

ETUDE SUR LA GOUVERNANCE AU BURUNDI

Consultant : Dr Elias SENTAMBA

Rapport définitif, Mai 2005

Table des matières

<i>I. Notion de gouvernance : entrevue théorique.....</i>	<i>3</i>
<i>1. La gouvernance comme paradigme de conduite des affaires publiques.....</i>	<i>4</i>
<i>2. La gouvernance comme nouveau modèle de management public.....</i>	<i>8</i>
<i>II. Une gouvernance centrée sur l'Etat : un contenu en trompe-l'œil ?.....</i>	<i>10</i>
<i>1. Une tradition de gestion politico-administrative plutôt autoritaire.....</i>	<i>10</i>
<i>1° Le cas de la sylviculture.....</i>	<i>13</i>
<i>2° Le cas de l'élevage.....</i>	<i>14</i>
<i>3° Le cas de l'agriculture.....</i>	<i>20</i>

2. L' « Avant-et-après-Arusha » : du pareil au même ?.....	23
III.Un Etat trop surplombant vis-à-vis de la « société civile ».....	26
1.Entrevue théorique de ce qu'est la « société civile ».....	26
2.Qu'en est-il de la « société civile » au Burundi ?.....	29
IV.Un Etat prédominant vis-à-vis du secteur privé.....	31
1.La « bonne gouvernance » ne se décrète pas par l'Etat.....	31
2.Un long chemin à parcourir...vers la « bonne gouvernance ».....	34
1°Association des Transporteurs de Personnes Rémunérés(ATRP).....	35
2°Association des Sociétés Pétrolières du Burundi(ASPB).....	37
3°Observatoire de Lutte contre la Corruption et les Malversations Economiques(OLUCOME).....	39
V.Les défis et esquisse de solutions.....	42
1.Le défi de la démocratie.....	42
2.Le défi de l'Etat de droit.....	43
3.Le défi du binôme responsiveness/problem solving.....	44
4.Le défi des « appétits d'Etat ».....	46
Conclusion.....	47

I.Notion de gouvernance : entrevue théorique.

S'il est devenu quasi incontournable dans tout discours portant sur la conduite des affaires publiques (à partir des années 80 et 90 respectivement en Occident et en Afrique), le concept de gouvernance était bien connu dans la littérature anglo-saxonne. A l'origine le terme « **governance** » était pratiquement synonyme du mot français « **gouverne** », les deux signifiant pilotage des bateaux et relevant étymologiquement de l'ancien latin et du grec. Néanmoins, cette synonymie est allée diminuant lorsque l'acception anglo-saxonne en est venue à désigner la gestion des institutions et des affaires publiques alors que « gouverne » restait confiné à l'univers des marins. Bob JESSOP résume bien l'historique du concept « gouvernance » en ces termes :

*« Au départ il faisait référence à l'action et à la manière de gouverner, guider ou diriger la conduite et recouvrait partiellement le "gouvernement". Longtemps son usage est resté circonscrit pour l'essentiel aux **questions constitutionnelles et juridiques concernant la conduite des "affaires de l'Etat" et/ou la direction de certaines institutions ou professions caractérisées par la multiplicité des parties prenantes.** Or, depuis une quinzaine d'années,*

poursuit B. JESSOP, ce terme opère un retour en force dans de nombreux contextes et devient un mot passe-partout à la mode(...) S'il a été remis en usage, c'est sans doute avant tout à cause de la nécessité de distinguer entre "gouvernance" et "gouvernement". Ainsi gouvernance désignerait les modes de gouvernement et la manière de gouverner, et "gouvernement", les institutions et agents chargés de "gouverner"¹(c'est nous qui soulignons).

L'idée maîtresse de la *governance* (rendue en français par « **gouvernance** » faute de mieux) peut donc être résumée en une phrase : ***il s'agit d'un mode de régulation des affaires de la collectivité ou de l'Etat, où l'accent est mis sur l'inter-action entre des organisations /institutions publiques et privées et/ou des acteurs individuels, dans laquelle aucun protagoniste (fût-il l'Etat, le gouvernement) n'est censé dicter sa loi.*** C'est cette **dimension inter-active** réduisant pratiquement l'ancienne « **puissance publique** » au rang de simple protagoniste parmi tant d'autres (privés en l'occurrence) et disputant à l'Etat sa traditionnelle **volonté générale** qui constitue le soubassement de la gouvernance. Jean LECA fait bien ressortir cette dimension :

« Le terme traditionnel anglais de governance tend alors à désigner désormais un mode de coordination sociale ne présupposant pas l'autonomie, encore moins la souveraineté d'un gouvernant public, mais consistant dans l'interaction d'une pluralité d'acteurs "gouvernants" qui ne sont pas tous étatiques ni même publics »².

Cela dit, il importe de tirer du concept de gouvernance ses implications théoriques en tant qu'objet et/ou outil de gestion des affaires publiques d'une part et comme modèle de management public d'autre part.

1. La gouvernance comme paradigme dans la conduite des affaires publiques.

Comme on peut le voir chez Thomas KUHN à propos des révolutions scientifiques³, la gouvernance peut être considérée comme un paradigme qui est venu disputer puis prendre petit à petit le pas sur un autre paradigme, celui de la **domination bureaucratique weberienne**. Il convient de rappeler que la caractéristique fondamentale de la domination légale-rationnelle⁴ est, d'abord et avant tout, la rationalité qui découle de la connaissance et de l'expérience des fonctionnaires œuvrant théoriquement pour l'intérêt général.

Qui plus est, le respect des règles communes pour tout le monde et quels que soient les domaines d'intervention (économique, social, administratif, etc.) est doublé de la continuité. Tout cela est censé induire la prévisibilité du comportement des acteurs et du traitement des dossiers :

« l'administration bureaucratique-monocratique, écrivait Max WEBER, par sa précision, sa permanence, sa discipline, son rigorisme et la confiance qu'elle inspire, par conséquent son caractère de prévisibilité pour le détenteur du pouvoir comme pour les intéressés, par

¹ JESSOP(B.) « Essor de la gouvernance et ses risques d'échecs : le cas du développement économique », in Revue internationale des sciences sociales, n°155, mars 1998, pp. 33-34.

² LECA (J.) « Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique », in Revue française de science politique, vol.46, n°1, 1996, p.126

³ KUHN (T-S.), Structure des révolutions scientifiques, Paris, Ed Flammarion, 1990.

⁴ A côté de la domination traditionnelle d'une part où le système de pertinence obéit à la tradition et à côté de la de la domination charismatique d'autre part, où tout est lié au respect dévolu à la personne du chef, cf. WEBER(M.) Economie et société : les catégories de la sociologie, t1, Paris, Ed.Pocket, 1995, p.289.

l'intensité et l'étendue de sa prestation, par la possibilité formelle universelle qu'elle a de s'appliquer à toutes les tâches, perfectible qu'elle est du point de vue technique afin d'atteindre le maximum de rendement- cette administration est, de toute expérience, la forme de pratique de la domination la plus rationnelle. Dans tous les domaines (Etat, Eglise, armée, parti, entreprise économique, groupement d'intérêt, association, fondation, etc.), le développement des formes "modernes" de groupement s'identifie tout simplement au développement et à la progression constante de l'administration bureaucratique... »⁵.

Dans cette perspective, **l'administration** bureaucratique surplombe les **groupes d'intérêt privés**, elle est première par rapport aux **acteurs de la société civile** dans la mesure **où tous les administrés sont tenus de respecter sa volonté**, c'est-à-dire la « volonté générale ». Cela est, dans ce modèle, d'autant plus compréhensible que la domination bureaucratique était censée agir de manière impersonnelle :

« Sans haine et sans passion, écrit M. WEBER, et de là, sans "amour" et "sans enthousiasme", sous la pression de simples concepts de devoir, le fonctionnaire remplit sa fonction "sans considération de personne", formellement de manière égale et pour "tout le monde", c'est-à-dire pour tous les intéressés se trouvant dans la même situation de fait »⁶.

En simplifiant quelque peu les choses, on pourrait distinguer avec Bertrand BADIE et Pierre BIRNBAUM que certains Etats occidentaux ont poussé plus loin ce modèle que d'autres⁷ : ainsi les Etats comme l'Allemagne et la France avaient accordé beaucoup d'importance à la domination bureaucratique (dans leur processus de formation et de gouvernement). En revanche les pays anglo-saxons avaient, selon lesdits auteurs, accordé plus d'importance aux associations et groupes d'intérêt privés dans la formation et la régulation des Etats⁸. Malgré cette différence d'orientation « génétique », il n'en reste pas moins que c'est le modèle de bureaucratie weberienne qui a prévalu dans la conception et la conduite des affaires publiques avant la fin des années soixante dix. Pour s'en convaincre, il suffit de penser à l'Etat providence, à la planification centralisée, (cf. *Planning Programming Budgeting System* aux Etats-Unis, sa version française *Rationalisation des Choix Budgétaires*). Le modèle bureaucratique s'imposait comme « normal », ce qui justifiait d'autant plus l'approche **Top-Down** (i.e. du sommet à la base) que l'Etat s'appuyait sur les experts légitimés par la rationalité techno-scientifique. Dans cette perspective, le public destinataire n'avait qu'à exécuter les politiques/actions promues d'en haut ; il n'avait donc pas droit au chapitre⁹ à partir du moment que tout était décidé par le « sommet de l'Etat »¹⁰.

Cela dit, il importe de dire que si la rigidité technocratique a été dominante avant les années quatre vingt, il n'en demeure pas moins que les théories mettant en cause le modèle étaient bien connues. Il s'agit entre autres des approches dites **régulationnistes**¹¹ ou **théories se**

⁵ Ibid. pp.297-298.

⁶ Ibid. p. 300

⁷ BADIE (B.) et BIRNBAUM (P.) La sociologie de l'Etat. Paris, Grasset, 1979.

⁸ Pour plus de détail, voir chap.V.

⁹ THOENIG (J-C), L'ère des technocrates, Paris, Ed. L'Harmattan, 1987.

¹⁰ Pour reprendre le concept de Pierre BIRNBAUM : BIRNBAUM (P.), Les sommets de l'Etat. Essai sur l'élite du pouvoir en France, Paris, Seuil, 1977.

¹¹ C'est-à-dire des approches qui mettaient en avant non la primauté de l'Etat mais un management où l'Etat ne ferait que coordonner les activités des acteurs de la société civile et des opérateurs du secteur privé. En d'autres termes, les théories régulationnistes prônaient l'Etat minimum, fustigeaient un Etat s'occupant de tout (de l'éducation à l'intervention dans le domaine économique via les entreprises parapubliques).

*basant sur le systémisme et la complexité*¹². Précisons au passage que ces théories d'inspiration libérale mettaient davantage l'accent sur *le rôle des privés, de la société civile*. Ce faisant, elles *mettaient en cause le quasi-monopole de l'Etat*, notamment dans la conception et la conduite des actions publiques en faveur des franges défavorisées de la population (ces actions sont connues sous le vocable d'« Etat providence » ou, en anglais, *Warefare State*).

Il a fallu l'émergence et la consolidation-domination de l'idéologie néo-libérale pour que ces théories fassent l'objet de plus d'attention et en viennent à structurer la façon de penser l'Etat. Jean-Pierre GAUDIN montre à cet effet que le passage du *paradigme bureaucratique* (i.e. centré sur le « Tout-Etat ») à *celui néo-libéral* a été marqué par les travaux de l'*European Consortium of Political Research* de 1991 résumés par l'ouvrage collectif dirigé par KOONMAN¹³ :

*« Les sources d'inspiration de la modern governance, c'est-à-dire de l'analyse des interactions gouvernement-société y semblent multiples : tantôt référence est faite à la "post-modernité" et à la dé-différenciation de l'action qui va aujourd'hui à l'encontre des spécialisations wébériennes de l'administration de gestion classique ; tantôt appui est pris de préférence sur des thèses régulationnistes et l'approche systémique des boucles rétroactives ; tantôt encore on renvoie à l'"éthique" pluraliste du pouvoir et aux travaux de Dahl... »*¹⁴(C'est nous qui soulignons).

Bien plus, il faut noter que les défenseurs de la gouvernance ne limitent pas le systémisme-régulationnisme à l'intérieur de la sphère étatique mais bien au-delà. A leurs yeux, ***l'Etat ne doit plus être au-dessus des acteurs privés : il doit simplement n'être qu'un des inter-acteurs, une des institutions autonomes appelées à s'influencer mutuellement au travers d'un jeu visant à trouver des solutions les plus raisonnables pour chacun des groupes d'acteurs.***

De la sorte, l'Etat cesse d'avoir le monopole de dire « le vrai » mais doit *co-piloter, co-produire, co-manager* ... avec les acteurs privés :

*« Car avec la reconnaissance de ces interlocuteurs mis tous sur le même pied que l'Etat, acteurs locaux par la grâce de la décentralisation, opérateurs privés par le concours du libéralisme économique, acteurs associatifs par l'appel à la citoyenneté, les dispositifs décisionnels semblent devenus, fait observer J-P. GAUDIN sur le terrain européen, plus fragmentés et multicentrés qu'il y a une génération. A cette situation correspondraient une façon concertée de gouverner et un art indirect de diriger qui, pour certains, répond au joli nom de "gouvernance"... »*¹⁵ (C'est nous qui soulignons).

¹² Pour plus de détails, voir par exemple : DAHL (R.), *Qui gouverne ?* Paris, A. Colin, 1973 ; CROZIER (M.) et FRIEDBERG (E.), *L'acteur et le système*. Paris, Ed. Du Seuil, 1977

LIKERT(R.), *New Patterns of Management*, New York, McGraw Hill, 1961 ; OLSON(M.), *La logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978, etc.

¹³ KOONMAN (J.), dir., *Modern Governance: New Governance-Society Interaction*. Londres, Sage, 1993.

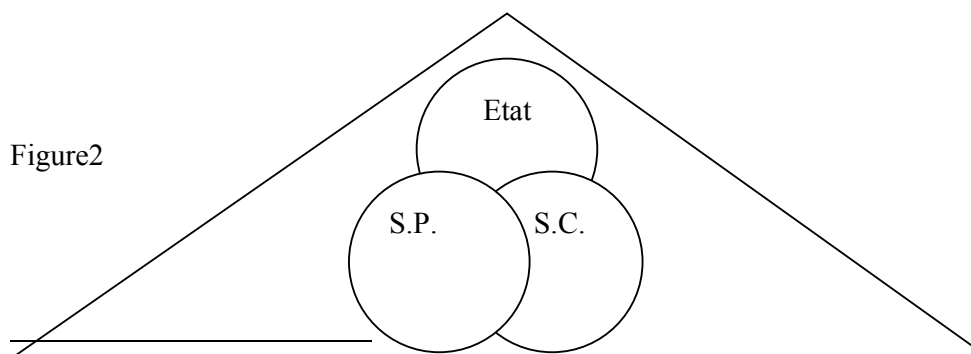
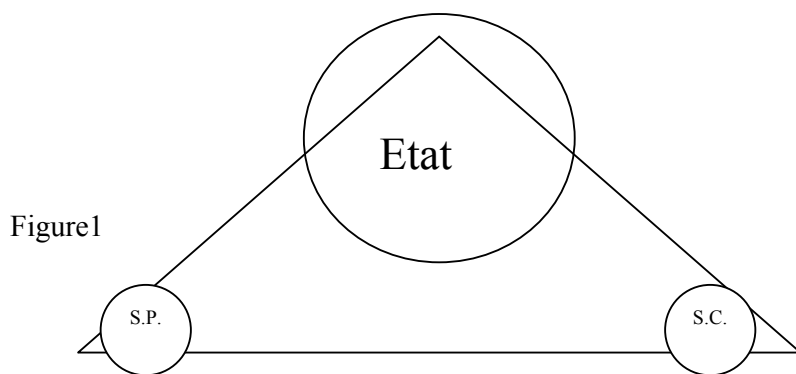
¹⁴ GAUDIN (J-P), « La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises », *Revue Internationale des sciences sociales*, n°155, mars 1998, p.52. Voir aussi : GAUDIN (J-P), *Pourquoi la bonne gouvernance ?* Paris, Presses de Sciences Po, 1999, GAUDIN (J-P), *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

¹⁵ GAUDIN (J-P.) *Gouverner par contrat. L'action publique en question*. Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p.12.

Le paradoxe inhérent à la théorie de gouvernance est qu'après avoir ravalé l'Etat au rang des institutions et groupes d'acteurs privés, les théoriciens veulent en même temps que cet Etat continue à jouer le rôle du *primus inter pares* (e.i. le premier parmi les égaux), dans la mesure où il doit assurer la « *méta-gouvernance* ». C'est en tout cas ce que laisse entendre Yanis PAPADOPOULOS:

« La gouvernance appelle à son tour de la méta-gouvernance qui consiste (...) à organiser l'auto-organisation des relations interorganisationnelles : en termes plus simples, formuler des règles de procédure, assurer la compatibilité des différents mécanismes parallèles, veiller à l'intégration et à la cohésion sociale, fournir une juridiction d'appel permettant de régler les disputes sur et autour de la gouvernance, etc. »¹⁶.

Schématiquement, on devrait passer de la figure1 à la figure2¹⁷.



¹⁶ PAPADOPOULOS(Y.) Démocratie directe. Paris, Ed. Economica, 1998, p.263.

¹⁷ Nous inspirons de l'ouvrage : BRUYNE (P. de) & NKULU KABAMBA (O.), La gouvernance Nationale et Locale en Afrique sub-saharienne, Paris, Ed.L'Harmattan, 2002, p.156.

S.P. : Secteur Privé
S.C : Société Civile

En conclusion, nous pouvons dire que la gouvernance est un paradigme (dans le sens de Thomas Kuhn) dans la mesure où l'on ne saurait penser la conduite des affaires publiques sans s'inscrire dans le moule de l'interaction où les pouvoirs publics ne sont plus qu'une des parties prenantes. Avec la désacralisation de l'Etat, l'édition des codes de conduite et de ce qui devrait passer pour le « vrai » par les pouvoirs publics *passent dorénavant par la négociation permanente entre l'Etat et les acteurs de la société civile et du secteur privé*¹⁸ : les groupes protagonistes obéissent, dans leur travail de *décodage-recodage du monde*, moins aux oukases¹⁹ d'un Etat surplombant qu'aux normes issues d'une entente un tant soit peu minimale. En d'autres mots et pour nous inspirer des travaux de Pierre LASCOUMES, chaque partie prenante ayant sa weltanschauung ou code, ladite entente permettant de maîtriser et d'agir sur les situations problématiques consiste à *trans-coder* les divers codes en un cadre de référence raisonnable pour les inter-acteurs, y compris l'Etat²⁰.

