Décret n°100/037 du 17 décembre 2001 portant organisation du ministère de la BG et de la privatisation* [Texte imprimé]. 17/01/2001b

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Ordonnance Ministérielle n°530/1024* [Texte imprimé]. 2002

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi n°1/002 du 31 mars 2004 portant création, missions, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes* [En ligne]. Bujumbura, 31/03/2004, 30 p. Disponible sur Cour des Comptes du Burundi http://www.courdescomptes.bi/assets/images/magcreation_mission_fonct.pdf [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi n°1/ 016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale* [En ligne]. 2005a, Bujumbura, 32 p. Disponible sur Sénat Burundi

http://www.senat.bi/documents/Loi_Organisation_Administration_Communale.pdf [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Décret présidentiel n°100/128 du 12 Décembre 2005* [Texte imprimé]. Bujumbura, 2005b

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi n°1/ 010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la constitution de la république du Burundi* [En ligne]. Bujumbura, 18 mars 2005c, 77 p. Disponible sur ICLA http://www.icla.up.ac.za/images/constitutions/burundi_constitution.pdf [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Décret n° 100/103 du 17 novembre 2005 portant Organisation et Fonctionnement du Ministère de la Bonne Gouvernance, de l'Inspection Générale de l'Etat et de l'Administration Locale* [Texte imprimé]. Bujumbura, 17/11/2005d

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Arrêt de la Cour Constitutionnelle du Burundi RCCB160-161 du 2 Mars 2006* [Texte imprimé]. Bujumbura, 2006a

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi n° 1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes* [En ligne]. Avril 2006b, 17 p. Disponible sur <http://decentralisation.gov.bi/documentstrategique/Loi%20portant%20repression%20de%20la%20corruption.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Décret Présidentiel n° 100/277 du 27 septembre 2006 portant création de l'inspection générale de l'Etat* [Texte imprimé]. Bujumbura, 27/09/2006c

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi n° 1/28 du 23 août 2006 portant statut général des fonctionnaires* [Texte imprimé]. Bujumbura, 23/08/2006d

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Ordonnance ministérielle n° 530 / 908 du 19/9/2006* [Texte imprimé]. Bujumbura, 19/09/2006e

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi n° 1/36 du 13 décembre 2006 portant création de la Cour anti-corruption* [Texte imprimé]. Bujumbura, décembre 2006f

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi n° 1/37 du 28 décembre 2006 portant création et fonctionnement de la Brigade Spéciale anti-corruption* [Texte imprimé]. Bujumbura, décembre 2006g

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Arrêté n°121/VP1 du 31 Août 2006, définissant les objectifs et directives opérationnelles des structures de coordination de l'Aide au développement* [Texte imprimé]. Bujumbura, 2006h

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la Pauvreté 2* [En ligne]. Bujumbura, 2006i, 216 p. Disponible sur UNDP Burundi <http://www.bi.undp.org/content/burundi/fr/home/library/poverty/cslp-ii-2012-report.html> [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi n° 01/02 du 11 janvier 2007 instituant le code des douanes* [En ligne]. Bujumbura, 11/01/2007, Disponible sur WIPO http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=216759 [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi n°01/01 du 4 Février 2008 portant création du code des marchés publics* [Texte imprimé]. Bujumbura, 04/02/2008a

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Etude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi*, Rapport d'enquête, Bujumbura [Texte imprimé]. Mai 2008b, Disponible sur World Bank <http://siteresources.worldbank.org/EXTWBIGOVANTCOR/Resources/GACSurvey.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi n° 1/24 du 10 septembre 2008 portant code des investissements du Burundi* [En ligne]. Bujumbura, 10/09/2008c, 3 p. Disponible sur WIPO <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/bi/bi015fr.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi n°1/31 du 04/11/2008 portant suppression de la taxe de transaction sur la vente des propriétés foncières et d'immeubles* [Texte imprimé]. Bujumbura, Novembre 2008d

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi n°1/35 du 4 décembre 2008 relative aux finances publiques* [En ligne]. Bujumbura, 04/12/2008e Disponible sur Assemblée Nationale https://www.assemblee.bi/IMG/pdf/loi_n1-35_du_04_decembre_2008.pdf [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Rapport sur le flux d'aide publique au développement 2007 – 2008*, Comité national de coordination des aides, Bujumbura [Texte imprimé]. 2009a