Ce transcodage consiste, dans le contexte de gouvernance, en un référent dans lequel les « regards » des différents protagonistes trouvent leur « sens ». Cela n'est pas éloigné de *l'agir* et de *la communication* de Jürgen HABERMAS :

*«L'agir se définit par "maîtrise des situations" (...) présupposant l'interaction d'au moins deux agents. Cette pluralité et la présence d'une situation qui exige d'être surmontée vouent l'action sociale à la communication... »*²¹.

A plus forte raison, la gouvernance est un paradigme universel puisqu'elle sous-tend, à partir des années 90, hors du terrain occidental où elle a émergé et où elle a conquis une autorité incontestable, les politiques de développement et autres actions initiées dans les pays du Tiers-Monde comme nous le verrons sur le Burundi à travers quelques exemples concrets.

2. La gouvernance comme nouveau modèle de management public.

Il est vrai que le terme « gouvernance » est nouveau en tant que concept dans l'analyse des actions publiques ou comme outil de gestion des affaires publiques. Mais son contenu n'en demeure pas moins ancien. On sait en effet que devant l'échec de l'Etat providence des

¹⁸ Et cela devrait apprendre les différents acteurs que tout n'est pas possible en même temps ; d'où la « priorisation » des actions dans le court, le moyen et le long terme ; que les intérêts de différents groupes peuvent se révéler contradictoires, d'où la prise en compte des visions du monde des uns et des autres... Bref, on a là la situation que Jürgen HABERMAS résumé par le concept de l'« *l'agir communicationnel* ». Pour plus de détails, Voir HABERMAS (J.), *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1981.

¹⁹ C'est-à-dire les ordres contre quoi on ne peut rien opposer/répliquer)

²⁰ Cf. LASCOUMES (P.), *L'éco-pouvoir*, op. Cit.p. 22.

²¹ GRONDIN (J.) « Rationalité et agir communicationnel chez Habermas », in *Critique*, février 1986, p. 45.

années 60 et 70 en Occident²², des analyses notamment de la sociologie des organisations ont montré que la gestion bureaucratique des politiques ne donnait guère des résultats attendus. Une des principales raisons était que des acteurs sur terrain obéissaient plus à leurs propres logiques qu'à celles édictées d'en haut, par l'Etat. Il s'ensuit qu'en dépit de leur caractère généreux, les politiques sociales n'aboutissaient que très rarement à leur objectif de départ²³. C'est en partant de cette perspective que beaucoup d'analystes, notamment de la sociologie des organisations ou du management, n'ont cessé de suggérer de *prendre en compte, au cours de la décision, les points de vue des acteurs de terrain et cela dans n'importe quelle organisation*²⁴, le concept de « *participation* » étant leur maître-mot²⁵.

En d'autres termes, force est de constater que « gouvernance » en tant qu'outil de management permettant de prendre en compte et d'intégrer, autant que faire se peut, les visions du monde et intérêts des différents protagonistes à l'action, dans le souci de limiter les effets inattendus et par conséquent d'induire un comportement plus ou moins convergent, est finalement plus vieux que l'on ne le croit. **Ce qui est nouveau, c'est sa domination en tant que cadre de référence obligé, en tant que méthode de management « normale ».** A partir du moment où les acteurs s'avèrent difficiles à gouverner dans l'orientation dictée d'en haut, la question fondamentale est de savoir comment les rendre plus « gouvernables ». A ce propos, P. LASCOUMES nous semble poser le problème dans des termes assez pertinents. Partant des travaux de Jean LECA et de Patrick LE GALÈS²⁶, cet auteur établit une parenté entre les concepts de « *gouvernance* » et de « *gouvernabilité* ». Il soulève le questionnement suivant :

« ...pour ces auteurs, la grande question contemporaine ne serait plus “qui gouverne ? ” mais “comment rendre gouvernable ? ”. On peut aussi, poursuit-il, formuler la question de façon suivante : comment s'opère la problématisation politique des enjeux actuels ? C'est-à-dire non seulement comment sont rendus politiquement traitables les enjeux contemporains,

²² Pour en avoir une idée rapide et synthétique, voir l'un des pourfendeurs ultra-libéraux des politiques sociales, BENETON (Ph.), *Le fléau du bien. Essai sur les politiques sociales occidentales (1960-1980)*. Paris, Ed. Robert Laffont, 1983.

²³ Voir par exemple les politiques en faveur des Noirs américains (dites « *Affirmative Action* ») ou en faveur des pauvres (appelées « *War on poverty* ») qui, décidées unilatéralement par le haut, ont essuyé des échecs plus ou moins cuisants. Il n'est pas superflu de préciser au passage que ces politiques ont fait le bonheur des tenants de l'individualisme méthodologique qui trouvaient matière à tester les outils de la théorie des jeux, surtout que ces politiques allaient à l'encontre du libéralisme dont relève ledit courant scientifique. Voir par exemple Raymond BOUDON en France, Thomas SCHELLING pour les Etats-Unis, Mancur OLSON d'une manière générale, etc. : BOUDON (R.), *Effets pervers et ordre social*, Paris, PUF, 1989 ; SCHELLING (T), *La tyrannie des petites décisions*, Paris, PUF, 1980, OLSON(M.) *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978.

²⁴ Voir par exemple les travaux du groupe de sociologie des organisations oeuvrant autour de Michel CROZIER, dont l'ouvrage « *L'acteur et le système* » (op.cit.) résume les orientations théoriques. Consulter également de J-G. MARCH et H-A. SIMON (entre autres « *les organisations* », Paris, Dunod, 1965), etc.

²⁵ Il n'est donc pas étonnant que ce concept ait fait couler beaucoup d'encre, notamment pour les politiques de développement initiées dans les pays du Sud. Nous y reviendrons plus loin.

²⁶ Jean LECA insiste sur l'agrégation des demandes et intérêts divers ainsi que la direction impulsée à la collectivité par ajustement des intérêts et des demandes cf. LECA (J.) « *L'Etat creux* » in ARCY (F. d') et ROUBAN (L.) éd. *De la V^{ème} République à l'Europe. Hommage à Louis Quermonne*. Paris, Presse de Science Po, 329-365 ;

LE GALÈS met quant à lui l'accent sur les interactions entre l'Etat et la société civile lorsqu'il s'agit de résoudre les problèmes de coordination par l'action publique tout en réintroduisant le rôle des facteurs sociologiques classiques dans l'orientation des politiques publiques. Cf. LE GALÈS (P.) « *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine* » in *Revue Française de Science Politique*, 1995, Vol.45, n°1, pp.57-95

mais aussi comment ceux-ci parviennent-ils à mobiliser les dispositifs sociaux et politiques de connaissance et de décision ? » (c'est nous qui soulignons)²⁷.

Le doigt est mis non seulement sur la **représentation sociale du problème** en tant que situation soluble par l'action humaine²⁸ mais également sur **l'interaction sociale obligée** pour que chaque acteur (ou groupe d'acteurs) trouve son compte, aboutisse à une solution acceptable. Cela mène au concept de « **réflexivité** » proposé par Clauss OFFE :

« réflexivité incite les acteurs à raisonner sur leurs préférences de manière à se montrer critiques par rapport à leurs propres choix, à s'ouvrir à l'apprentissage de manière à mieux évaluer les conséquences de leurs actes, à davantage s'autolimiter en développant l'identification à autrui. La réflexivité, c'est le passage des rationalités locales et sectorielles à des formes de rationalité plus englobantes, de l'autocentration à l'empathie, de la myopie aux visions à plus long terme ... »²⁹.

Aussi, pour être opérationnelle, une organisation se doit-elle d'être, selon C. OFFE et Ulrich K. PREUSS, à la fois

« "fact-regarding "(as opposed to ignorant or doctrinaire), "future-regarding"(as opposed to myopic) and "other-regarding"(as opposed to selfish) ... »³⁰.

Cela dit, s'il est indéniable que la gouvernance paraît, en tant qu'ensemble de principes et d'hypothèses sur un management alternatif, plus efficiente qu'une gestion bureaucratique dictée unilatéralement par le haut, il n'en demeure pas moins que son efficacité opérationnelle reste à prouver.

Bref, qu'elles soient appréhendées en termes de paradigme dans la conduite des affaires publiques ou de nouveau mode de management public des sociétés modernes, les théories de gouvernance ne sont qu'une sorte de type idéal dont l'utilité est simplement de servir de « grille de lecture » des faits concrets. Bien entendu, il n'y a pas à s'étonner si ceux-ci s'en éloignent ou s'en rapprochent selon les cas. Aussi importe-t-il pour nous de jeter un coup d'œil sur les acteurs privés susceptibles de disputer ou non les ressources politiques à l'Etat, afin de nous faire une idée sur la validité ou l'invalidité d'une telle rhétorique sur un pays du Tiers Monde comme le Burundi.

II. Une « gouvernance » centrée sur l'Etat : un contenu en trompe-l'œil ?

Etant donné le parcours socio-historique de l'Etat en Afrique en général et au Burundi en particulier, où l'Etat a toujours été un « produit importé »³¹ d'Occident et imposé aux sociétés extra-occidentales, l'autoritarisme ne peut que se révéler rémanent. Aussi la « bonne

²⁷ LASCOUMES (P.) « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique » in CURAPP (Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie), La gouvernabilité. Paris, PUF, 1996 pp.326

²⁸ STONE (D.) Policy Paradox and Political Reason. New York, Harper Collins, 1988.

et PADIOLEAU (J-G.), L'Etat au concret. Paris, PUF, 1982.

²⁹ Cf. PAPAPOULOS(Y.) op. cit. p. 298.

³⁰ OFFE (C.) et PREUSS (K-U.), « Democratic Institutions and Moral Ressources », in HELD (D.) Ed. Political Theory Today. Cambridge, Polity Press, 1991, pp.156-157.

³¹ BADIE (B.), L'Etat importé. Fayard, 1992.

gouvernance » ne peut se consolider en un jour. Après nous avoir appesanti volontiers sur la gestion autoritaire des projets de développement (puisque l'économie burundaise est essentiellement agro-pastorale) montrant par-là que la « vérité » n'est pas l'apanage des experts, d'où nécessité de prendre en compte les avis des destinataires *in fine*, nous démontrerons que même le processus d'Arusha ne suit pas moins le mode du « haut en bas ».

1. Une tradition de gestion politico-administrative plutôt autoritaire.

Dès les premières années de son implantation au Ruanda-Urundi, la puissance coloniale belge procéda à des **actions publiques** telles que la mise en place des routes permettant de relier entre eux les postes administratifs, la construction de bâtiments administratifs ou d'infrastructures diverses comme les dispensaires, les écoles, etc. Dans le même ordre d'idées, l'administration belge obligea les administrés à pratiquer les **cultures d'exportation** comme le café, le thé, le coton, etc. dans le double souci d'amener les indigènes à s'acquitter de l'impôt en monnaie d'une part, et de générer les moyens financiers susceptibles de soutenir l'action coloniale d'autre part. Pour s'en convaincre, il suffit de penser aux

« Pouvoirs illimités [des] résidents quant à l'obligation des indigènes à se livrer aux plantations de rapport (...). C'est le début des petites plantations paysannes, essentiellement des caféiers arabica, dont les parcelles en « timbre-poste » caractérisent maintenant les paysages ruraux du pays »³²,

Pour reprendre les propos du professeur CAZENAVE-PIARROT. Par ailleurs, afin de répondre aux famines répétées qui frappaient régulièrement la colonie, l'administration belge imposa à chaque homme adulte et valide (HAV) l'entretien d'une **parcelle des cultures anti-soudure** comme le manioc ou la patate douce, ainsi que la mise en culture des bas-fonds qui étaient jusqu'alors réservés à l'embouche du bétail pendant la saison sèche³³.

Comme on pouvait s'y attendre, ces actions connues sous le nom de « **mise en valeur** » ne rencontrèrent pas l'adhésion des administrés. C'est ainsi que l'administration recourut aux sévices corporels pour recruter une main-d'œuvre corvéable pour leur mise en œuvre. Il n'est donc pas étonnant que **ces politiques devinrent impopulaires pour les contemporains et restèrent par ailleurs discréditées par la mémoire collective**, mémoire nourrie et relayée par certains travaux d'historiens ayant focalisé l'attention sur la violence de la mise en œuvre de telles actions (du moins dans le monde de "ceux qui ont été à l'école") et par le discours politique à visée nationaliste qu'allaient tenir pour longtemps les nouvelles autorités de l'Etat indépendant (pour d'évidentes raisons de légitimation de leur propre pouvoir).

A l'indépendance, les nouvelles élites ont paradoxalement poursuivi la quasi-totalité des actions engagées par la puissance coloniale et **même la manière de les conduire**. A notre avis, ceci peut s'expliquer par deux raisons au moins. D'une part, la plupart des politiques paraissaient rationnelles dès lors qu'elles étaient perçues du point de vue macro-économique ou à partir du pouvoir central. Ainsi les cultures d'exportation comme le café étaient d'autant plus reconduites que le nouvel Etat indépendant n'avait pas d'autres sources de devises. De même, la transformation des corvées de la « **mise au travail** » en « **travaux de développement communautaires** », la poursuite des **impôts de capitation** ou de la **taxe sur le bétail** répondaient au besoin de ressources fiscales pour l'Etat. D'autre part, la **méthode autoritaire**

³² CAZENAVE-PIARROT (A.), « Burundi : une agriculture à l'épreuve de la guerre civile » in Cahiers d'Outre-Mer, 57(226/227, avril-septembre 2004, p.329.

³³ THIBON (C.), Histoire démographique du Burundi, Paris, karthala, 2004.

de l'Etat post-colonial (surtout dans la foulée des indépendances) pourrait être expliquée (entre autres) comme le fait que les élites nationales avaient été **formées dans le giron de l'administration coloniale** à la fois de par leur éducation à l'école belge (groupe scolaire d'Astrida) et de par la **pratique administrative** à laquelle elles avaient été socialisées tout au long de la colonisation. Avec le temps, elles doivent avoir cru (à tort) non seulement à la pertinence de leur méthode (qui paraissait aller de soi) mais également au caractère unique et partant indiscutable de cette dernière. Ce faisant, ces élites-là doivent avoir pensé bien agir en obligeant y compris par force les administrés à y subsumer leurs actions.

Même dans les décennies soixante-dix, quatre vingt et quatre vingt dix, cette méthode de **concevoir les actions publiques en amont du terrain de mise en œuvre** ne semble guère avoir souffert d'exception. Que cela concerne les actions initiées par le gouvernement de son propre chef (épargne obligatoire, les coopératives, le regroupement en villages, etc.) ou celles inspirées et financées par les organismes internationaux comme la Banque mondiale, l'Union européenne, etc.(sociétés régionales de développement SRD, projets de développement rural divers, associations/ONGs diverses et variées, etc.), les actions publiques sont toujours conçues au **Centre** (c'est-à-dire dans les bureaux de la capitale Bujumbura) et dictées à la **Périphérie** (c'est-à-dire sur terrain, notamment sur les collines)³⁴.

Dans une telle perspective, il n'est pas surprenant que la plupart de telles actions connaissent sinon des échecs plus ou moins cuisants, du moins n'aboutissent qu'à des succès plutôt mitigés. Il convient de noter ici qu'en **décidant unilatéralement ce qui est bon pour les administrés, et ce en leurs lieu et place, sans les avoir consultés ni informés préalablement**, les élites ont de tout temps perdu de vue que même **rationnelle a priori** toute action politique est en réalité **une construction sociale du réel objet d'intervention publique** (c'est-à-dire un des possibles et non le seul). Autrement dit, la rationalité d'une politique est toujours relative dans la mesure où l'action rationnelle à telle période de l'histoire et aux yeux de tel groupe d'acteurs ne l'est pas forcément à telle autre époque ni au regard de tel autre groupe d'acteurs (y compris lorsqu'il est du même univers spatio-temporel). Une des principales raisons d'une telle « subjectivité » est que contrairement à ce qu'avaient cru des chercheurs et acteurs partisans de la rationalisation des choix budgétaires³⁵ dans les années soixante, la rationalité inspirée des sciences naturelles n'a guère de pertinence dans l'univers politique où les intérêts (matériels et/ou symboliques) souvent divergents inspirent les manières de voir le monde (d'appréhender une situation, un problème) différentes et partant différentes façons d'esquisser des réponses à un contexte problématique ainsi perçu. Dans une telle optique, la façon donnée pour seule légitime peut dès lors être considérée comme le fait d'un groupe d'acteurs disposant de plus de ressources politiques que leurs concurrents réels ou potentiels, en ce qu'ils aient pu **imposer une représentation sociale comme plus/seule légitime. Nous avons alors affaire à un phénomène de pouvoir, c'est-à-dire le (quasi-)monopole de définir et de dire le « vrai »**. Nous sommes là en présence de ce que les spécialistes des politiques publiques tels Pierre MULLER et Bruno JOBERT³⁶ ont appelé « **référentiel** » : cette représentation (ou perception) sociale qui, l'emportant sur beaucoup d'autres, en arrive à passer pour seule « vraie » pour la simple raison que ses défenseurs ont des ressources

³⁴ Pour plus de détails, nous nous permettons de renvoyer à notre travail : SENTAMBA (E.), Représentations sociales, Pouvoirs et développement local. Analyse critique d'une politique publique : le projet agro-sylvo-pastoral de la province de Rutana (BURUNDI), Thèse de Doctorat en Science politique, UPPA, septembre 2001.

³⁵ Cela renvoie aux fameuses méthodes en vogue aux Etats-Unis (cf. Planning Programming Budgeting System, PPBS en sigle) et en France (cf. Rationalisation des Choix Budgétaires, RCB en sigle) pendant les décennies soixante et soixante dix.

³⁶ MULLER (P.) et JOBERT (B.), L'Etat en action: politiques publiques et corporatisme. Paris, PUF, 1987.

politiques (pouvoir) supérieures à celles de leurs concurrents à la faveur de tout un concours de circonstances.