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi n°1/11 du 14 juillet 2009 portant création de l'Office Burundais des Recettes* [En ligne]. Bujumbura, 14/07/2009b, 14 p. Disponible sur OBR <https://www.obr.bi/images/stories/download/Publication-OBR.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Politique nationale de décentralisation du Burundi*, Bujumbura [En ligne]. Mai 2009c, 92 p. Disponible sur <http://decentralisation.gov.bi/documentstrategique/POLITIQUE%20NATIONALE%20DE%20LA%20DECENTRALISATION.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi n°1/03 du 25 janvier 2010 portant organisation et fonctionnement de l'Ombudsman* [En ligne]. Bujumbura, Janvier 2010a, 10 p. Disponible sur ILO http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_145395.pdf [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi n°1/02 du 25/janvier /2010 portant révision de la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale* [En ligne]. Bujumbura, 25/01/2010b, 27 p. Disponible sur http://burundi.gov.bi/IMG/pdf/loi_communale_1 - rt_promulguee.pdf [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Troisième recensement général de la population et de l'habitat de 2008* [Texte imprimé]. Bujumbura, Avril 2010c

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Recensement général de la population et de l'habitat du Burundi 2008, volume 3 : analyse tome 8 alphabétisation, instruction et scolarisation* [En ligne]. Bujumbura, Avril 2011, 74 p. Disponible sur USAID https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/2008%20Burundi%20Population%20Survey_Literacy-Scholarship-Schooling.pdf [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Décret n°100/ 323 du 27 décembre 2011 portant structure, fonctionnement et missions du gouvernement de la République du Burundi* [En ligne]. Bujumbura, Décembre 2011b, 17 p. Disponible sur FAO <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bur143144.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi du 28 avril 2011 portant organisation generale de l'administration publique*, [En ligne]. Bujumbura, 28/04/2011, 2011c, 11 p., Disponible sur https://www.assemblee.bi/IMG/pdf/loi%20n%C2%B01_08_du_28_avril_2011.pdf [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Elaboration du programme national de reforme de l'administration* [En ligne]. Rapport final, Bujumbura: Ministère de la fonction publique, du travail et de la securité sociale, 2012, 114 p. Disponible sur http://www.ministereftss.gov.bi/sites/default/files/PNRA_DIAGNOSTIC_DOC_FINAL_du_24_01_2012.pdf [Consulté le 18/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté 2* [En ligne]. Bujumbura, Janvier 2012a, 184 p. Disponible sur UNDP Burundi <http://www.bi.undp.org/content/burundi/fr/home/library/poverty/csllp-ii-2012-report.html> [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Guide national pratique de planification communale actualisé* [En ligne]. Ministère du Développement Communal, Bujumbura, Octobre 2012b, 68 p. Disponible sur Ministère du Développement Communal <http://decentralisation.gov.bi/documentstrategique/5.12A%20Guide%20national%20de%20planific%20ation%20communale%20actualise%20edition%2020%20,%20fascicule%201.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Rapport sur le flux d'aide publique au développement 2010 – 2011* [Texte imprimé]. Comité national de coordination des aides, Bujumbura, 2012c

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Stratégie Nationale pour la Bonne Gouvernance et la Lutte contre la Corruption 2011-2015* [En ligne]. Bujumbura, 2012d, 80 p. Disponible UNDP Burundi <http://www.bi.undp.org/content/dam/burundi/docs/publications/UNDP-bi-governance-corruption%202011-2015.pdf?download> [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Elaboration du programme national de réforme de l'administration : rapport final* [Texte imprimé]. Bujumbura, 24/02/2012, 2à12e, Politique Nationale de Réforme de l'Etat, 114 p.

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Plan Communal de Développement Communautaire (2013 - 2017)* [Texte imprimé]. Ministère de l'Intérieur, Province Ngozi, Commune Gashikanwa, Février 2013a, 145 p.

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Plan Communal de Développement Communautaire (2014 - 2018)* [Texte imprimé]. Ministère de l'Intérieur, Province Cibitoke, Commune Mabayi, Mars 2013b, 74 p.

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Plan Communal de Développement Communautaire (2014 - 2018)* [Texte imprimé]. Ministère de l'Intérieur, Province Gitega, Commune Gitega, Mars 2013c, 60 p.