Néanmoins lorsque ce pouvoir de dire la vérité prend de moins en moins en compte les visions du monde de ceux pour qui il construit l'action « légitime », il s'ensuit que les destinataires *in fine* en viennent à observer plus leur vision du monde et donc leurs intérêts que celle édictée par les élites. Sans débat sur et autour du « vrai » en effet³⁷, ***l'action proposée n'a de chances de faire l'objet d'apprentissage inter-protagonistes***, ce qui fait qu'elle atteint vite ses limites. C'est que, les élites et acteurs burundais ont tendance à l'oublier, ***les acteurs institutionnellement dépourvus de pouvoirs disposent au moins de celui de ne pas mettre en œuvre ce que le pouvoir central entend leur dicter***. C'est à notre avis de cette manière qu'il faut comprendre les échecs répétés dont ont tour à tour fait l'objet les politiques de développement initiées dans le monde rural ou dans d'autres sphères de la vie socio-économique. Et cela s'avère aussi une invariante depuis la période coloniale jusqu'à nos jours.

Un regard rapide sur les projets de développement rural que le gouvernement a entrepris depuis les années soixante dix montre que leur dénominateur commun était la ***transmission des « paquets techniques » sous forme de « kit »***. En prenant comme exemples trois projets qui ont été montés au même moment à la fin de la décennie quatre vingt³⁸, à savoir les projets agro-sylvo-pastoraux de Cankuzo, Kirundo et Rutana, on peut montrer que des actions publiques conçues dans les bureaux de la capitale et imposées à la paysannerie sans l'avoir consultée au préalable ont connu des échecs cuisants. Bien plus, lorsqu'on adopte une « approche compréhensive »³⁹, c'est-à-dire en se mettant à la place des acteurs de terrain, on en vient à comprendre pourquoi les paysans n'ont pas adhéré aux « recettes » dictées d'en haut par l'administration. ***C'est ici que la « bonne gouvernance » eût été une alternative si l'autorité étatique avait d'abord consulté les destinataires de ses actions politiques avant de les décider.***

Etant donné que ces projets portaient substantiellement sur les volets agricole, pastoral sylvicole, il est légitime de prendre des cas d'illustration dans ces domaines-là⁴⁰.

1° Le cas de la sylviculture

Au niveau forestier peuvent se distinguer le reboisement des crêtes nues d'une part et, de l'autre, les petits bois privés plantés en marge des exploitations et destinés à fournir le bois de chauffage et d'œuvre (notamment les perches pour la construction des toitures) ainsi que l'agroforesterie.

³⁷ Et c'est ici que le concept même de « bonne gouvernance », apparemment ésotérique/barbare trouve son origine, avant d'être mis à la mode depuis le rapport de l'ancien vice-président américain Al Gore (« *Creating a Government That Works Better and Costs Less* ». Pour plus de détails, voir : GAUDIN (J.-P.), Gouverner par contrat, Paris, Presses de Science Po, 1999 ; KOINMANN (I.), (ed.) Modern Governance, London, Sage, 1993; MAYNTZ (R.) & SCHARPF (F.), « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », Politix, 14 (55), 2001; BRUYNE (P.) & NKULU KABAMBA (O.), La gouvernance nationale et locale en Afrique Sub-Saharienne, Paris, L'Harmattan, 2001, etc.

³⁸ Le choix de ces trois projets est loin d'être fantaisiste : ayant été initié dans la deuxième moitié des années quatre vingt, ils illustrent d'autant mieux le caractère autoritaire que le « vent » de la démocratisation politique et le paradigme de la « bonne gouvernance » allait souffler sur la scène internationale en général et sur le Burundi en particulier.

³⁹ Que suggère le sociologue allemand Max WEBER : WEBER (M.), Economie et société Paris, Ed. Pocket, tome1, 1995.

⁴⁰ Sinon le point risquerait d'occuper beaucoup de place.

Il se trouve que les zones à reboiser en bloc ont été délimitées de manière autoritaire et des particuliers ont dû perdre des « prolongements » mais encore le reboisement s'est souvent fait malgré les plaintes exprimées par des paysans⁴¹. A ce propos, l'analyse que fait Hubert COCHET est très pertinente :

« Après leur mise en défens les habitants des alentours n'ont plus accès à ces terres. Il est alors interdit, sous peine de fortes amendes, d'y conduire le troupeau et, a fortiori régénérer les pâturages grâce à la mise à feu. Il en résulte une diminution importante des pâturages accessibles au bétail et une baisse d'autres pâturages (non boisés) mais interdit de brûlis en saison sèche »⁴².

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que ces bois soient toujours appelés « **arbres du projet** »⁴³, donc n'appartiennent pas aux riverains. La conséquence à tirer est qu'en cas de feux de brousse personne ou presque ne se déplace pour y limiter les dégâts. Le qualificatif swahili « *Mali ya Uma* » [affaire de l'Etat, de la collectivité] étant prononcé tout bas lorsque l'administration mobilise des gens peu motivés⁴⁴.

Bref, autant les boisements privés ont fait, dans leur ensemble, d'objet de convergence de lectures entre développés et développeurs (bien que la progression reste souvent en deçà des prévisions), autant la divergence est la règle pour les boisements en bloc. Le sens donné aux actions change d'autant plus que les intérêts sont en contradiction.

2°Le cas de l'élevage

Comme les thèmes technologiques diffusés par les projets sont assez nombreux, nous nous limiterons aux principaux, en l'occurrence ceux dont l'application dépend principalement de la conviction des éleveurs. Nous allons esquisser un schéma sur le modèle de MUCCHIELLI que l'on peut résumer comme suit :

Pour persuader, tout message doit, selon la théorie systémique de la communication développée par Alex MUCCHIELLI⁴⁵, mettre en relation un certain nombre d'« objets cognitifs » de telle manière que le melting-pot ait « un sens "qui a du sens" » pour les récepteurs concernés⁴⁶, sens qui reflèterait leurs intérêts et donc qui attirerait leur attention. Par « objet cognitif », il faut entendre les divers éléments tant matériels que non matérialisables (mais qui n'en sont pas moins tangibles pour autant) qui, à l'instar des

⁴¹ Pour le cas de Yove par exemple, des riverains se sont plaints auprès de l'administration communale avant et pendant le creusement des trous à plants. Après le reboisement, c'était... trop tard. Et d'après les plaintes de nos informateurs, « les autorités communales qui sont d'accord avec le projet savent faire durer et faire les choses et, par après, invoquer l'argument du « coup parti ».

⁴² COCHET (H.) Burundi : paysannerie dans la tourmente » in Dossier pour un débat, n°60, p.62.

⁴³ En kirundi *ibiti vya poroje*, comme d'ailleurs les boisements financés par la Banque Mondiale *ibiti vya Banque Mondiale*, et l'appellation n'en dit pas moins la chose.

⁴⁴ Nous nous rappelons un feu de brousse accidentel qui ravagea les boisements du massif Musongati (en province Rutana) sous les yeux d'une administration impuissante. Nous nous souvenons avoir vu des gens se frottant les mains, disant sans ambages que le bétail allait en bénéficier aux pluies d'octobre. Il est symptomatique, le propos d'un chef de secteur, devant l'escapisme manifeste des mobilisés : « Mieux vaut appeler quelqu'un qui dort que quelqu'un qui ne veut pas répondre à l'appel » [Ha *guhmagara uwanka, wohamagara uwusinziriyeye, we arandamuka akwitaba*]

⁴⁵ MUCCHIELLI (A.), Théorie des processus de communication. Paris, Ed. Armand Colin, 1998

⁴⁶ Pour paraphraser l'auteur, cf. MUCCHIELLI (A.) L'art d'influencer. Paris, Ed. Armand Colin. 2000, p.70

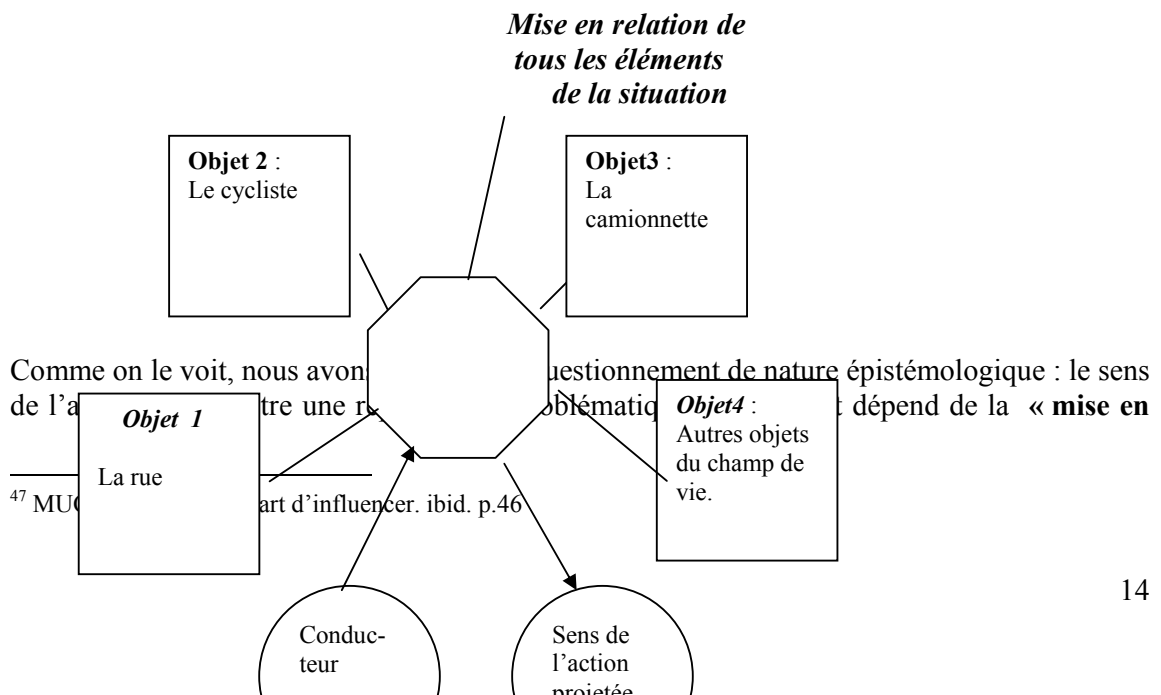
ingrédients dans la préparation d'une sauce, concourent ensemble (la tautologie est délibérée) à faire le monde représentationnel des acteurs, monde qui donnera in fine le sens à l'action, pour chacun des acteurs, à un moment donné, dans la position qui est sienne. Pour mieux expliciter cette **théorie systémique du sens de l'action**, empruntons l'exemple de l'automobiliste que donne A.MUCCHIELLI (cf.schéma qui suit).

L'automobiliste au volant de son véhicule a entre autres comme premier **objet cognitif** la rue, avec ce qu'il comporte de « cognition incorporée à lui », c'est-à-dire les choses que le conducteur sait sur lui, le fait que ce savoir interagit avec le conducteur (ou pèse sur ses actions). Il voit un cycliste au milieu de la rue : lui aussi, c'est un « objet cognitif » de son **monde d'automobiliste**, dans cette **situation précise**. En tant qu'objet, le cycliste impose au conducteur d'être avec lui, dans cette situation : le dépasser en ne le frôlant pas ou rester derrière lui. Et comme le cycliste roule plus lentement que l'automobiliste, il y a, là, un autre « objet cognitif » : la vitesse du véhicule à prendre en compte. Vient dans un sens inverse une camionnette. Voilà un autre « objet cognitif ».

Le conducteur doit effectuer une mise en relation de tous ces « objets » et décider de ralentir ou d'accélérer, compte tenu des éléments de la situation qui est la sienne : heure de la journée, le temps qu'il doit mettre à cette heure-là pour parcourir la distance qui le sépare du lieu de son rendez-vous, où il doit arriver par exemple dans une demi-heure, donc d'autres « objets cognitifs », etc.

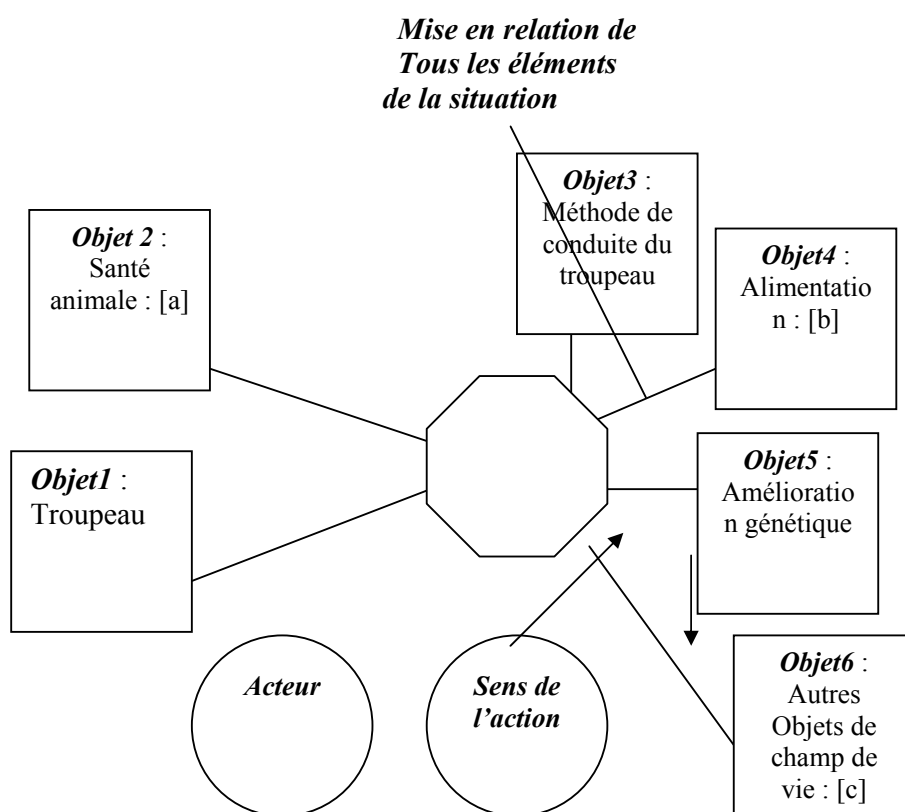
L'action qu'il va entreprendre (ralentir ou accélérer) prend alors un sens pour lui, dans sa situation, celui de « risque inutile » ou de « risque raisonnable à prendre pour être à l'heure, compte tenu de l'importance du rendez-vous »⁴⁷.

Dans cette perspective, la mise en relation de tous ces « objets cognitifs » confère, de manière systémique, un « **sens-dans-la-situation-pour-le-conducteur** », lequel orientera l'action du conducteur dans le cas précis. Il est clair par exemple pour un observateur extérieur, la conduite de l'automobiliste peut paraître critiquable, cet observateur n'ayant pas accès à tous les « objets cognitifs ». Il peut voir les objets évidents comme la rue, le cycliste, la camionnette, etc. mais il ne saura jamais si l'automobiliste a un rendez-vous plus ou moins important, risque d'être en retard...Et c'est ici que le jugement qu'il portera sur le comportement du conducteur sera forcément partial et partiel, sera réduit au monde que sa « mise-en-relation-des-éléments à lui » permettra de construire.



relation de tous les éléments de la situation » de chaque acteur. Autrement dit, l'opération systémique qui est faite suivant le sens que l'acteur donne à chaque objet cognitif, l'importance attachée à tel ou tel autre élément étant fonction de ce que ledit acteur estime être l'élément moteur (déterminant) dans son « monde ».

Des exemples choisis parmi une multitude d'autres peuvent illustrer ce phénomène au sein des différents projets de développement. Cela nous permet de comprendre qu'il ne suffit pas, pour les développeurs (agronomes, vétérinaires, forestiers, etc. des projets) de transmettre «quasi- télégraphiquement» des messages (ou « paquets techniques »⁴⁸) pour les voir exécutés comme s'il s'agissait de cet hypothétique *fiat lux*⁴⁹ que le bon dieu est censé avoir prononcé à la création. En transposant le même schéma sur l'élevage, on a affaire à ce qui suit :



[a] produits vétérinaires, vaccinations, bains détiquteurs

[b] cultures fourragères, sels minéraux, amélioration des pâturages naturels

[c] trésorerie, main-d'œuvre, temps de travail, concurrence inter-activités (comme l'agriculture).

Si on faisait abstraction de l'objet cognitif n°6, donc en occultant les contraintes du système d'exploitation paysan, il est évident que la « mise en relation » des objets cognitifs 1, 2, 3, 4, 5, pencherait pour l'action telle qu'elle est proposée par le projet. Dans cette optique, chaque

⁴⁸ Voir plus loin.

⁴⁹ C'est-à-dire « que la lumière soit »

objet (et ses éléments) aurait toutes chances d'épouser le sens techno-scientifique et donc d'aboutir à l'application du « paquet ».

En remplaçant par contre l'acteur (fictif) dans les rôles et positions des exploitants, on introduit l'objet n°6 où les contraintes diverses risquent d'être pré-déterminantes.

En formalisant les réponses de nos propres enquêtes de terrain⁵⁰ sur le paradigme d'Alex Mucchielli, essayons de mesurer l'importance des éléments de l'objet n°6 par rapport aux autres éléments des autres objets cognitifs.

**1. Le poids de la trésorerie (objet n°6).*

Au cours de nos nombreux entretiens, nous nous sommes rendu compte que ce n'est pas tant la pertinence des produits vétérinaires, des vaccinations [cf. objet n°2], des sels minéraux (notamment les blocs à lécher) [cf. objet n°4] qui était mise en cause chez les éleveurs. C'est en grande partie les moyens financiers que cela requiert qui étaient chaque fois mis en avant dans leur raisonnement. Cela devient d'autant plus plausible que « lors des essais de vulgarisation, les produits vétérinaires distribués gratuitement pour appâter les éleveurs ont été "râflés" en très peu de temps, explique un médecin vétérinaire. Mais quand on a expliqué que ces produits coûtent de l'argent et qu'il faut que les éleveurs mettent la main à la poche pour s'en procurer, l'engouement s'est vite réduit comme une peau de chagrin. Seuls les éleveurs d'une certaine aisance matérielle ont continué à les acheter ».⁵¹

Il est une pratique qui ne trompe pas. Chaque fois qu'une campagne de vaccination est annoncée, les éleveurs recourent à la quasi-tactique suivante : dans un premier temps, un nombre très limité d'éleveurs (généralement les plus informés) amènent leur bétail. Cela donne à la majorité l'occasion de s'enquérir si le vaccin est payant ou non. Les services vétérinaires ne l'ignorent pas puisqu'ils sont obligés de repasser une deuxième fois. Ainsi en 1998, lorsque la vaccination contre la péripneumonie contagieuse bovine (PPCB) a été subventionnée à 100% par la FAO, nous avons observé les faits suivants : le premier jour, seul environ un tiers des éleveurs amenait son bétail, dans toutes les communes de la province Rutana. C'est au 2^{ème} jour que des troupeaux nombreux se rassemblaient aux couloirs d'aspersion. Pourtant le message avait été bel et bien transmis par les autorités collinaires⁵². Et si la question de savoir pourquoi les gens n'ont pas apprêté leurs animaux le premier jour, des alibis du genre « on n'a pas été informé » était avancée. Ce n'est qu'en écoutant les gens échanger entre eux, loin des techniciens vétérinaires [qui ne l'ignorent pas] qu'on en comprend les véritables raisons : « on croyait qu'on allait payer, sinon on serait tous venus hier », ne cessaient de murmurer des éleveurs entre eux⁵³.