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Code de financement Du Fonds National d'investissement Communal* [En ligne]. Bujumbura, Avril 2013d, 10 p. Disponible sur <http://decentralisation.gov.bi/documentstrategique/21%20Code%20de%20financement%20FONIC.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Plan Communal de Développement Communautaire de Bugendana*, Bujumbura, Mars 2013e, 55 p.

REPUBLIQUE DU BURUNDI, Manuel d'évaluation des performances actualisés [En ligne]. Bujumbura, Mars 2013f, 28 p. <http://decentralisation.gov.bi/documentstrategique/4.5%20Manuel%20Evaluation%20des%20Performances%20des%20Communes%20actualise%202013.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Rapport sur les flux d'aides publiques au développement édition 2012-2013* [Texte imprimé]. Deuxième vice-présidence, Comité national de coordination des aides, Bujumbura, 2014a

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Guide pratique du contrôle de tutelle des actes des communes* [En ligne]. 2^{ème} édition, Bujumbura, Avril 2014b, 67 p. Disponible sur <http://decentralisation.gov.bi/documentstrategique/4.3%20Guide%20pratique%20du%20controle%20de%20tutelle%20des%20actes%20des%20communes%20Edition%202.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi n°1/33 du 28 novembre 2014, portant révision de la loi n°01/02 du 25 janvier 2010 portant organisation de l'administration communale* [En ligne]. Bujumbura, Novembre 2014c, 31 p. Disponible sur Présidence Burundi <https://www.presidence.gov.bi/2014/11/28/loi-n133-du-28-novembre-2014-portant-revision-de-la-loi-n102-du-25-janvier-2010-portant-organisation-de-ladministration-communale/> [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Manuel de procédures administratives et financières communale* [En ligne]. 4^{ème} édition, Bujumbura, Décembre 2014d, 128 p. <http://decentralisation.gov.bi/documentstrategique/1%20Manuel%20de%20procedures%20administratives%20et%20financieres%20edition%204%20section%20I.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Budget Primitif de la commune de Mabayi* [Texte imprimé]. Ministère de l'Intérieur, province de Cibitoke, 28/09/2014e, 32 p.

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Rapport de Suivi de la Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption pour 2013* [Texte imprimé]. Ministère du Développement Communal, Bujumbura, Mai 2014f, 80 p.

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Rapport annuel de l'observatoire des finances communales exercice 2013* [Texte imprimé]. Bujumbura, décembre 2014g

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Décentralisation fiscale et gouvernance locale, Gérer les compromis pour promouvoir des réformes durables, Revue des Dépenses Publiques du Burundi* [Texte imprimé]. Bujumbura, Octobre 2014h

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Rapport sur le flux d'aide publique au développement 2012 – 2013* [Texte imprimé]. Comité national de coordination des aides, Bujumbura, 2014i

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Stratégie de mobilisation des ressources financières de la commune Mabayi* [Texte imprimé]. CTB PADLPC, Bujumbura, 2014j, 29 p.

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Guide pratique de mobilisation des ressources financières communales* [En ligne]. Bujumbura, Mai 2014k, 51 p. Disponible sur <http://decentralisation.gov.bi/documentstrategique/14%20Guide%20national%20pratique%20de%20mobilisation%20des%20ressources%20financieres%20communales%20MDC.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Groupe de Coordination sectoriel Bonne Gouvernance (GS-BG), Projet de Termes de référence* [Texte imprimé]. Bujumbura, Janvier 2015

REPUBLIQUE DU BURUNDI [Texte imprimé]. *Ordonnance ministérielle no 530/1597*, Bujumbura, 23 novembre 2015b

REPUBLIQUE DU RWANDA, *Politique de l'Aide Extérieure* [En ligne]. Kigali, 26 Juillet 2006, 20 p. Disponible sur Devpartners http://www.devpartners.gov.rw/fileadmin/templates/docs/Aid_policy/Aid_Policy_FR.pdf [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU RWANDA, *Stratégie de Développement Economique et de Réduction de la Pauvreté 2008-2012* [En ligne]. Kigali, Septembre 2007, 182 p. Disponible sur Devpartners <http://www.devpartners.gov.rw/fileadmin/templates/docs/EDPRS/EDPRS%20-%20French.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU RWANDA, *Loi N°27/2010* [En ligne]. Kigali, Gazette Officielle n° Special du 19/06/2010, 2010, Disponible sur Gouvernement du Rwanda, 171 p. http://www.nec.gov.rw/uploads/media/Itegeko_rigenga_amatora.pdf [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU RWANDA, *Arrêté N°121/03 du 08/09/2010 du Premier Ministre fixant les modalités d'évaluation des performances et de promotion des agents de l'Etat* [En ligne]. Kigali, Gazette officielle n°41 du 11/10/2010, 88 p. Disponible sur Rwandapedia <http://www.rwandapedia.rw/cmisis/views/workspace%253A%252F%252FspacesStore%252F3e8053ef-aa4c-42b2-83f2-f23be504618d> [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU RWANDA, *Recensement des agents de l'Etat 2010*, Kigali: Ministère de la fonction publique et du travail, Kigali, 2010, 47 p.

REPUBLIQUE DU RWANDA, *Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de lutte contre la corruption* [Texte imprimé]. Kigali, 2012a

REPUBLIQUE DU RWANDA, *Gazette Officielle N°92/03 du 01/03/2013, Arrêté du Premier Ministre modifiant et complétant l'Arrêté du Premier Ministre no 53/03 du 14/07/2012 fixant les salaires et autres avantages accordés au personnel de l'Administration Centrale* [En ligne]. Kigali, 01/03/2013b, 175 p. Disponible sur MIFOTRA http://www.mifotra.gov.rw/uploads/media/PMO_AMENDMENT_SALARIES_CENTRAL_GOVT.pdf [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIQUE DU RWANDA, *Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté 2, 2013-2018* [En ligne]. Kigali, Mai 2013c, Disponible sur Rwanda Development Board http://www.République_du_Burundi.rw/uploads/tx_sbdownloader/EDPRS_2_Main_Document.pdf [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIC OF RWANDA, *Rwanda vision 2020* [En ligne]. Kigali, July 2000 (révisée en 2012), 40 p. http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/templates/documents/NDPR/Vision_2020_.pdf [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIC OF RWANDA, *Law n° 23/2003 of 07/08/2003 relating to the prevention and suppression of corruption and related offences* [En ligne]. Kigali, O.G Special bis of 3/09/2003, 12 p. Disponible sur Ombudsman <http://www.ombudsman.gov.rw/Documents/AMAT.URW.ENGa/Law%20No%2023-2003%20on%20Prevention%20Suppression%20and%20Punishment%20of%20Corruption.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIC OF RWANDA, *Poverty Reduction Strategy Paper* [Texte imprimé]. Kigali: World Bank, June 2002, 160 p. Disponible sur World Bank http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Country-Papers-and-JSAs/Rwanda_PRSP.pdf [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIC OF RWANDA, *Official Gazette n° Special of 24 February 2006, Law n°08/2006 of 24/02/2006 determining the organization and functioning of the district* [Texte imprimé]. Kigali: Government of Rwanda, 24/02/2006a

REPUBLIC OF RWANDA, *Concept paper on imihigo planning and evaluation* [En ligne]. Kigali, 2006b, 29 p. Disponible sur Rwandapedia <http://www.rwandapedia.rw/cmisis/views/workspace%253A%252F%252FSpacesStore%252F492f9419-6fd9-44be-9ee7-5381caa21087> [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIC OF RWANDA, *Economic development & poverty reduction strategy 2008 – 2012* [Texte imprimé]. Kigali: Minister of Finance and Economic Planning, 2007, 185 p. Disponible sur IMF <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr0890.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIC OF RWANDA, *Law n°46/2010 of 14/12/2010 determining the powers, responsibilities, organization and functioning of the rwanda national police* [Texte imprimé]. 2010b, 178 p. Disponible sur Rwanda Police http://www.police.gov.rw/uploads/tx_download/Amategeko.pdf [Consulté le 01/11/2017]

RWANDA GOVERNANCE ADVISORY COUNCIL (RGAC), *Joint Governance Assessment (JGA) Review 2008/2009* [En ligne]. JGA Steering Committee, Kigali: Rwanda Governance Advisory Council, 2011, Disponible sur Dev Partners http://www.devpartners.gov.rw/fileadmin/templates/documents/UN_Rwanda_JGA_2008-2009.pdf [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIC OF RWANDA, *Organic law instituting the penal code* [En ligne]. Official Gazette n° Special of 14 June 2012, Kigali, 2012a, 597 p. Disponible sur ILO <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/SERIAL/93714/109657/F1967095662/RWA-93714.pdf> [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIC OF RWANDA, *Ministerial instructions N°003/12 OF 17/09/2012 establishing police code of conduct* [En ligne]. Kigali, 2012b, 178 p. Disponible sur Rwanda Police http://www.police.gov.rw/uploads/tx_download/Amategeko.pdf [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIC OF RWANDA, *Rwanda anti-corruption policy* [En ligne]. Kigali: Ombudsman, June 2012c, 20 p. Disponible sur Ombudsman