S'agissant de l'alimentation du bétail [Cf. Objet n°4], des progrès resteraient à faire. Si les coûts des produits zootechniques paraissent abordables [par exemple les blocs à lécher qui coûtent 150F bu le kg, les besoins étant estimés à 40g par bovin et 5g par petit ruminant, soit respectivement 15kg et 1,8 kg par an⁵⁴] aux yeux d'un planificateur, il n'en est pas de même pour un agro-éleveur habitué à gérer les incertitudes. On retrouve le type de raisonnement

⁵⁰ Nos enquêtes avaient porté sur le projet Rutana.

⁵¹ Docteur vétérinaire Hermès.

⁵² Nous accompagnions l'équipe de supervision de cette vaccination, grâce à l'aimable aide du Docteur Hermès.

⁵³ Dans le « secteur administratif » où les gens nous connaissent personnellement, on nous a affirmé que telle est la tactique d'usage : le message est bien donné par le chef de colline, mais les gens restent méfiants sur l'éventualité pour les services vétérinaires de faire payer les produits, une fois arrivé sur place.

⁵⁴ Nous sommes en 1998

développé ailleurs ⁵⁵ par J.P.DARRE, c'est-à-dire la logique de « faire avec ce qu'on a » et donc déboursier le moins possible.

*2. La part de la main-d'œuvre/ temps de travail :

Lorsque nous avons discuté avec les éleveurs sur la technique de conduite du troupeau proposée par les projets, laquelle consiste en une stabulation prolongée [cf. Objet3], tous les interlocuteurs trouvaient un tel thème dénué de fondement. Autant ils étaient d'accord avec l'amélioration /construction de l'étable⁵⁶ et l'entretien de la litière en paille, autant ils s'opposaient à un séjour prolongé du bétail à l'étable, pendant la journée.

En effet, il faut reconnaître que le « tour de rôle » (*kuja imbu*) en usage pour le gardiennage du gros bétail n'est pas compatible avec ce thème technologique : sur toute une colline géographique (à peu près une cellule) seuls quelque deux ou trois bergers, généralement des enfants, vont garder tout le troupeau sur les zones de parcours collectives pendant que d'autres éleveurs vaquent à d'autres activités. Cela fait qu'en n'assurant le gardiennage qu'à peu près une seule fois par semaine, un paysan gagne un temps qu'il n'est pas prêt à troquer contre le fumier que produirait une stabulation prolongée, étant donné le prix à payer en termes de travail (donc de main-d'œuvre) et de temps.

Autrement dit, à première vue la stabulation peut signifier, pour le développeur, moins de gardiennage [au point de vue temps] et donc moins de main-d'œuvre. Mais ce raisonnement isole chaque exploitation du système social, en supposant que chaque éleveur gère individuellement cette dernière.

Or, l'exploitant a une lecture aux antipodes de cette vision des choses. Il s'agit pour lui d'un gardiennage à tour de rôle qui n'est pas négociable : y toucher perturberait non seulement le système d'élevage mais aussi tout le système d'exploitation agro-pastoral dans son ensemble dès lors que les variables « temps » et « main-d'œuvre » seraient concernées.

Bref, la lecture technoscientifique toute cohérente dans son contexte se révèle peu pratique pour l'éleveur qui a de bonnes raisons de rester attaché au *statu quo* : avoir une quantité de fumier qu'il a l'habitude d'avoir sans investissement supplémentaire ni en travail ni en main-d'œuvre.

*3 Cultures fourragères : réponse au renouvellement des pâturages par brûlis ?

La plantation des espèces fourragères est une des opérations qui ont fait l'objet de rejet chez les paysans. Dans leur raisonnement, il n'est pas pertinent de cultiver des plantes comme le tripsacum ou le sétaria alors que le bétail peut, en dehors de la saison sèche de juin à octobre, se contenter des pâturages naturels. Ce témoignage en dit long :

« Les "grands" ont parfois l'air de s'amuser comme des enfants. Ils nous demandent de cultiver pour les vaches [interjection marquant une moquerie] : déjà on n'a pas suffisamment de temps pour cultiver pour nos enfants et ils veulent qu'on en ait pour les animaux ! Eux au moins, ils pourront paître au pâturage que donne gratuitement le Ciel ! ».

⁵⁵ DARRE (J-P.), La parole et la technique. L'univers de pensée des éleveurs du Ternois, Paris, Ed.L'Harmattan, 1985

⁵⁶ Pour certains éleveurs, le gros bétail passe la nuit à la belle étoile, dans le *rugo* (i.e. la clôture ou enclos), ce qui fait que les déjections sont éparpillées (on les ramasse le lendemain) et que l'urine n'entre presque pas dans la composition de la fumure organique comme elle aurait dû.

Et lorsque nous posions la question de savoir à quoi avaient servi pour eux les champs de démonstration, des réponses comme :

« *C'était bien, estimait un interlocuteur. On a compris. Les gens qui le veulent, les riches, pourront les mettre en pratique, pas de simples agriculteurs comme moi.* »

S'agissant de l'éternelle question de renouvellement de pâturage par brûlis, des conversations faites avec des gens qui nous connaissent personnellement :

« *L'administration défendra autant qu'elle le voudra et avec autant de moyens coercitifs qu'elle pourra mettre en place, les pâturages seront renouvelés par brûlis. Lorsque les gardiens [surveillant la prédation des jeunes rejets de haricot de marais contre les oiseaux] inventent des stratégies, les oiseaux en inventent d'autres, en réponse.*»⁵⁷

Et quand nous appuyions sur la pédale de l'environnement [carte qu'a chaque fois jouée l'administration dans l'interdiction des mises à feu] en rétorquant que les pâturages vont s'appauvrir et qu'à terme, leurs petits enfants n'auront pas où faire paître leurs bétails à eux [argument du projet], cet adage sortait de pratiquement toutes les lèvres, comme si nos interlocuteurs s'étaient consultés :

« *Quand on n'a pas d'espace où cracher la salive, on ne cherche pas trop l'espace où trancher les palabres.* »⁵⁸

On est ici en présence de ce que J.M.YUNG et J.ZASLAVSKY appellent « stratégies défensives »⁵⁹ en ce que les acteurs focalisent leur attention sur les intérêts immédiats, sur la sécurité du moment et renvoient à plus tard ou carrément aux calendes grecques les préoccupations relatives à un avenir plus ou moins lointain, étant donné que la crise est à leurs yeux un défi permanent à relever. Faisons remarquer que cette réaction de survie n'est pas l'apanage de la paysannerie mais une tactique connue de toute organisation. On sait par exemple que lorsqu'une entreprise se trouve dans une phase de croissance les personnels se projettent sur l'avenir en termes de promotion, de programmes ambitieux... En temps de crise en revanche, les préoccupations se resserrent sur l'immédiateté et le court terme.⁶⁰

*4 Concurrence inter-activités :

Le témoignage que nous venons d'évoquer [cultiver pour les bêtes –cultiver pour les enfants] dévoile un autre pan du problème qui est assez déterminant pour la mise-en-relation systémique des objets cognitifs. Il faut dire que lorsque les agents de tel ou tel volet du projet promeuvent tels thèmes, ils savent certes que les destinataires ne font pas que de l'agriculture,

⁵⁷ Entretien, de l'adage kirundi : « *abarinzi batora imigambi inyoni zigatora iyindi* »

⁵⁸ Le dicton joue sur l'homologie des verbes « cracher » et « trancher » en kirundi : *gucîra. Mbuze aho ncîra amate, ndonka aho ncîra urubanza !* Il traduit la préoccupation de l'immédiat et le peu d'intérêt pour un avenir lointain.

⁵⁹ Ces auteurs définissent les « stratégies défensives » comme étant « la mise des réponses au défi du milieu dans une optique de diminution des risques courus et dans une perspective dominante de sécurisation alimentaire et plus largement du mode de vie alimentaire ». Ce concept s'oppose à celui de « stratégies offensives » qu'ils entendent comme étant « des stratégies dont les objectifs principaux sont la croissance et l'accumulation ». Cf. YUNG (J-M.) et ZASLAVSKY (J.) Pour une prise en compte des stratégies des producteurs. Montpellier, CIRAD, 1992, p.31.

⁶⁰ Voir MUCCHIELLI (A.), Approche systémique et communicationnelle des organisations. Paris, Ed. Armand Colin, 1998

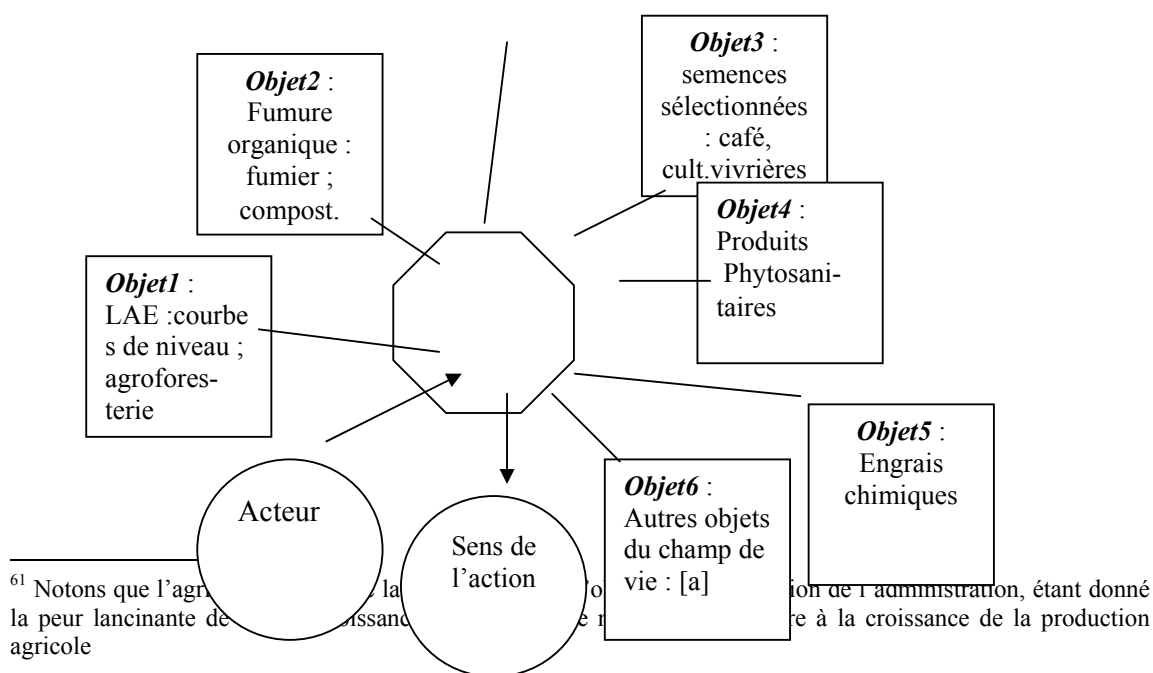
que de l'élevage ou de la sylviculture...mais la mise en cohérence de toutes les activités n'est pas leur préoccupation première. De par la spécialisation/ professionnalisation, le raisonnement techno-scientifique vise, comme le démontre DARRE sur le terrain français, plus l'objectif à atteindre et prend moins en compte les contraintes extra-professionnelles (extra-élevage par exemple) dont l'éleveur ne peut ni n'a le droit de faire l'économie. Or, dans une situation de concurrence entre activités, il va de soi que ce sera celle qui répondra le mieux aux préoccupations de survie qui aura la priorité.

En fin de compte, c'est finalement les éléments que l'expert n'avait pas prévus dans son raisonnement technoscientifique, donc auxquels il n'avait pas accordé autant d'importance/sens, qui viennent nuancer la « mise en relation » et ce faisant infléchir le « sens de l'action » [voir le schéma]. Or, aussi longtemps que ce sont les éleveurs qui décideront *in fine* c'est leur sens (que prennent) des objets cognitifs qui structurera leur l'action. Et comme ils ne sont pas dotés des mêmes moyens ni astreints aux mêmes difficultés, ni avec la même ampleur, on ne peut que rester modeste dans le pronostic de savoir quel sera leur « sens de l'action ». C'est là tout le problème de la planification technocratique qui est posé.

3° Le cas de l'agriculture

En appliquant le même modèle d'analyse au volet agriculture, nous nous rendons bien compte que les thèmes technologiques avancés dans tous les plans de développement de la période coloniale⁶¹ jusqu'à nos jours) sont devenus des lieux communs pour toute personne « qui a été à l'école ». Seulement, l'évidence est là : ils ne suscitent guère (du moins pour la plupart) l'adhésion de la majorité des paysans. C'est que le sens de ces thèmes, au point de vue technoscientifique, ne converge pas avec celui des praticiens, aussi longtemps que les « mises en relation des éléments » du puzzle ne s'accordent pas, alors qu'elles opèrent à peu près avec les mêmes ingrédients/objets cognitifs. Le schéma suivant peut nous aider à matérialiser ces différents raisonnements.

Mise en relation de tous les éléments de la situation



[a] : trésorerie, main-d'œuvre, temps de travail, concurrence interactivité etc.

Faisons remarquer tout de suite que dans le raisonnement technoscientifique l'objet cognitif n°6 est absent. Il va donc de soi que tous les autres objets sont mis en relation par rapport à la maximisation de la production, dans le meilleur des scénarios. Aussi les « paquets techniques » projetés sont-ils des dosages des objets cognitifs (sauf n°6) :

*Le paquet 1 dont les experts ont estimé l'augmentation de la production de 30% comprend l'application simultanée des objets 2 [fumure organique], 3 [semences sélectionnées], 4 [produits phytosanitaires] et une synthèse des objets 1 et 5 [méthodes culturales meilleures].

*Le paquet 2 accrédité de 20% d'augmentation de la production est un cocktail qui reprend les éléments précédents, excepté l'objet 2.

*Le paquet 3 dont l'augmentation de la production est la moins élevée (10% est un dosage où font défaut les objets 2 et 3 ⁶².

Dans le « monde cognitif » de l'agriculteur, à ces objets s'ajoute l'objet6, lequel pèse le plus lourd dans la balance, de par le poids de chacun de ses éléments. Deux illustrations suffiront pour mettre en exergue ce phénomène :

*I La trésorerie :

Cet élément conditionne les variables des autres objets, dont l'application requiert un engagement pécuniaire : semences sélectionnées [objet 3], produits phytosanitaires [objet 4], engrais chimiques [objet 5].

En demandant aux agriculteurs, nombreux sont ceux qui reconnaissent la grande productivité des semences achetées auprès du projet. Seulement, au lieu de déboursier à chaque saison de l'argent [alors qu'on n'en gagne pas suffisamment, ajoutaient-ils] ils préfèrent multiplier eux-mêmes les semences, après s'être approvisionnés auprès du projet la première fois. D'autres justifiaient leur méfiance à l'égard des semences sélectionnées par un attachement aux bonnes vieilles semences qui n'en ont pas fait moins leurs preuves et dont on est à peu près sûr. Ils alignaient adages sur adages du genre « A trop vouloir de profit on en arrive à perdre la mise » [*amunguranka ni yo mazituvya*].

Tout compte fait, on peut dire que la trésorerie joue une grande part dans l'achat des semences sélectionnées. Ce n'est donc pas le critérium agronomique que les paysans mettent en avant comme est enclin à le pronostiquer la pensée techno-scientifique mais bel et bien celui de la trésorerie. Il est en outre inutile de faire remarquer que l'achat de ces semences connaît son point élevé pendant les premières années des projets. Une double explication peut être avancée. D'une part, les 1^{ère} et 2^{ème} années font l'objet de subvention, laquelle va *decrecendo* jusqu'à l'expiration, le but étant l'introduction alléchante sciemment voulue pour des besoins démonstratifs. Une fois la chose connue, on suppose que le besoin s'installera de lui-même et que l'achat au prix du marché suivrait son cours. Il s'ensuit alors un certain attrait, surtout que la subvention donne un avantage sur les prix pratiqués sur le marché pour les semences habituelles.

D'autre part la suppression progressive de la subvention impliquant un engagement pécuniaire a lieu précisément au moment où le paysan ayant acheté des semences sélectionnées a eu le temps de produire ses semences à lui. Il s'ensuit qu'il sera prompt à

⁶² Cf. REPUBLIQUE DU BURUNDI, MINISTERE A LA PRESIDENCE CHARGE DU PLAN, Projet de développement socio-économique de Rutana, op.cit.p.88

adopter une tactique défensive. Or, celle-ci va à l'encontre du discours techno-scientifique qui recommande l'achat (quasi)régulier des semences sélectionnées.

L'argument pécuniaire explique l'intérêt mitigé que les agriculteurs portent sur les engrais chimiques bien qu'ils ne mettent pas en doute, de manière générale, la qualité productiviste du produit. Notons au passage que pour les paysans disposant de bétail, la fumure organique demeure de loin plus pertinente que celle chimique.

*2. Main-d'oeuvre/temps de travail :

Cet élément contrebalance par exemple la mise en place des courbes de niveaux recommandées par les développeurs, surtout en dehors des parcelles⁶³. Or, le creusement des courbes de niveau (isohypses) hors parcelles se justifie, suivant le raisonnement techno-scientifique, dans la mesure où, pour paraphraser H. DUPRIEZ, la lutte anti-érosive doit couvrir des collines entières pour avoir son plein effet.⁶⁴ Pour cet ingénieur agronome ayant travaillé sur plusieurs projets de développement africains financés par l'Union Européenne,

« En milieu paysan, l'application des mesures individuelles n'a pas grand effet ; la lutte doit être collective et porter sur des terroirs plus ou moins vastes pour que l'économie en eau soit réellement modifiée. La lutte anti-érosive suppose donc que la vulgarisation de technique soit associée à un travail collectif d'aménagement de l'espace rural.... »⁶⁵

C'est exactement ce que les administrations, depuis la période coloniale à nos jours, se sont évertuées à faire appliquer, non sans coercition, que cela se présente sous des manteaux conceptuels différents : « mise au travail » pour l'administration coloniale, « travaux de développement communautaire » pour celle post-coloniale.