<http://www.ombudsman.gov.rw/Documents/pdf/POLICY%20final%20after%20cabinet.pdf>

[Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIC OF RWANDA, *National decentralization policy (Revised)* [En ligne]. Kigali, June 2012d, 44 p. Disponible sur Kigalicity [http://www.kigalicity.gov.rw/fileadmin/Template/Documents/policies/Revised Decentralisation Policy for Cabinet 30 01 2013.pdf](http://www.kigalicity.gov.rw/fileadmin/Template/Documents/policies/Revised_Decentralisation_Policy_for_Cabinet_30_01_2013.pdf) [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIC OF RWANDA, *Corruption convicts* [En ligne]. Kigali: Ombudsman, 2013, Disponible sur Ombdsman <http://ombudsman.gov.rw/en/?corruption-convicts-2013#sthash.F9dDnLBW.dpbs> [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIC OF RWANDA, *Districts imihigo evaluation report 2012-2013* [Texte imprimé]. Kigali, 2013d

REPUBLIC OF RWANDA, *Civil servants get tough on corruption with new training* [En ligne]. Kigali: Office of the Ombudsman, 13/11/2014, Disponible sur Gouvernement of Rwanda http://gov.rw/newsdetails2/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=368&cHash=a9f9689ee6cb202e2c804f9ff1109a26 [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIC OF RWANDA, *Donor performance assessment framework (dpaf) FY 2013-2014* [En ligne] Kigali: Ministry of Finance and Economic Planning, 2015, 64 p. Disponible sur MINECOFIN http://www.devpartners.gov.rw/fileadmin/templates/documents/DPAF_FY2013-2014.pdf [Consulté le 01/11/2017]

REPUBLIC OF RWANDA, *Final report: Rwanda Citizens Report* [En ligne]. Kigali: Rwanda Governance Board, 2016, 167 p. Disponible sur Rwanda Governance Board http://rgb.rw/fileadmin/Citizen_Report_Card-all/CRC_2016_English.pdf [Consulté le 01/11/2017]

ROYAUME DE BELGIQUE, *Décret intérimaire du 25 décembre 1959 sur l'organisation politique du Ruanda-Urundi* [Texte imprimé]. Astrida, 1959

ANNEXE 1 : PRESENTATION DES COMMUNES DE BUKEYE ET MABAYI

En fonction des critères susmentionnés (l'intérêt scientifique, les conditions sécuritaires, et la faisabilité logistique), les communes de Mabayi, dans la province de Cibitoke au Nord du Burundi et Bukeye, dans la province de Muramvya, au centre du pays, ont été sélectionnées. D'un point de vue économique, le tableau ci-dessous révèle de nombreuses similarités entre les deux communes. En effet, on constate qu'en 2013 les recettes réelles de fonctionnement par habitant sont comparables dans les 2 communes, bien qu'elles soient supérieures à Bukeye. Les impôts directs sont équivalents, environ 900 FBU par an et par habitant. Les dépenses réelles de fonctionnement sont aux alentours de 1000 FBU dans chaque commune. Les dépenses réelles d'investissement sont cependant supérieures à Mabayi, grâce au soutien financier de la CTB, ce qui explique un taux d'autofinancement si différent. Il s'agit cependant d'une donnée secondaire, puisque ce sont surtout les dépenses de fonctionnement (quasiment identique en 2013) qu'il faut considérer.