Or, aux yeux des paysans, cette forme de lutte anti-érosive représente un manque à gagner en termes de temps de travail, surtout pendant les périodes de surcharges en travail (saisons d'*agatasi* et d'*impeshi*). Faisons observer, comme le montre par ailleurs A. GUICHAOUA,⁶⁶ que les fossés anti-érosifs se trouvent aussitôt comblés et sans réelle efficacité dès lors qu'il n'y a pas de plantations ; aussi faut-il un entretien régulier et surtout en saisons des pluies. C'est ici précisément que le creusement d'isohypses ressemble, aux yeux des paysans, à la pierre de Sisyphe. C'est toujours du temps, de la main-d'œuvre qui sont « perdus », dans leur mise en relation de tous les éléments de la situation ».

En conclusion, on comprend que les différentes actions publiques que propose le gouvernement peuvent être rationnelles en elles-mêmes. Mais dès l'instant que dans la phase de conception l'administration n'a pas associé les destinataires, elle ne pouvait pas anticiper le comportement que ces derniers allaient leur réserver. C'est que la logique techno-scientifique qui a guidé les experts ne rimait pas avec celle des paysans. *C'est précisément ici que le bât*

⁶³ Sinon au niveau des exploitations les paysans ont acquis un savoir-faire plus ou moins efficace. Selon Hubert COCHET en effet, leur façon de disposer les parcelles longitudinalement facilite le drainage du surplus d'eau plutôt que d'accroître l'infiltration, laquelle détruirait les terrains au-delà d'un certain seuil. En outre le labour de bas en haut [contrairement aux conseils habituels des développeurs, le labour dans le sens horizontal] aboutit, au fil des ans, à la formation des terrasses. Une sorte de bourrelets se constitue en bas de la parcelle et les labours répétés finissent par adoucir la pente. Et cela arrange d'autant plus les choses que l'assolement, selon les saisons, finit par subdiviser les parcelles en plusieurs pseudo terrasses. Pour plus de détail, voir COCHET ibid.

⁶⁴ DUPRIEZ (H.), Les projets de développement en Afrique, INRA, Paris, 1988, p.163.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ GUICHAOUA(A.) Les paysans et l'investissement-travail au Rwanda et au Burundi, Ed. du BIT, Genève, 1987. p.92

blesse quant au concept de la « bonne gouvernance » : l'interaction Etat- agriculteurs n'a pas eu cours puisque tout a été décidé au sommet et dicté par la suite à la base. Seulement comme l'ont montré plusieurs auteurs⁶⁷, même dépourvus de pouvoir institutionnel, les acteurs du « bas » disposent au moins de celui de rejeter ce que le « haut » leur impose.

2. L' « Avant-et-après-Arusha » : du pareil au même ?

Durant toute la période que la colonisation a régné en maître au Burundi, le principe de la séparation des pouvoirs prôné depuis le 18^{ème} siècle par Montesquieu est resté inconnu. L'administration belge, donc l'exécutif, concentrait en ses mains tous les pouvoirs. Ainsi la justice était rendue par le sous-chef, le chef, l'administrateur du territoire et, au sommet, par le mwami et le résident. Inutile de parler du législatif qui était inconcevable puisque même les « conseils consultatifs » qui ont été initiés dans les années cinquante ne l'étaient que sous la pression du Conseil de Tutelle des Nations Unies, encore qu'ils étaient dominés par le même « exécutif »⁶⁸. On est en présence de ce que le politologue français BOURMAUD a appelé « l'Etat administratif » :

*« L'Etat colonial incarne l'idéal type de l'Etat administratif : l'administration y monopolise les flux qui relient l'Etat à la société, d'où l'extrême difficulté qui en découle en termes de légitimation pour l'appareil d'Etat »*⁶⁹

Ce mode d'administration a fini par passer pour « normal » au regard des agents et cadres « indigènes » socialisés dans le giron du colonisateur belge, à tel point que même après l'indépendance les nouvelles autorités ont conservé les mêmes pratiques de conduite des affaires de l'Etat. Et pour cause, la multitude des partis politiques qui avaient vu le jour à la veille de l'indépendance et qui auraient dû constituer un début de contre-pouvoirs (par rapport au parti au pouvoir) se sont vite essouffés en faveur du monopartisme. Et sous le couvert de ce dernier les régimes autoritaires n'ont cessé de s'autoproclamer à coup de coups d'Etat militaires jusqu'à Arusha, l'intermède de 1993 à 1996 n'étant pas plus riche en démocratie. C'est en grande partie à cause de cette mainmise du « tout-Etat » que l'exclusion politique s'est lentement instituée puisque la nomination aux postes « juteux » ne faisait l'objet d'aucun contrôle. Aussi la porte au népotisme, au clientélisme, à la confusion des biens publics et biens privés⁷⁰, au régionalisme, etc. était ouverte. Or, c'est cet ensemble de dysfonctionnements qui signent la mort de l' « Etat de droit », c'est à dire l'Etat où la loi est la même pour tout le monde qu'elle protège ou qu'elle punisse, quelle qu'en soient les circonstances⁷¹. Le paradoxe est que les « victimes » d'un mode de gestion ne se plaignent que parce qu'elles n'en bénéficient pas mais dont elles eussent usé si l'occasion leur était donnée d'être aux affaires. Précisons tout de suite que si cette exclusion a fini par prendre une tournure ethnique, « l'ethnie » n'a servi que de ressource de mobilisation politique. En effet, loin d'être une réalité « naturelle », l'ethnicité est simplement un « produit social » de la mauvaise gestion politique. Sinon on aurait pu être hutu, tutsi, twa, etc. sans que cela

⁶⁷ BAYART (J-F.) et al, Le politique par le bas en Afrique noire, Paris, Karthala 1991.

⁶⁸ Voir GAHAMA (J.), Le Burundi sous administration belge

⁶⁹ BOURMAUD (D.) « L'Etat centrifuge au Kenya » in MEDARD (J-F.), dir. Etats d'Afrique noire, Paris, Karthala, 1991, p.246. Plus plus de détails et de précisions, voir BOURMAUD (D.), La politique en Afrique, Paris, Monchrestien, 1997, pp.25-41

⁷⁰ Phénomène qu'en science politique on appelle « néo-patrimonialisme » : voir MEDARD(J-F.), dir. Etats d'Afrique noire. Formations, mécanismes et crise, Paris, Karthala, 1991

⁷¹ Sur l'Etat de droit, voir CHEVALLIER (J.), L'Etat de droit, Paris, Montchrestien, 4^{ème} Edition, 2003.

n'arrange (accès au pouvoir sur ce fond) ni ne dérange (être exclu du pouvoir ou mourir parce de telle ethnie).

Afin de mettre fin à la guerre (in)civile dans laquelle s'embourbait le pays depuis l'assassinat du président Ndadaye et l'hécatombe qui a affligé toutes les provinces du pays, les acteurs politiques ont dû procéder aux négociations, respectivement sous la médiation de Julius Nyerere et de Nelson Mandela. Il en est sorti le fameux « Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi » signé le 28 août 2000. Celui-ci a donné lieu à un gouvernement composé par les partis signataires, à une assemblée nationale de transition (elle-même composée de deux chambres : le parlement et le sénat). Faisons remarquer au passage que les « représentants du peuple » (ici les guillemets ont leur sens) étaient ceux qui avaient été élus en 1993 (et donc dont le mandat eût expiré si le processus démocratique avait poursuivi son cours) d'une part, ainsi que des acteurs provenant des partis signataires de l'Accord d'Arusha. Et puis au fur et à mesure que les mouvements armés signaient les accords de cessez-le-feu (à l'exclusion du Palipehutu FNL qui poursuit les hostilités en province de Bujumbura rural) leurs leaders gagnaient aussi bien le gouvernement que l'assemblée nationale (ce qui en fait une véritable pléthore : plus de 200 députés pour un pays de quelque 6 millions d'habitants et de quelque 2700 km² !). Il convient de rappeler pour mémoire que la transition instituée par l'Accord d'Arusha avait disposé deux phases de 18 mois chacune : la première était conduite le président en exercice (un Tutsi, de l'UPRONA) qu'était le major Buyoya et la seconde par le Vice-Président de la phase précédente, Domitien Ndayizeye (un Hutu, du FRODEBU⁷²). Vers la fin de la période de transition, les institutions politiques n'étaient pas arrivées à mettre en oeuvre le « cahier de charges » contenu dans l'Accord d'Arusha, entre autres l'arrêt total de la guerre, la mise en place d'une constitution post-transition, le code électoral, la loi communale, le recensement de la population en âge de voter, etc. Aussi les leaders des partis sont-ils partis négocier la voie d'issue à Prétoria, où la divergence a éclaté au sujet du partage des pouvoirs entre différents partis, en l'occurrence entre l'UPRONA et les formations se présentant comme étant « d'obédience hutu ». Malgré tout cela, et avec la « bénédiction » des chefs d'Etat de la sous-région, un projet de Constitution fort contesté dans nombreux de ses articles par des partis du G10⁷³ a été soumis au référendum.

À la vue de ce rapide flash-back, il convient de poser la question de savoir si réellement la « bonne gouvernance » qui était inconnue avant Arusha est observable à travers les institutions post-Arusha. Rappelons encore une fois que la base fondamentale de ce concept est la *dimension interactive*. En d'autres termes, toute décision doit, selon la théorie de la « bonne gouvernance », faire l'objet de négociation entre les décideurs et les destinataires. Or, le temps fait parfois l'oublier les faits, *tout le processus qui a mené à Arusha s'est totalement déroulé en amont de la population burundaise*.

D'abord, on se souviendra que la négociation s'est d'abord déroulée en catimini lorsque les acteurs politiques se rencontraient à San Egidio en Italie. Même à Arusha, les débuts de négociation sont restés souterrains jusqu'à ce que la population burundaise s'y habitue. Seulement, ceux qui participaient à ces nombreuses et coûteuses séances de négociation n'avaient nullement été mandatés ni par les Burundais des collines, ni par les habitants des

⁷² Lors de la négociation d'Arusha, c'étaient ces deux partis qui constituaient les « chefs de file » des deux tendances politiques à savoir le G10 (regroupant les partis se présentant comme tutsi et dont faisait partie l'UPRONA) d'un côté et le G7 (comprenant les partis se présentant comme hutu et dont faisait partie le FRODEBU).

⁷³ Voir le document « Projet de constitution présenté par le G10 ».

centres urbains, auquel cas les « représentants » eussent demandé leurs avis. Non plus à la veille d'Arusha il n'y a pas eu de débat populaire sur les enjeux dudit Accord. Or c'eût été l'occasion, toujours selon la théorie de la « bonne gouvernance » que nous avons visitée plus haut, non seulement de prendre en compte les *desiderata* de la population ou ses « visions du monde » mais aussi d'apprentissage politique (*political learning process*⁷⁴), c'est-à-dire le fait pour la population, les différents partis ou autres organisations de la société civile... de prendre au moins conscience des problématiques en présence, de se rendre compte que les intérêts des uns et des autres ne sont pas réalisables en même temps⁷⁵, etc.

Ensuite, le fait même que les négociations se déroulent à l'étranger, loin des Burundais, est un autre indicateur de l'absence de la « bonne gouvernance ». Il convient de rappeler que des critiques non moins incisives n'ont cessé de fuser sur les départs répétitifs des « négociateurs » tantôt à Arusha, tantôt à Prétoria. Il suffit d'avoir écouté le débat en direct qu'avait organisé la Radio Isanganiro entre un certain nombre des membres de la société civile réunis à l'hôtel Source du Nil d'une part (dont nous faisons partie) et, de l'autre, des interviewés des provinces de Makamba, Ngozi et Gitega (c'était le 16 juillet 2004). A ce moment, les acteurs politiques s'étaient envolés pour Prétoria. Les différents intervenants n'ont cessé de fustiger la « fâcheuse attitude » de nos acteurs politiques d'aller à Arusha ou à Prétoria pour la moindre divergence. Nous permettons de reprendre une observation d'interlocuteur de Gitega :

Chaque fois qu'il y a le moindre problème, nos acteurs politiques s'envolent tantôt pour Arusha tantôt pour Prétoria comme c'est le cas aujourd'hui. Les « politiciens » hutu disent partir représenter les Hutu, et les « politiciens » tutsi disent aller représenter les Tutsi. Mes questionnements sont les suivantes : quel Hutu a mandaté les premiers, quel Tutsi a mandaté les seconds ? Et pourquoi diable doivent-ils aller à l'étranger ? Pourquoi ne viendraient-ils pas ici à Gitega ? Comme cela, les « politiciens » hutu passeraient les quelques jours de négociation dans les « blindés »⁷⁶-là occupés par les sinistrés de guerre hutu, tandis que les « politiciens » tutsi habiteraient dans les « blindés » abritant les sinistrés de guerre tutsi. Ils se rencontreraient sur la cour-là au milieu de ces camps de déplacés. Comme ça ils gaspilleraient moins de moyens et négocieraient en sachant les conditions de vie de ceux qu'ils sont censés représenter pour les avoir « vécues » ne serait-ce que quelque trois jours.

Choisie parmi tant d'autres, cette observation traduit, à elle seule, l'absence de la « bonne gouvernance » qui a caractérisé tout le processus de négociation qui s'est déroulé à l'étranger. Elle n'en dit pas moins long sur la délégitimation dont a fait l'objet les voyages répétitifs de nos dirigeants et « représentants ».

Enfin, le fait même que la médiation ait été respectivement assurée par les présidents Nyerere, Mandela, Zuma⁷⁷ d'un côté et le fait que les décisions des chefs d'Etat de la sous-région aient quasiment force de loi de l'autre côté n'ôtent pas moins au processus de paix sa dimension « bonne gouvernance ». Pour s'en convaincre, il suffit de penser au projet de constitution qui, pour avoir été « validé » par les chefs d'Etat de la sous-région, n'a pas moins été opérationnel dès le premier novembre 2004, c'est-à-dire avant même que le texte

⁷⁴ MAJONE (G.), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. Yale University Press, 1989.

⁷⁵ Pour plus de détails voir aussi Guy HERMET : HERMET (G.), *Culture et développement*, Paris, Presses de Science Po, 2000

⁷⁶ Abris de fortune couverts de *sheetings* offerts par les ONG ou le HCR.

⁷⁷ Qui ont toutes chances de connaître partiellement et partialement la complexité des réalités d'un pays comme le Burundi, en l'occurrence les questions ethno-politiques.

constitutionnel ne soit entériné par le peuple via le référendum. A la limite, on peut se poser la question de la légitimité d'un tel référendum dès l'instant que quel que soit le verdict populaire cette constitution avait toutes chances de gouverner le processus politico-administratif burundais, pour être moins pessimiste et moins catégorique qu'un interlocuteur parlementaire qui nous affirmait en janvier 2005 : « « oui » ou « non »', *la constitution sera celle-là.* ».

Bref, on peut appliquer, sans risque de se tromper, l'adage du Guépard, « changer pour rester pareil », au système politique burundais. Autant -endant l'avant-Arusha prévalait le « tout-Etat » et toutes les décisions et actions politiques étaient conçues en amont de la population et dictées à leur endroit par après, autant tout le « processus de paix et de réconciliation » a été élaboré non seulement en amont de la population, mais encore à l'étranger et à l'instigation des chefs d'Etat étrangers. Il a par après été « proposé » aux Burundais pour application. Et pour cause, pendant les campagne d'explication du projet de constitution à travers le pays, les « citoyens » étaient conviés à écouter et non à proposer des amendements. Cela ne recoupe pas moins les anciennes « proclamations publiques » du temps de la colonisation belge connues en kirundi sous le terme d' « *amashahuri* », c'est-à-dire des ordres à prendre et à appliquer tels quels sans en changer un iota. Par exemple, les reportages des différentes radios ont fait cas des souhaits récurrents portant sur le mode de scrutin, lesquels desiderata ne pouvaient avoir de place. Craignant en effet qu'en confectionnant les *listes bloquées*, les acteurs politiques ne glissent des noms de candidat au parcours politique « peu propre »⁷⁸, des voix s'élevaient pour demander le système de *listes plurinominales avec panachage*. De la sorte, les électeurs voteraient pour des candidats en qui ils aient confiance quelles que soient leurs formations politiques d'appartenance. Aussi couperaient-ils l'herbe sous les pieds des états-majors des partis: ce que le politologue Robert MICHELS appelait « loi d'airain de l'oligarchie »⁷⁹, c'est-à-dire la tendance quasi naturelle pour les états majors des partis de se « cloîtrer » en tour d'ivoire et dicter du haut leur volonté à la base, serait ainsi contourné.

III. Un Etat trop surplombant vis-à-vis de la « société civile »

Nées à proprement parler dans la décennie quatre vingt dix, les organisations de la société civile ne sont pas encore bien institutionnalisées. C'est pourquoi l'Etat garde toujours sa mainmise. Après avoir défini ce que c'est théoriquement la « société civile », nous allons évaluer ce qu'il en est au Burundi.

1. Entrevue théorique de ce que c'est la « société civile »

Ce n'est qu'à partir du 19^{ème} siècle que le concept de « *société civile* » apparaît dans son acception véritablement moderne. Des auteurs différents tels Hegel, Marx, Gramsci, etc. ont utilisé ce concept dans des sens différents, selon que leurs orientations étaient soit libérales soit socialistes. Ainsi pour Hegel, la société civile est l'ensemble des institutions qui répondent aux besoins de la vie économique et sociale et qui arbitrent entre les intérêts privés. Pour Marx et Gramsci⁸⁰ en revanche, la « société civile » suppose *grosso modo* l'ensemble des organisations privées ou parapubliques qui remplissent le rôle d'hégémonie pour le compte de la classe dominante à un moment donné de l'histoire.

⁷⁸ Dès lors que dans le système de listes bloquées l'électeur vote la liste et non les candidats de son choix.

⁷⁹ MICHELS (R.), Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties. Paris, Ed.Flammarion, 1984

⁸⁰ Voir PORTELLI (H.), Gramsci et le bloc historique, PUF, 1972

Comme on le voit, on a affaire à deux positions opposées, lesquelles n'inspirent pas directement le sens moderne de la « société civile » telle qu'elle est traduite en kirundi par « *urunani rw'amashirahamwe yigenga* ». Cette acception trouve en effet son origine lointaine chez Alexis de Tocqueville, notamment dans son ouvrage « De la démocratie en Amérique »⁸¹. Pendant que cet auteur effectuait une vaste enquête sur le système carcéral aux Etats-Unis en 1830, il est étonné par une quasi-absence de l'Etat dans la régulation de la vie quotidienne des citoyens. Ceux-ci recourent d'abord et avant tout à eux-mêmes, avec les moyens qui sont à leur portée, individuellement et surtout « associativement »/collectivement. La citation délibérément longue qui suit résume à elle seule la plate-forme de la société civile aux yeux de Tocqueville :

« L'habitant des Etats-Unis apprend dès sa naissance qu'il faut s'appuyer sur soi-même pour lutter contre les maux et les embarras de la vie. Il ne jette sur l'autorité sociale qu'un regard défiant et inquiet, et n'en appelle à son pouvoir que quand il ne peut s'en passer. Ceci commence à s'apercevoir dès l'école où les enfants se soumettent jusque dans leurs jeux à des règles qu'ils ont établies et punissent entre eux les délits par eux mêmes définis. Le même esprit se retrouve dans tous les actes de la vie sociale. Un embarras survient sur la voie publique, le passage est interrompu, la circulation arrêtée, les voisins s'établissent aussitôt en corps délibérant. De cette assemblée improvisée sortira un pouvoir exécutif qui remédiera au mal avant que l'idée d'une autorité préexistante à celle des intéressés se soit présentée à l'imagination de personne. S'agit-il de plaisir ? On s'associera pour donner plus de splendeur et de régularité à la fête. On s'unit enfin pour résister à des ennemis, (...) on s'associe dans des buts de sécurité publique, de commerce et d'industrie, de morale et de religion. Il n'y a rien que la volonté humaine désespère d'atteindre par l'action libre de la puissance collective des individus »⁸²

Comme on le voit, à la base de la société civile se trouve la « **prise de conscience** » que les **problèmes doivent être résolus par les habitants eux-mêmes**. Nous sommes en présence de plate-forme libérale qui fustige le « tout-Etat », et notamment l'Etat providence. La double implication pratique est la suivante : **autant l'Etat ne doit pas intervenir partout, dans tous les domaines, ne doit intervenir que dans des secteurs où l'action des citoyens même associés est impossible (cf. construction d'infrastructures telles voies publiques inaccessibles à l'investissement privé), autant l'Etat n'a pas à écraser les citoyens en prenant unilatéralement des décisions qui n'entrent pas dans leurs intérêts**.

Cela dit, dans l'acception d'aujourd'hui, cette double orientation a évolué vers le second volet. C'est ainsi que sont nées les organisations multiformes qui unissent les citoyens sans l'intervention ni le recours direct des pouvoirs publics. Ces composantes de la société civile sont entre autres :

Le citoyen, pris individuellement de par sa capacité à défendre ses intérêts notamment en faisant appel à l'appareil judiciaire, à désigner et influencer les dirigeants via son vote d'une part, pris collectivement de par sa capacité à se regrouper avec d'autres pour défendre les intérêts partagés ou imposer une vision du monde commune d'autre part. C'est ici que se distinguent le **citoyen** (que nous traduirions en kirundi par **umwenehugu** dans la mesure où il ne resterait pas indifférent quant à la manière dont il est gouverné d'une part, et, d'autre

⁸¹ Voir le chapitre IX : TOCQUEVILLE (A.), De la démocratie en Amérique, Paris, Garnier-Flammarion, 1981.

⁸² Ibid.

part, l'*administré* que nous pourrions rendre en kirundi par *umunyagihugu* qui n'a pas voix au chapitre et subit avec résignation le pouvoir quel qu'il soit⁸³.

Les *partis politiques* qui se trouvent à l'opposition : un des rôles de tout parti est de structurer les choix de l'opinion⁸⁴. En mettant sur pied des projets de société concurrents en vue de répondre autant que faire se peut aux problèmes des électeurs réels ou potentiels, les partis éveillent ces derniers en les amenant à prendre conscience des défis à relever. Or après les élections, les partis ayant perdu celles-ci font tout pour gagner les mandats ultérieurs, notamment en « cherchant la petite bête » au parti au pouvoir en tirant le voile sur « ce qui ne va pas », sur le hiatus entre les promesses/programmes et leur mise en œuvre... Du coup l'opération met la pression sur le parti au pouvoir, lequel tente de moins prêter le flanc aux critiques, d'où amélioration si possible de son mode d'administration.

Il convient de faire remarquer qu'ici chez nous les partis ne sont pas toujours acceptés comme composantes de la société civile. Sans doute cela est-il lié au fait que le processus démocratique ne s'est pas encore enraciné, qu'il est encore difficile de distinguer les partis à l'opposition comme tel dès lors qu'avec la transition nombreux d'entre eux se retrouvent au gouvernement alors même qu'ils ne disposent pas d'assise électorale (avoir signé l'Accord d'Arusha ou y avoir souscrit après coup étant amplement suffisant. Il en va de même pour la signature d'un accord de cessez-le-feu pour les ex-mouvements armés).

Les *groupes d'intérêts* (ou de pression) : il s'agit des organisations dont l'objectif est de défendre les intérêts qu'elles prennent en charge, souvent en pesant de tout leur poids sur le gouvernement pour qu'il prenne des décisions qui leur soient favorables, qui répondent aux problèmes qui sont leurs. Les groupes d'intérêt peuvent se distinguer en deux catégories.

-> D'une part, les organisations à vocation globale : « l'objectif de ces groupes est de prendre en charge les intérêts d'une catégorie particulière de la population dont l'existence sociologique est déjà identifiée : les ouvriers, les cadres, les paysans, les femmes, les jeunes, etc. la défense des intérêts porte sur l'ensemble des attentes de la population ciblée, d'où l'obligation de ces organisations de procéder à un travail de synthèse des demandes afin de présenter des revendications cohérentes⁸⁵ ». C'est ici que l'on placerait les différents syndicats des travailleurs, les associations de femmes regroupées dans la CAFOB, les associations de jeunes, etc.

-> D'autre part, les organisations à vocation spécialisée : elles « se font les porte-parole d'une cause spécifique autour de laquelle vont se rassembler librement les sympathisants. Ceux-ci peuvent venir des horizons sociaux et culturels divers, mais ils se reconnaissent par la volonté de défendre un intérêt commun et circonscrit, souvent extérieur à leur condition⁸⁶ ». Ici peuvent se classer les associations comme la Ligue Iteka, ligue Sonera, AC Génocide Cirimoso, etc.

⁸³ Pour plus de détail, consulter l'excellent ouvrage du politologue ougandais Mahmoud MAMDANI : MAMDANI (M.), *Citizen and subject. Contemporary Africa and the Late Colonialism*, Princeton, Princeton University Press, 1996

⁸⁴ Voir l'ouvrage classique sur les partis politiques et dont pratiquement tous les auteurs s'inspirent : LAPALOMBARA (J.) et WEINER (M.), *Political Parties and Political Development*, 1966

⁸⁵ HASTINGS (M.), *Aborder la science politique*, Paris, Seuil, 1996, p.10

⁸⁶ Ibid.

Les *médias* (surtout privés puisque ne dépendant pas de l'Etat) dans mesure où ils tirent parfois le voile sur « ce qui ne va pas » et attirent par-là l'attention du gouvernement. En même temps, ils informent/forment les citoyens, lesquels deviennent plus regardants et donc plus exigeants à l'égard des gouvernants. A ce sujet, on peut reconnaître le rôle « éducateur » des radios privées : en dénonçant les faits et gestes peu « citoyens » auxquels s'adonnent certains acteurs politico-administratifs ou des individus particuliers, ces dernières n'éduquent pas moins la population.
Etc.

2. *Qu'en est-il de la « société civile » au Burundi ?*

Comme on l'a vu plus haut, la « société civile » s'est d'abord développée en Occident, en particulier dans les pays anglo-saxons. Il faudra attendre les années quatre-vingt-dix pour la voir s'étendre dans les sociétés extra-occidentales comme le Burundi. En effet après toute la période allant des années soixante à la chute du Mur et à l'effondrement de l'Union Soviétique, l'autoritarisme étatique rimait avec la quasi-absence de la société civile. Et pour cause, les organisations qui auraient dû relever de cette dernière s'avéraient en réalité des instruments du parti unique, lequel avait le monopole de définir et de dire le « vrai ». Il suffit, pour s'en convaincre, de penser aux fameux « mouvements intégrés » à l'ancien parti unique tels l'Union des Travailleurs du Burundi (UTB), l'union des Femmes Burundaises(UFB), Jeunesse Révolutionnaire Rwagasore(JRR), etc. L'UTB par exemple était théoriquement une organisation syndicale, donc un groupe de pression, mais elle jouait le relais du parti unique au sein des travailleurs. Il en allait de même pour l'UFB et la JRR qui théoriquement constituaient des groupes d'intérêt mais qui n'étaient que des tremplins de légitimation des régimes tour à tour autoproclamés. Cela s'explique d'autant plus que ces organisations-là étaient mises sur pied à l'instigation du pouvoir central. Elles ne pouvaient donc opérer que dans son « référentiel », c'est-à-dire dans la vision du monde sous-tendant la politique du gouvernement et ses actions au sein des secteurs divers et variés. Du coup l'idée de pression, de contre-pouvoir s'avérait impensable. Et tout ce processus en vient à forger une culture politique sinon de la soumission à l'autorité, du moins de l'obéissance quasi aveugle à celle-ci.

Et si à la faveur de la « décongestion autoritaire » des années quatre-vingt-dix s'est observée une floraison d'associations et d'ONG à la fois nationales et étrangères, il n'est pas sûr que la société civile ait pu fonctionner « correctement » étant donné sa « jeunesse ». On l'a vu chez Alexis de Tocqueville et les spécialistes des politiques publiques sont à cet égard intransigeants, le *nœud gordien* se trouve dans la *prise de conscience des problèmes*. Autrement dit, c'est seulement lorsque la population perçoit une situation comme un problème à résoudre et non à subir avec résignation que naît l'action-solution⁸⁷ et donc que l'engagement s'en trouve aussi spontané que ferme. Or, tel ne semble pas être le cas pour nombre de composantes de la société civile burundaise.

D'une part les ONG étrangères ont, avant même d'« atterrir » sur le sol burundais, déjà leurs « solutions » en poche et pour lesquelles il s'agit de trouver des « problèmes »⁸⁸. Bien

⁸⁷ STONE (D.), « Causal Stories and the Formation of Policy Agenda », in *Political Science Quarterly*, 104, 2, 1989.

⁸⁸ Pour une analyse théorique, voir NAUDET (J-D), *Trouver des problèmes aux solutions*, Paris, Economica, 1996.

entendu pour des actions dites « monofinalisées »⁸⁹ que mènent les ONG humanitaires telles Médecins Sans Frontières, International Medical Corps, Action Contre la Faim, Handicap International, etc. le travail ne peut que répondre aux « besoins réels ». Et il n'y a pas trop besoin d'interaction avec les destinataires puisqu'il est question de sauver des vies humaines/soulager des souffrances. En revanche pour des ONG de développement telles Africare, Christian Aid, Oxfam (quel que soit le pays d'origine), Action-Aid, ACORD, etc. elles remplacent pratiquement l'Etat déliquéscent et procèdent manifestement de la même manière : le modèle *Top-Down* (de haut en bas).

D'autre part s'observent des ONG ou associations nationales telles le Collectif des Associations et ONG Féminines du Burundi(CAFOB), les ligues ITEKA et SONERA, l'Association pour la Promotion de la Fille Burundaise, le Forum pour le Renforcement de la Société Civile(FORSC),etc. Malgré leur bonne volonté et le zèle louable qui peuvent être les leurs, elles se heurtent à deux difficultés majeures. D'un côté la culture politique de résignation chez la population ne prédispose pas les gens à adhérer massivement aux « intérêts » défendus par ces « groupes de pression ». Par exemple lorsque les associations féminines se battent pour les droits de la femme ou simplement pour l'égalité des genres dans tous les domaines de la vie sociale, l'opinion publique est encline à voir là le combat des seules femmes instruites. Une des explications à cet état de choses est que la plupart des militantes sont celles qui sont instruites et habitent dans les centres urbains. Du coup, les paysannes et les paysans des collines se sentent non concernés en s'appuyant sur la tradition burundaise faisant de la femme⁹⁰ l'inférieure de l'homme.

De même, la ligue Iteka ne cesse d'interpeller tout citoyen burundais sur la défense des droits de la personne humaine. Pourtant l'on connaît les horribles viols dont ne cessent de faire les frais les femmes et jeunes écolières à travers tout le pays, une sorte de « système NIMBY⁹¹ » semblant prévaloir.

Par ailleurs, dès lors que les gouvernements successifs qu'a connus le pays n'ont jamais été démocratiquement institués (sauf le fort court intermède de trois mois que le président Ndadaye a passé au pouvoir), ces « groupes d'intérêt » ne pouvaient pas exercer efficacement leur pression. Il convient de rappeler avec Michel OFFERLE⁹² qu'au-delà des pressions directes (par exemple les grèves que peuvent opérer les syndicats pour imposer leurs vues/vœux), les pressions indirectes qui passent en grande partie par la persuasion de l'opinion publique, et par la stratégie de retourner cette dernière contre le gouvernement (le parti au pouvoir) n'ont guère cours au Burundi. Et pour cause, nos gouvernements n'ont pas à

⁸⁹C'est-à-dire celles comme la constructions d'écoles, de centres de santé, de routes ou des actions d'urgence dont on sait qu'elles seront bénéfiques à l'instar d'une boutique qui ne peut qu'être « achalandée » aussi longtemps qu'elle est implantée là où se trouvent des consommateurs bien identifiés par un opérateur économique rôlé en marketing. Pour une perspective théorique, voir : LECA (J.), « L'Etat creux » in ARCY (F.d') & ROUBAN (L.), éd. De la V^{ème} République à l'Europe. Hommage à Louis Quermonne. Paris, Presses de Sciences Po, pp.329-365.

⁹⁰ Cf. les multiples plaintes traditionnelles relatant avec résignation les « malheurs congénitaux que le destin est censé avoir jeté sur la femme » («par exemple « Imana yarandiye bigeni . Ni umwarama bigeni... »

⁹¹ Not In My Back Yard (tant que je ne suis pas concerné, ce n'est pas si grave que ça ! En kirundi cette attitude se traduirait pas « *Rwoba hirya* » a cours, tout se faisant comme demain ou après demain soi-même ou un membre de la famille est susceptible d'être touché.

⁹² OFFERLE (M.), Sociologie des groupes d'intérêt, Paris, Montchrestien, 1994.

« rougir » dès l'instant où ils n'ont pas été institués par la légitimité populaire. Or c'est en tâchant de garder sa légitimité notamment au cours des élections ultérieures que les gouvernements démocratiques sont obligés, sous d'autres cieux, d'arrêter des actions allant dans le sens des groupes de pression. C'est là que le bât blesse ici chez nous. ***Aussi les ONG et associations auront beau milité, sans un minimum de démocratisation des institutions publiques, le gouvernement restera insensible à leurs intérêts, et ce impunément.***

IV. Un Etat prédominant vis-à-vis du secteur privé

La « bonne gouvernance » est davantage un résultat d'un long processus politico-administratif qu'un gouvernement ne peut pas décréter comme par claquement de doigt. Pour le Burundi en particulier, la longue histoire du « tout-Etat » nous colle à la peau. C'est ce que nous allons montrer dans les lignes qui suivent

1. La « bonne gouvernance » ne se décrète pas par l'Etat.

Au-delà du simple titre « ***Démocratie et Bonne Gouvernance*** » ou de l'une ou l'autre occurrence dans le texte de l'Accord d'Arusha, le concept de « bonne gouvernance » n'a fait l'objet d'aucune définition. Il ne fait pas non plus allusion à l'interaction entre différents protagonistes à l'action publique, partout où il est utilisé, du moins de manière explicite. Cela est d'autant plus compréhensible qu'en échangeant sur la véritable signification du concept avec nombre d'acteurs politico-administratifs y compris ceux qui ont négocié ledit Accord d'Arusha, une échappatoire revient sur pratiquement toutes les lèvres : « un gouvernement qui convient »⁹³ (*intwaro ibereye*). Or « ce qui convient » ne constitue pas moins un jugement de valeur puisque ça peut varier d'un acteur à l'autre : aussi l'autoritarisme « ***convenait*** »-t-il pour les acteurs au pouvoir et tant que c'était cela qui passait pour « normal » dans la mesure où même les administrés ne s'en plaignaient pas outre mesure. De même, ce qui « ***convenait*** » pour les partis du G10 ne l'était pas nécessairement pour les formations politiques du G7, ce qui « convient » pour les mouvements armés était loin de l'être pour le gouvernement, ce qui « ***convenait*** » pour le vice-président Kadege lors des pourparlers de Prétoria ne l'a pas été pour le président Ndayizeye, etc. On pourrait multiplier les exemples à l'infini.

C'est pourquoi la création d'un « ***Ministère de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation*** », précisément le premier novembre 2001 a de faibles chances d'avoir véritablement eu la « bonne gouvernance » théoriquement appréhendée comme objectif. A notre avis, ***la visée réelle était de proclamer au monde qu'avec la mise en œuvre de l'Accord d'Arusha, les choses allaient s'améliorer et par-là gagner un minimum de crédibilité internationale et ainsi mériter les financements des bailleurs de fonds dès lors que l'on s'insérait dans leur paradigme.*** Le discours du Premier Vice-Président en dit long à ce sujet. Lorsqu'il lançait en effet les « travaux de formulation du programme national de bonne gouvernance » au CPF le premier octobre 2001, ce dernier n'a pas caché les véritables intentions:

« Dans l'élaboration de ce programme, il s'avérera fondamental de garder à l'esprit que sa finalité est, pour le gouvernement, de servir d'un cadre de mobilisation et d'ancrage des projets de l'assistance internationale, d'attirer l'attention des bailleurs de fonds sur les déficits de financement des activités prévues par le protocole2, ... »⁹⁴

⁹³ Or on pouvait demander « qui convient à qui ? ». Même l'autoritarisme convenait agréablement aux dictateur !

⁹⁴ Voir le point 19 du discours précité.