	Bukeye	Mabayi
Recettes réelles de fonctionnement par habitant	1 552	1 016
Impôts directs par habitant	981	890
Subventions d'Investissement de l'Etat par habitant	746	550
Dépenses réelles de fonctionnement par habitant	1 042	983
Dépenses réelles d'investissement par habitant	1 022	1 391
Effort d'autofinancement (%)	41,11	6,24
Autofinancement par habitant	638	65
Taux d'autofinancement des investissements (%)	62,42	4,70

Tableau 1 : tableau comparatif de l'exécution budgétaire, exercice 2013 (République du Burundi, 2014h)

En outre, la démographie des deux communes est similaire, soit 66 367 habitants à Mabayi en 2008 contre 66 090 à Bukeye (République du Burundi, 2010c). Les deux communes ont un tissu économique semblable, avec chacune une production majeure (le commerce de l'or à Mabayi et le commerce de briques à Bukeye), la proximité de la forêt (la Kibira) et une altitude similaire (1532 mètres d'altitude à Mabayi contre 1875 mètres d'altitude pour Bukeye). Bukeye est cependant plus proche de la capitale que Mabayi ; ce qui favorise naturellement son commerce et son potentiel fiscal.

Le risque politique n'est pas très élevé dans les deux communes, étant donné leur distribution ethnique, et leur soutien au parti au pouvoir. Enfin, les deux communes restent accessibles ; il n'y a pas de collines impraticables en voiture et la distance entre les deux communes et entre les communes et Bujumbura a permis de limiter les pertes de temps liées au transport.

ANNEXE 2 : EXEMPLE D'ÉVALUATION D'IMIHIKO ²⁵⁹

Imihigo n° 12 : Etude de faisabilité, expropriation et délimitation des parcelles dans le site de NYENGABO.

George : Nous allons passer au contrat suivant. Dans le contrat suivant : il était prévu une étude de l'avant-projet ; ensuite on devait faire une étude de faisabilité et l'expropriation phase I pour l'aménagement de 10 parcelles sur le Site de NYENGABO. Dans le rapport de réalisation de ce contrat, on dit que l'étude de faisabilité est là, que l'expropriation a été faite, que les 10 parcelles sont là et qu'il y a aussi les 12 Km de route. Ici je remarque qu'il y a un problème, car normalement il doit y avoir un avant-projet. Si l'avant-projet montre que le projet est réalisable, on fait une étude de faisabilité. Ce qui est visible c'est que comme le voulait la formulation du contrat, il fallait faire une étude de l'avant-projet, ce qui a été fait, mais on a immédiatement passé à la réalisation sans faire une autre étude, cela veut dire que l'étude de faisabilité n'a pas été faite.

Le Fonctionnaire : Il s'agit ici de la mise en application du plan directeur de la ville de KIBUYE, alors, l'étude de faisabilité est déjà là, c'est le master plan. Dans l'application du master plan, nous avons dû faire la délimitation des zones. Nous avons pris une partie de la ville où le master plan indique qu'il doit y être construit des maisons commerciales et nous avons effectué le plan de délimitation, que nous avons ici. Ensuite nous avons décidé d'aménager une partie selon la capacité financière que nous avons. Comme vous le savez, on ne peut pas exécuter le master plan dans une journée ou dans une année, nous l'exécutons par étape selon la disponibilité des fonds. Là nous n'avons pas fait une autre étude spéciale, c'était plutôt la mise en application du plan qui existait déjà. Nous avons alors fait la délimitation des zones et nous avons montré comment aménager la zone choisie.

George : Revenons alors sur le contrat proprement dit. Tu vas nous dire quand l'étude de faisabilité a été adoptée, s'il y a eu une réunion de validation, si vous avez fait un commentaire durant cette réunion, nous allons alors l'accueillir.

²⁵⁹ Evaluation du district de Karongi, année fiscale 2012-2013, 25/09/2013

Le Fonctionnaire : C'est ce que je suis en train de vous dire, il y a eu un problème dans la formulation de ce contrat et nous même, nous l'avons remarqué lors de l'auto-évaluation. Nous n'allions pas faire une étude de faisabilité, alors que nous avons déjà le master plan. Ce que nous devons faire, c'était plutôt l'implémentation. En faisant cette implémentation, nous avons fait la délimitation des zones, c'est que nous avons fait et cela est visible sur le schéma que vous voyez. Nous n'avions pas alors besoin d'un consultant pour venir faire une étude spéciale. Donc c'est un problème de rédaction et nous avons remarqué ce problème nous aussi. Nous avons alors gardé cette erreur car nous ne savions pas comment la corriger, mais nous connaissions notre objectif.

George : Est-ce que l'expropriation a été faite ?

Le Fonctionnaire : Oui, elle a été faite.

George : Et vous l'avez faite selon l'exposition du plan que tu nous présentes ?