Sinon il serait peu compréhensible, pour qui connaît le sous-bassement théorique de la « bonne gouvernance » tel que nous l'avons exposé plus haut, que les missions du **Ministère de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation** soient confinées au sein du seul Etat, donc au sein d'un des trois protagonistes (à savoir : Etat, Société civile & Secteur privé), tout se faisant comme si le gouvernement avait institué la « bonne gouvernance » par décret, pour faire nôtre l'observation du sociologue français Michel CROZIER⁹⁵. Il faut dire tout de suite que la « bonne gouvernance » est davantage une ***culture politique de pouvoir-contrepuissance/équilibre de pouvoirs entre la machine étatique et les acteurs de la société civile et du secteur privé*** qu'une simple création d'un secteur/ministère au sein de cette ***machine étatique***. En d'autres termes, elle devrait être plus une résultante de l'interaction entre ces différentes forces politiques qu'une action unilatérale d'une seule d'entre elle, l'Etat. Or, ce n'est pas cela qui s'observe lorsqu'on analyse un tant soit peu le ministère ayant la bonne gouvernance et la privatisation dans ses attributions. Un coup d'œil critique sur ses missions permet d'illustrer notre position. Ses attributions sont les suivantes :

1. *Concevoir et exécuter la politique du Gouvernement en matière de « bonne gouvernance » et privatisation ;*
2. *Promouvoir une éthique de « bonne gouvernance » à travers les diverses structures de l'Etat ;*
3. *Mettre au point des stratégies et mécanismes efficaces pour endiguer le phénomène de la corruption et les malversations économiques ;*
4. *Concevoir et promouvoir des réformes structurelles répondant aux besoins d'une meilleure gouvernance dans diverses structures de l'Etat ;*
5. *Elaborer des normes pour une meilleure gestion et contrôler leur application effective ;*
6. *Contribuer à la mobilisation des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre des réformes de « bonne gouvernance » ;*
7. *Concevoir et mettre en œuvre une politique de privatisation des entreprises publiques répondant aux impératifs d'une gestion moderne de l'Etat (c'est nous qui soulignons)⁹⁶.*

Au regard de ces missions, il saute aux yeux que le législateur était quelque peu embarrassé à plus d'un titre. Prenons par exemple les points 1, 2, 4 et 5 : le tout repose sur le concept de « bonne gouvernance » qui n'a jamais été défini avec des critères « falsifiables »⁹⁷. Toute la

⁹⁵ CROZIER (M.), *On ne change pas la société par décret*. Paris, Ed. Grasset, 1979.

⁹⁶ REPUBLIQUE DU BURUNDI, Décret n°100/037 du 17 décembre 2001 portant organisation du Ministère de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation, chapitre II, section 2, art. 11-16.

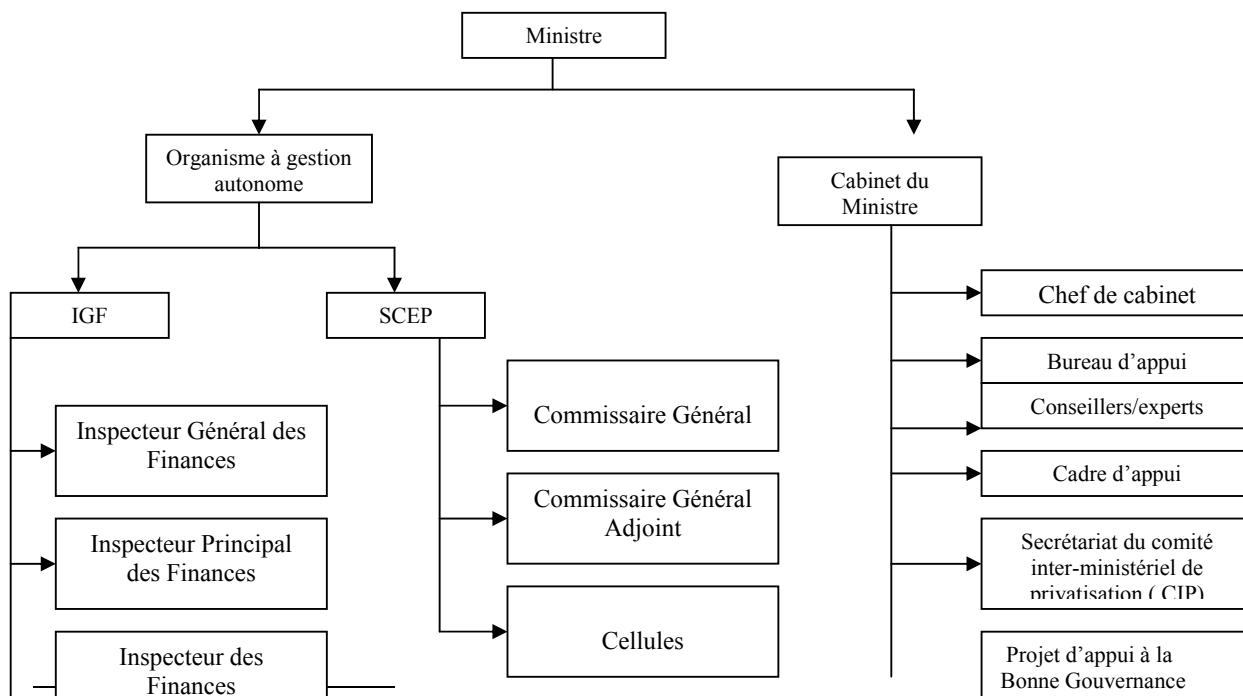
⁹⁷ Dans l'acception de Karl POPPER, c'est-à-dire des critères suffisamment clairs pour tout chercheur, à tel point qu'on peut les appliquer sur l'objet d'analyse et montrer l'objectivité ou la subjectivité de ce dernier. Autrement dit, avec des critères clairs, un autre analyste peut débusquer la dimension idéologique d'une action publique comme celle menant à la création du Ministère de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation. Sur le « principe de falsifiabilité », voir : POPPER (K.), *Logique de la découverte scientifique*, Payot, 1990

rhétorique portant sur la « bonne gouvernance » entretient un flou, tout se passant comme si l'on expliquait l'inexpliqué par l'inexplicable, donc inexplicablement⁹⁸.

Quant aux points 3, 6 et 7, il s'agit de missions déjà existantes ou qui auraient dû exister dans d'autres ministères. Ainsi pour les « stratégies et mécanismes efficaces pour endiguer la phénomène de la corruption et les malversations économiques », le ministère de la Justice était ou aurait dû être compétent. Quant à la « mobilisation des ressources financières » comme la « privatisation des entreprises publiques », la première relève consubstantiellement du Ministère des Finances tandis que la seconde est du même ressort depuis le paradigme libéral de l'ajustement structurel initié au Burundi depuis 1986⁹⁹. *On peut donc dire sans aucun risque d'erreur qu'il s'agissait moins d'une innovation qu'une façon d'ouvrir artificiellement un secteur pour pouvoir « caser » des acteurs politiques d'une part et, de l'autre, pour avoir une carte de légitimité internationale¹⁰⁰*. Ce double argument reste de mise pour expliquer l'érection dudit ministère en un super-ministère d'Etat chargé de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation : avec la signature de l'accord de cessez-le feu entre le Gouvernement et le CNDD-FDD de Pierre NKURUNZIZA, il fallait trouver une *poste de taille* au chef d'un des mouvements armés dont les combattants étaient présents sur pratiquement tout le territoire.

Or, au-delà du titre fort «sentencieux » de « ministère d'Etat », force est de constater qu'institutionnellement ledit ministère est loin d'équivaloir à une vice-présidence ou à une primature. Pour s'en convaincre, il suffit de jeter un coup d'œil sur son organigramme¹⁰¹

ORGANIGRAMME DU MBGP

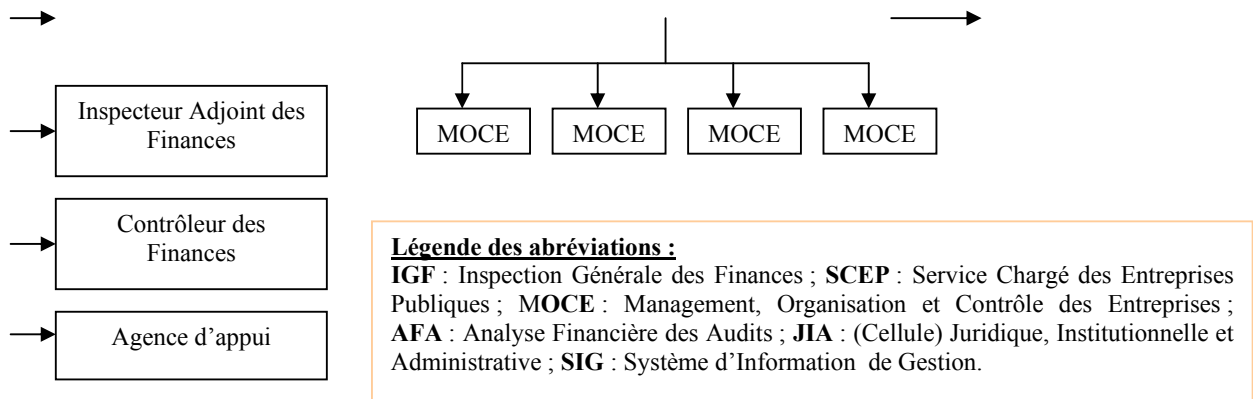


⁹⁸ Bourdieu : BOURDIEU (P.), Ce que parler veut dire, Paris, Ed. Fayard, 1982.

⁹⁹ REPUBLIQUE DU BURUNDI, SECRETARIAT PERMANENT DU COMITE DE SUIVI DU PAS, in Séminaire-atelier sur la maîtrise de la 3^{ème} phase du programme d'ajustement structurel et le renforcement des mécanismes de suivi ; Rapport général. Bujumbura, du 12 au 14 Août 1992, (Recueil des allocutions).

¹⁰⁰ A ce propos, un professeur de science politique français à qui j'ai dit que le Burundi s'est doté d'un ministère de la « Bonne Gouvernance » n'en est pas revenu !

¹⁰¹ BANSIMIYUBUSA (D.), Analyse polititologique du discours sur la Bonne Gouvernance au Burundi : mécanismes, enjeux et illustration, mémoire, UB, 2004, p.91.



A l'analyse, le ministère est en grande partie la résultante d'un « couper-coller »¹⁰² puisque l'Inspection Générale des Finances (IGF) et le Service Chargé des Entreprises Publiques (SCEP) existaient bel et bien respectivement au sein du Ministère des Finances et de la Primature. C'est donc pour des raisons plutôt politiques invoquées plus haut que ledit ministère a été taillé par Arusha (respectabilité internationale oblige !) et confié au ministre Didace KIGANAHE puis a été rehaussé d'un cran pour devenir un ministère d'Etat et confié à Pierre NKURUNZIZA. On se souviendra que durant le long processus de négociation avec le CNDD-FDD de ce dernier personnage, des alternatives comme la création d'une deuxième vice-présidence à lui confier avaient eu cours. Aussi n'est-il pas étonnant qu'il jouisse pratiquement des rangs et avantage d'un vice-président.

Dans cette perspective, ce n'est vraiment pas de la « bonne gouvernance » que d'avoir créé un ministère de plus avec ce que cela coûte en termes de moyens de fonctionnement à la fois en termes financiers et en termes de ressources humaines. A la limite, il aurait été plus rationnel de mettre sur pied un simple service à la vice-présidence par exemple, celui d'Inspection générale de l'Etat (qui a existé sur papier en 1980 mais n'a jamais été opérationnel¹⁰³), lequel aurait dû chapeauter des services d'inspection/contrôle au sein de chacun des ministères (eux-mêmes ayant existé sous l'éphémère « régime Ntaryamira » mais n'ayant jamais été opérationnels)¹⁰⁴.

2. Un long chemin à parcourir ...vers la « bonne gouvernance »

A entendre le discours tenu par les autorités burundaises¹⁰⁵, on a comme impression que le Ministère de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation s'attèle à la « gouvernance économique » dans la mesure où il s'occupe prioritairement de la transparence dans la gestion des ressources financières de l'Etat. Mais là où le bât de la « bonne gouvernance » blesse, c'est que **ledit ministère contrôle les faits tels qu'ils ont été décidés quasi unilatéralement par l'Etat**, donc s'inscrit dans le **référentiel étatique**¹⁰⁶. Or l'Etat ne devrait, selon la théorie de la « bonne gouvernance », prendre de décisions qui n'émanent pas de la négociation avec leurs destinataires. Dans cette perspective, même si le MBGP jouait parfaitement son rôle dans les missions qui sont aujourd'hui siennes, il n'y aurait pas lieu de parler de « bonne

¹⁰² Pour emprunter le langage informatique.

¹⁰³ Selon les propos d'un ancien haut fonctionnaire bien avisé.

¹⁰⁴ Selon un interlocuteur avisé.

¹⁰⁵ Gouvernement du Burundi, Programme national de Bonne Gouvernance 2002-2004(Projet BDI/02/001/01/34, BDI/02/002), Bujumbura, 2002.

¹⁰⁶ Ce qui est tout à fait normal dans la mesure où il en est une branche

gouvernance » dès l'instant où ses décisions sont toujours des diktats/oukases. C'est manifestement le « code de conduite » du temps de l'autoritarisme des années 60-90 qui reste atavique, tout se faisant comme si le discours de la « bonne gouvernance » était simplement brandi comme un chiffon rouge.

Il convient de voir à travers les exemples de groupes d'intérêts concrets en quoi la « bonne gouvernance » ne relève que du discours, la dimension interactive étant introuvable sur terrain. Pour restituer les « visions du monde » que les protagonistes aux actions ne pèsent guère dans la balance des décisions politiques dans leurs secteurs. Nous permettrons une simple description avant d'en tirer une brève conclusion. Nous avons retenu au hasard les associations suivantes : l' *Association des Transporteurs rémunérés des personnes* (ATRP), l' *Association des Sociétés Pétrolières du Burundi* (ASPB) ainsi que l' *Observatoire de Lutte Contre la Corruption et les Malversations Economiques* (OLUCOME).

1° Association des Transporteurs Rémunérés des Personnes (A T R P)¹⁰⁷

L'Association a été créée en 2000 avec comme mission première d'organiser le secteur de transport qui n'avait aucun cadre formel d'expression. Après l'embargo décrété par la sous-région contre le Burundi en 1996, plusieurs personnes se sont adonnées à l'activité de transport rémunéré des personnes suite à l'exonération faite aux véhicules de transport en commun des personnes. Cela a conduit à la désorganisation totale du secteur. En créant l'association, l'objectif visé était d'abord de réorganiser le transport des personnes, ensuite mettre en place un cadre approprié de négociation avec le gouvernement sur toutes les questions intéressant le secteur de transport rémunéré des personnes. La création de l'association a permis aux transporteurs des personnes d'être représentés au Conseil d'administration de la CCIB.

Les membres de l'association sont satisfaits de la création de l'association parce qu'elle a fait naître un esprit de solidarité et d'entraide entre les membres de l' A T R P. Quant aux réalisations de l' A T R P, les membres sont satisfaits de certaines réalisations de l'association au moins au niveau de l'organisation du secteur.

Dans ses objectifs, l' A T R P *devrait contrecarrer les décisions prises par l'Etat allant à l'encontre des intérêts du secteur* de transport des personnes. La réalisation de cet objectif n'a pas été atteint car *le gouvernement n'associe pas ou ne consulte pas les représentants de l'association dans la prise de certaines mesures touchant le secteur des transports des personnes.*

D'après les échanges avec les membres de cette association, il ressort que la collaboration avec les pouvoirs publics relève de la rhétorique. Pas mal de décisions sont prises sans participation ni consultation des représentants des transporteurs. Le Ministère de tutelle (Ministère du commerce) ne consulte l'association ni n'a recours à elle que quand il a besoin de l'appui de l'association. A titre d'exemple, s'il y a une menace de grève qui est annoncée¹⁰⁸, dans ce cas le Ministère considère l' A T R P comme interlocuteur. Là aussi, l'on constate que *les pouvoirs publics utilisent l' A T R P comme un pont pour calmer les agitations des transporteurs* qui pourrait générer la paralysie des activités dans la capitale.

¹⁰⁷ Ce qui suit est le résultat des enquêtes menées auprès des associations en question.

¹⁰⁸ La grève a entre-temps eu lieu lundi le 13 décembre 2004.

Les relations entre l'Etat et l'Association des Transporteurs rémunérés des Personnes servent davantage l'Etat que les transporteurs.

Aujourd'hui, le secteur des transports est supposé être libéralisé. Néanmoins, ***la hausse du ticket de bus ne suit aucune logique économique***, laquelle devrait guider toute activité économique. A titre d'exemple, en 2002, l' A T R P avait élaboré un compte d'exploitation qui devrait servir de base pour la fixation des tarifs des bus en Mairie de Bujumbura. Mais le Ministère du Commerce avait rejeté cette proposition arguant qu'il faut tenir compte des salaires bas des fonctionnaires pour fixer le prix des tickets des véhicules de transports. Or, le privé n'a pas à se soucier de la pauvreté des fonctionnaires de l'Etat parce que sa préoccupation première est de gagner davantage d'argent et ainsi perpétuer son activité.

Récemment, lors de ***la hausse du prix de carburant***, le Ministère du commerce n'a pas immédiatement adhéré à la proposition des transporteurs d'augmenter le tarif du transport urbain (du moins en Mairie de Bujumbura) jusqu'à 230Fbu (50Fbu de plus). En revanche, le Ministre du Commerce a mis en place une commission regroupant les représentants de l'association des transporteurs, des consommateurs (ABUCO), de la CCIB, les représentants du Ministère des transports et du Commerce pour étudier les voies et moyens permettant de fixer le tarif à donner aux transporteurs urbain (par contre pour la hausse du prix de carburant, le Ministère n'a consulté personne). A l'issue de la réunion, il a été proposé d'augmenter le ticket de bus de 20 Fbu. La mise en œuvre de cette proposition reste problématique au niveau du Cabinet du Ministre et plusieurs semaines se sont écoulées et l'ATRP ignore toujours pourquoi l'ordonnance d'application tarde à sortir.

Il est à constater que l'Etat reste Maître de toutes les décisions et ne tient pas compte des *desiderata* de l' ATRP qui représente les intérêts des transporteurs et le rôle de l'ATRP reste sinon figurant, du moins consultatif.

Le vice- Président de l'ATRP déplore cette démarche solitaire de l'Etat qui a des retombées fâcheuses sur le développement du secteur. On peut citer :

1 ° Le prix étant établi sans tenir compte des coûts supportés par le véhicule, les propriétaires des véhicules ne font que travailler à perte.

2° Les banques n'ont plus confiance au secteur des transports des personnes car il ne rembourse plus correctement comme au paravent non par mauvaise foi, mais parce que leurs ressources ne le permettent plus.