Le Fonctionnaire : Oui

George : Ce que tu dois nous expliquer, comme il y a eu une erreur dans la formulation du contrat, cela veut dire vous avez fait l'expropriation, vous avez délimité les parcelles et vous avez fait 12 Km de route ?

Le Fonctionnaire : Oui

George : Chers collègues, vous acceptez que ce soit cela que nous devons demander ? Ils acceptent qu'ils aient mal formulé le contrat.

Philippe : Merci, je voudrais ajouter quelque chose. Tu nous dis que vous aviez suivi le master plan ; le master plan est généraliste : pour l'appliquer, on fait le plan détaillé, n'est-ce pas vrai ? Sans dire que c'est une démarcation, mais plutôt un plan détaillé qui montre comment une zone donnée doit être aménagée. Je pense qu'après le master plan, vous auriez dû faire l'étude détaillée, sur laquelle vous devriez vous baser pour délimiter les parcelles sur les sites. Est-ce que ce plan détaillé est là ?

Le Fonctionnaire : Oui, il est ici.

George : Est-ce que vous l'avez fait en collaboration avec Rwanda Housing Authority ?

Le Fonctionnaire : Oui

George : OK. Je pense que vous le comprenez, vous aussi, car la façon dont nous connaissons ce contrat, diffère de la situation réelle du contrat. Alors, nous sommes ici pour évaluer le niveau de réalisation des contrats. (Discussion inaudible entre les membres de l'équipe d'évaluation) Comment pensez-vous que nous allons évaluer ce contrat ? (*Discussion inaudible*)

George : Damascène, est-ce que tu peux nous expliquer comment vous avez fait la délimitation des parcelles, si vous avez engagé quelqu'un pour le faire. Et aussi nous montrer les preuves de cette expropriation car au moins cela figure dans le contrat.

Le Fonctionnaire : La délimitation des parcelles a été faite par nos ingénieurs, nous avons posé des bornes. Nous allons soumettre ce qui a été fait au conseil de district qui va décider de la valeur des parcelles avant de les vendre à la population intéressée. Entre temps l'expropriation a été faite, j'ai les preuves ici.

George : Tu nous donnes alors ces preuves, mais tu nous donnes aussi un rapport qui prouve que vous avez bel et bien délimité ces parcelles.

Valens : Combien de parcelles avez-vous délimité ?

Le Fonctionnaire : Nous avons exproprié la population selon les moyens que nous avons. Dans l'expropriation, nous avons aussi essayé de respecter les termes du contrat et nous avons appliqué ces termes à la délimitation de la route. La partie qui reste est réservée aux parcelles commerciales. Là où vous voyez qu'il y a beaucoup de parcelles, c'est que plus nous faisons des routes, plus la population autochtone a le droit de vendre sa parcelle car l'investisseur peut venir et trouver l'endroit attractif et négocier la parcelle avec le propriétaire. Nous, nous donnons seulement l'orientation à suivre parce que le district ne peut pas faire toutes les activités. Nous amenons les structures de base sur les sites et la population fait le reste.

Philippe : Merci. Directeur Général, je voudrais poser une question, c'est vrai ici il y a un plan de démarcation qu'ils avaient fait qui présente 41 parcelles, maintenant il est en train de nous montrer dans les documents qu'ils ont seulement délimité 10 parcelles. Est-ce que nous allons retenir que sur ce site vous avez seulement délimité 10 parcelles sur 41 qui étaient prévues dans le contrat ?

Le Fonctionnaire : Non. La situation n'est pas comme cela. Les 10 parcelles que nous avons, ce sont les parcelles que le district est prêt à mettre sur le marché. Ce sont les parcelles de la zone commerciale que le district peut vendre, car on doit toujours avoir un endroit à présenter à un investisseur qui viendrait en disant qu'il veut investir dans Karongi. Mais il y a d'autres parcelles derrière où il y a encore la population autochtone. Nous n'avons pas cette capacité de l'exproprier complètement et leur dire « quittez et partez ». Notre premier but, était de bannir le désordre [en Kinyarwanda : « *Guca akajagari* », N.d.T], mais aussi en nous adaptant au master plan.

Philippe : Si j'ai bien compris, cela veut dire que sur le plan technique, la délimitation des parcelles signifie présenter où elles se trouvent, c'est poser des bornes. Et toi sur ton plan, tu les avais délimitées et tu sais aussi où elles se trouvent et tu présentes 41 parcelles. Ici, dans le contrat que nous avons devant nous, le nombre des parcelles n'est pas un objectif clair, mais cela veut dire que ce site sera délimité et les parcelles auront des bornes. Peu importe le nombre de parcelles, car sur ton plan tu exposes plus de 40 parcelles ; mais actuellement tu n'as délimité que 10. Cela veut dire que les parcelles restantes ne sont pas encore bornées.

Le Fonctionnaire : Merci ! Mis à part ce plan d'exploitation que nous avons fait pour faire des choses qui ont une vision [en référence à la vision 2020, N.d.A.] et si on prend aussi l'autre plan

que nous avons fait en collaboration avec Rwanda Housing Authority, celui-ci présente plus de mille parcelles. Mais avec la capacité que nous avons, nous aménageons de petites parties selon ce que nous permet notre capacité financière. Toutefois en faisant cela, nous avons une orientation.

George : Je pense que le Vice Maire a quelque chose à dire. Qu'il t'aide, peut-être que nous allons mieux comprendre.

Vice Maire : Merci, Monsieur. Je pense que ce contrat relatif aux parcelles ne concerne pas le nombre donné de parcelles, mais il s'agissait de faire l'expropriation et d'aménager le site en y mettant les routes. Ce qui est visible, c'est qu'après l'aménagement et le bornage, il y a eu 10 parcelles qui ont été disponibles. Il en train de vous dire comment il a dû se battre car après avoir montré où devait passer la route, il fallait aussi prendre en compte le nombre de mètres qui devaient rester à côté de la route. Donc pour nous, le contrat n'était pas le nombre de parcelles, nous avons eu 10 parcelles sur 40, mais le site a été exproprié et nous y avons fait des routes. Le master plan a remplacé l'étude de faisabilité parce que nous devons mettre en application le master plan de la ville de Kibuye.

George : Merci. On écoute le Directeur Général

Francine : Je voudrais vous demander ; quand est-ce que le master plan a été disponible ?

Quelqu'un : En 2005.

Francine : Cela veut dire que vous avez des plans de comment le mettre en application, les plans que nous pouvons appeler les études de faisabilité. La deuxième question que je voudrais vous poser est la suivante ; est-ce qu'avant de faire l'implémentation de ce contrat, vous avez fait une étude, est-ce que nous pouvons avoir le plan d'implémentation de ce contrat ? Mais nous devons avoir ces plans pour tous les contrats. Le plan d'implémentation de ce contrat va nous présenter d'une façon spécifique ce que les gens ont décidé de faire. (Discussion inaudible)

George : Est-ce que tu as remis tous les documents ? Y a-t'il quelqu'un d'autre qui a une question à poser sur ces choses ? Vous aussi, vous dites que vous aviez remarqué cette erreur qui est dans la formulation de ce contrat, mais je crois que dans les documents que nous avons reçus, nous allons pouvoir en tirer des éléments pouvant nous aider.

Francine : Quand il est visible que le contrat est mal rédigé, qu'il y a des choses qui ne peuvent pas être faites, ce qui se fait est d'écrire une lettre pour exposer cette erreur. Est-ce que cela a été fait ?

Le fonctionnaire : Excellence Directeur Général, cela n'a pas été fait car nous l'avons remarqué lors de l'auto-évaluation.

Francine : Cela veut dire que vous l'avez remarqué quand ?

Le fonctionnaire : Nous l'avons remarqué lors de l'auto-évaluation.

Francine : Il y avait toujours une marge de manœuvre pour écrire une lettre afin d'expliquer ce qui concerne ce contrat et ce que vous voulez changer. Donc rien n'a été fait ?

Le fonctionnaire : Non.

George : Je pense que nous devons continuer. Pas de feedback ?

Valens : J'ai ici le budget de l'expropriation, ils ont payé un peu plus de 255 millions. Il y a aussi la liste de ceux qui ont été expropriés.

George : Nous pouvons passer au contrat suivant.

Pas d'applaudissements. Il n'y aura pas d'évaluation sur le terrain pour cet Imihigo, ni d'autres commentaires sur le sujet, même si dans l'évaluation globale du district cet Imihigo figure comme approuvé.

ANNEXE 3 : CARTE DU RWANDA ET DU BURUNDI



Illustration n°14 : Carte géographique du Rwanda et du Burundi