3° L'état de leur charroi est déplorable, en témoigne les véhicules de transports qui circulent en Mairie de Bujumbura avec des sièges déchirés et défauts techniques observables sur tous les véhicules de transports des personnes.

4° La corruption reste le seul moyen de maintenir le véhicule en circulation, échapper au contrôle technique et à l'exemption de certains documents administratifs dont devrait se munir chaque véhicule.

5° Le nombre élevé d'abandons dans le secteur s'avère un signal fort que le secteur n'est plus rentable.

Un fonctionnaire du Ministère du Commerce¹⁰⁹ soutient que les transporteurs font des revendications qui ne tiennent pas compte de la réalité du pays. Pour lui, le ministère doit réglementer le tarif du bus sinon il y a risque que l'association monte exagérément le prix sans tenir compte des conditions de vie de la population. Concernant, le **compte d'exploitation élaboré par les transporteurs**, celui-ci contient des charges que les propriétaires des véhicules pouvaient éviter à savoir des intervenants très pléthoriques dans l'exploitation des lignes de transports (Convoyeur, courtiers localement appelé « kokayi », chef parkings, le chauffeur et les chauffeurs de réserve appelés dans le jargon « chauffeurs de piquet »). L'association des transporteurs a déjà institutionnalisé tous ces intervenants qui sont aujourd'hui organisés eux aussi en association. L'Etat réfute ces charges qu'il est possible de supprimer et augmenter la marge bénéficiaire du propriétaire du véhicule. De plus, certains coûts comme l'achat des pièces de rechange sont exagérés et ne reflètent pas la réalité du marché. Tout cela rend difficile la fixation du prix réel si l'on considère le compte d'exploitation établi par les transporteurs. Il n'y a pas de transparence dans la gestion des véhicules de transports. **L'Etat fixe le prix sur base de la situation socio-économique du pays et les charges légalement supportées par les propriétaires des véhicules.**

2° Association des Sociétés Pétrolières du Burundi (ASPB).

Le secteur pétrolier est très stratégique pour la santé économique du pays, raison pour laquelle une attention particulière lui est accordée. Selon la réglementation en la matière, le secteur est libéralisé. Mais dans les faits, les pouvoirs publics y interviennent depuis l'importation (octroi des licences d'importation) jusqu'à la commercialisation en passant par la gestion des stocks que ce soit le stock gouvernemental ou commercial.

En créant l'association, les pétroliers avaient l'objectif de réorganiser le secteur qui a vu une entrée massive des nouveaux opérateurs avec l'embargo de 1996. Certaines sociétés dites « gros importateurs » ont eu des privilèges (obtention des licences d'importation, enlèvement autorisé) par rapport aux autres. Ce qui a créé des rivalités entre les sociétés, faisant corrélativement naître une concurrence déloyale entre les opérateurs du secteur pétrolier.

L'un des objectifs de l'association était donc de corriger ces lacunes et de défendre les intérêts communs des pétroliers sans distinction de grands et de petits.

Malgré l'existence de l'ASPB qui devrait être associée à toutes les décisions concernant le secteur pétrolier, ***l'Etat n'hésite pas à modifier à son gré la structure des prix du carburant sans consulter les représentants du secteur.*** Selon les pétroliers le gouvernement a politisé le secteur pour se passer de la collaboration de l'association et gérer comme bon lui semble le commerce du carburant. Pour expliciter cela, ***c'est le gouvernement qui fixe la marge de tous les intervenants dans l'exploitation du secteur en commençant de l'importateur au détaillant.*** A voir la structure des carburants, les marges qui reviennent aux importateurs et aux détaillants sont préétablis et restent invariables malgré les changements des cours internationaux en faveur ou dépen des pétroliers, tandis que la part de l'Etat est exprimée en pourcentage.

Sur base des marges des différents intervenants que l'on peut lire dans la structure des prix du carburant établie le 17 Mai 2004, l'on observe que le coût d'un litre d'essence importé de Kigoma est de 568.21 Fbu. A ce prix l'Etat y ajoute les taxes qui totalisent 404 Fbu et le prix total du litre d'essence taxes comprises revient à 972 Fbu. Le prix de gros pour l'importateur

¹⁰⁹ S'exprimant donc au nom de l'Etat.

est fixé à 980 Fbu, seulement une marge de 8 Fbu lui est réservée au moment où l'Etat se réserve à peu près 50 % (404 Fbu) sous forme de taxes. Il faut rappeler également que la structure établie par le Ministère du Commerce n'incorpore pas dans les charges supportées par l'importateur les frais bancaires du crédit contracté¹¹⁰.

Les différents fonds collectés à travers les taxes instituées par l'administration devraient en principe servir à réguler les prix quand il y a augmentation et à compenser les frais de transport vers l'intérieur pour maintenir le même prix dans tout le pays sont utilisés * d'autres fins pour autres choses comme **achat de véhicules des dignitaires que le langage commun en est venu à baptiser « Centre de Santé »** (parce qu'ayant la même valeur que la construction d'un centre de santé, à cette différence près que celui-ci est bénéfique pour toute une population).

Pour masquer la démarche solitaire de l'Administration dans la fixation des prix, le Ministère du Commerce a créé une commission consultative regroupant les représentants des pétroliers, des consommateurs et des transporteurs.

Cette commission a pour mission de veiller à ce que les intérêts défendus par leurs associations soient pris en compte dans décisions prises par l'Etat. Le constat (selon les membres de la commission) est que **les propositions de la commission ne sont pas toujours tenues en considération**, en témoigne les différentes correspondances adressées aux hautes autorités par les représentants de ces associations.

Maintenant, la question que certains observateurs se posent est de savoir si les intervenants dans le secteur pétrolier sont solidaires ou ont une vision commune de la mission de leur association. A voir les différentes correspondances adressées par les détaillants pétroliers sans passer par l'Association des pétroliers et les différents conflits entre les sociétés pétrolières (concurrences déloyales), il y a lieu de conclure que les membres de l'ASPB n'ont pas les mêmes préoccupations et par conséquent l'association a été créée pour gérer une question ponctuelle qui est celle de contraindre le gouvernement de fixer un prix qui leur soit favorable et non un cadre permettant le développement intégral du secteur.

L'interventionnisme de l'Etat dans le secteur pétrolier est remarquable dans tout le processus de commercialisation depuis l'importation par l'octroi de l'autorisation d'importer (Licence d'importation) jusqu'à la réglementation unilatérale du prix sur tout le territoire national. De plus, pas mal de pétroliers sont débiteurs de l'Etat. En cas de **menace de grève**, l'Etat de son côté **menace de saisir les biens des différentes sociétés pétrolières qui ont des dettes vis-à-vis des services publics et la solidarité ou pression de l'association est vite brisée**.

Compte tenu de l'importance du secteur public dans le développement du secteur privé, c'est-à-dire faute de pouvoir d'achat ou de la capacité de la population à consommer, **l'Etat reste le principal client et fournisseur du secteur privé**. La survie de ce secteur y compris le volet pétrolier reste tributaire de l'Etat. En guise d'exemple, **l'essentiel des marchés sont fournis par l'Etat du fait que les grands projets qui fournissent de l'emploi aux sociétés privées sont financés par les crédits contractés par les pouvoirs publics**. Les grands travaux de construction de bâtiments et de traçage des routes sont à plus de 90% publics, d'où il est difficile pour le privé de brandir son indépendance à l'égard de l'Etat dont dépend sa viabilité.

¹¹⁰ Voir l'annexe de la lettre que les « détaillants pétroliers » ont adressée au ministre du Commerce et de l'Industrie en date du 30 mai 2004.

Le cas des sociétés pétrolières est très symptomatique. L'essentiel des carburants commercialisés sont *consommés par les véhicules de l'Etat étant donné l'importance de son charroi*. Que ce soit dans la capitale ou en province, ce sont les véhicules de l'Etat qui utilisent davantage de produits pétroliers. Le véhicule reste un luxe pour la majorité de la population bien qu'il soit un outil de travail sous d'autres cieux. Raison pour laquelle les véhicules privés ne peuvent pas assurer aux pétroliers une consommation viable

3° Observatoire de Lutte Contre la Corruption et les Malversations Economiques(OLUCOME).

L' Observatoire de Lutte Contre la Corruption et les Malversations Economiques (OLUCOME) a été créé en 2002 avec comme l'objectif d'asseoir une culture de transparence et une éthique de gestion seigne de la *res publica*. Les standards que prône l'OLUCOME concernent non seulement les pouvoirs publics mais aussi le secteur privé, la société civile et les institutions internationales oeuvrant dans le pays.

Selon son Président, l'OLUCOME voudrait donner un coup de pouce à l'Etat dans la lutte contre l'impunité dont les coupables de la corruption (Corrupteurs et corrompus) et des malversations économiques bénéficient, ainsi que d'autres maux relatifs à la mauvaise gestion qui rongent notre société.

Pour y arriver, l'OLUCOME entend :

- 1° Créer des antennes dans les provinces, les communes du pays et dans les régions africaines.
- 2° Dénoncer les milieux corrompus et amener la population à prendre conscience des méfaits néfastes de ces maux tant sur le plan individuel que sur le plan collectif.
- 3° Développer les méthodes et les moyens de se prémunir contre la corruption et les malversations économiques, etc.

Selon les membres de l'OLUCOME rencontrés, les réalisations de l'organisation (après deux ans d'existence) sont satisfaisantes. L'OLUCOME est déjà connu du public et pas mal de cas de malversations ont été dénoncés (un douanier a été saisi en flagrant délit et humilié au marché central de Bujumbura, un gendarme a été dénoncé, etc.). Nombre de dossiers de malversations ont été démasqués (problèmes des terres de Kanyosha et Gatakwa, etc.) et d'autres rapports de l' Inspection Générales des Finances ont été suivis. Des correspondances pour y faire suite ont été adressées aux plus hautes autorités même si le *feedback* n'a pas toujours suivi.

Aujourd'hui l' OLUCOME dispose des informateurs dans tous les quartiers (formels et informels) avec un numéro non payant à la disposition du public (**853 004**) pour alerter les membres de l' OLUCOME si un cas de corruption ou de malversation est constaté.

L'OLUCOME est encouragé par l'adhésion massive du public à sa philosophie et des dénonciations qui se font un peu partout dans la capitale de Bujumbura et même à l'intérieur du pays bien que le chemin à parcourir soit encore long.

Par rapport à la collaboration avec les pouvoirs publics, les membres de l'OLUCOME rencontrés estiment que *les services de l'Etat ne coopèrent pas comme il faut*. Ils souhaitent

qu'il ait une ouverture totale des services publics pour assurer une franche collaboration. Pour eux, l'Etat devrait collaborer avec l'OLUCOME parce que ce dernier l'appuie dans la tâche d'asseoir une culture de transparence dans la gestion des finances publiques en dénonçant les agents publics et tout autre acteur impliqué dans la corruption et les malversations économiques.

L'accès à l'information n'est pas facile (que ce soit l'information sur les rapports de l'Inspection Générale des Finances, au Ministère de la Bonne Gouvernance ou au Parquet Général, etc.). L'OLUCOME demande que les services publics lui permettent d'accéder très facilement aux dossiers importants. L'OLUCOME souhaite également être associé à la gestion des dossiers des marchés publics où le degré de corruption est très élevé avec des pertes financières énormes pour l'Etat.

Certains corps de police coopèrent avec l'OLUCOME, mais d'autres où la corruption est monnaie courante (gendarmerie ou police de roulage) sont encore réticents. Des fois ils malmènent les membres de l'organisation. Le cas le plus récent est l'emprisonnement du Président de l'OLUCOME après avoir attrapé et dénoncé un gendarme ayant demandé un pot de vin à un taximan en infraction.

L'OLUCOME déplore qu'il ne soit pas associé à l'élaboration de certains textes de loi car il dispose d'une expertise suffisante pour déceler les vices ou lacunes qui sont souvent source de malversations et de corruption. L'OLUCOME constate également que les pouvoirs publics ne s'efforcent de combattre la corruption et les malversations qu'au niveau du discours. La preuve en est l'absence de suivi de dossiers déjà instruits et clôturés. Il s'ensuit que les auteurs de la corruption et des malversations économiques ne sont guère inquiétés.

* *
*

A l'analyse, il ressort que contrairement au discours, la « bonne gouvernance » est encore loin d'être une réalité au Burundi. Une série de raisons expliquent cet état de fait.

D'abord, *ce n'est pas en créant un ministère chargé de la « bonne gouvernance » que le gouvernement accouche d'une culture de contre-pouvoirs. C'est dire qu'au sein de ces associations la « culture politique » de cohésion organisationnelle¹¹¹ lorsqu'il est question de défendre les intérêts communs vis à vis de l'Etat, et bien sûr en dépassant les divisions internes des membres, n'a pas encore « pris ».* Ainsi l'association des transporteurs n'apparaît pas encore suffisamment organisée pour répondre aux critiques non moins fondées que lui adresse l'administration, entre autres la multiplication des chaînes d'intervenants (courtiers, plusieurs chauffeurs sur un même véhicule, chefs de parking, etc.), collaboration avec les policiers dans la corruption, etc. Pour faire un front solide en effet, les membres d'un groupe d'intérêt se doivent de se montrer crédibles à la fois aux yeux de l'opinion publique et de l'Etat pour pouvoir peser suffisamment lourd dans la balance.

Il n'en va moins de même pour l'association des pétroliers. En effet, les intervenants dans le secteur n'ont pas les mêmes statuts : il y a les sociétés importatrices et les détaillants. Quand il s'agit de défendre les intérêts du secteur chacun tire la ficelle sur soi. La concurrence déloyale pratiquée par certaines grosses sociétés comme l'octroi des ristournes ou livraison du carburant à un prix inférieur à celui officiellement reconnu a conduit à la faillite des autres. Et l'OLUCOME qui devrait bien s'en tirer se heurte au manque *de prise de conscience de la*

¹¹¹ OFFERLE (M.), Sociologie des groupes d'intérêts, op.cit.

population, laquelle aurait dû faire sienne sa lutte. Tout se fait comme si la corruption ne vous concerne pas aussi longtemps que ce sont les autres qui en paient les frais. Et pourtant en monnayant les services et les biens publics, c'est l'Etat dans son ensemble qui s'enfoncé, d'où la dégradation générale et généralisée qui finit par affecter tout le monde¹¹².

Ensuite, *l'Etat est encore trop surplombant vis-à-vis du secteur privé*. Il ne faut pas oublier que ce dernier est encore balbutiant, du moins dans le secteur « moderne » puisqu'il n'y a pas longtemps l'Etat était tentaculaire. Aussi la rémanence de l'autoritarisme demeure-t-elle une réalité. Si l'on prend l'association des transporteurs par exemple, l'Etat n'est pas moins responsable de la lenteur ou des contraintes que connaît le développement du secteur des transports des personnes étant donné les lourdes taxes qu'il applique aux importateurs des véhicules de transports de personnes alors que d'autres véhicules dits utilitaires (camions, remorques) en sont exemptés.

S'agissant des pétroliers, L'Etat, sous le couvert de l'intérêt supérieur de la nation, contrôle le secteur en amont et en aval en fixant le prix à tous les intervenants, c'est-à-dire aux importateurs et aux détaillants et les taxes qui lui reviennent sont fixés sans consultation préalable de ses « partenaires ».

Quant à l'OLUCOME, l'Etat ne lui facilite guère l'accès à l'information relative aux dossiers de corruption et de malversations économiques. Non plus il ne l'associe pas à l'élaboration des différents textes de loi ni ne le consulte sur certains projets de loi avant qu'ils ne soient adoptés ou promulgués. Et dans cela il y a la « jeunesse » institutionnelle de cette association qui y est pour quelque chose¹¹³.

Enfin *la pression est difficile à exercer dans un environnement non-démocratique*. A partir du moment où le gouvernement ne s'attend pas à des votes-sanctions à la fin de son mandat s'il ne mène pas des politiques en faveur des groupes d'intérêt importants, à partir du moment où la population n'a aucune prise sur les gouvernants, la pression devient impensable puisque même les actions posées ça et là se réduisent à un coup d'épée dans l'eau ! Tel est malheureusement le cas pour le Burundi. Comment par exemple l'association des pétroliers pourrait-elle faire pression sur le gouvernement en démontrant à l'opinion publique que leurs charges comme le prix du carburant par exemple pourraient baisser si le gouvernement était moins friand en « *jeeps-centres de santé* » et affectait le « fond carburant » à la stabilisation des prix au moment où cette opinion-là n'a pas de pouvoir de sanction sur les membres du gouvernement ou de l'assemblée nationale ? La même question reste valable pour n'importe quelle association. En d'autres termes, sans démocratie les groupes d'intérêt ne peuvent que relever de la rhétorique !

V. Les défis majeurs & esquisse de solutions

¹¹² Qui sévit dans les pays du Tiers monde de façon criante, en particulier avec les « injonctions de l'Etat minimum » des années 1990 : BAYART(J-F), ELLIS(S.) & HIBOU(B.), La criminalisation de l'Etat en Afrique, Bruxelles, Complexe, 1997. Pour l'analyse théorique de la corruption, voir l'excellent ouvrage sous la direction de Giorgio BLUNDO : BLUNDO(G.), dir. Monnayer les pouvoirs. Espaces, mécanismes et représentations de la corruption, Paris, Nouveaux Cahiers de l'IUED, PUF, 2000.

¹¹³ On est en présence de ce que Yves DELOYE appelle « l'état naissant » de toute institution, c'est le temps où n'importe quelle organisation se cherche encore, ne s'est pas encore consolidée au point d'être connue et reconnue : DELOYE (Y.), Sociologie historique du politique, Paris, Ed. La Découverte, 1997.

Les défis majeurs qui sous-tendent tous les autres sont à notre avis ceux de la *démocratie*, de *l'Etat de droit*, du *binôme « responsiveness/problem solving »*, la *modération des « appétits d'Etat »*. Leur choix s'explique par le fait que si les Burundais venaient à avoir une culture politique y afférente, il n'y aurait pas de raison que la « bonne gouvernance » devienne une réalité au Burundi, bien entendu en donnant un peu de temps au temps.

1. Le défi de la démocratie

On l'a vu plus haut, la « bonne gouvernance », c'est-à-dire *l'interaction entre l'Etat, la Société civile et le Secteur privé* ne peut avoir cours que dans un système démocratique. Il ne faut pas se voiler la face, tout pouvoir sans contre-pouvoirs incline naturellement à en abuser comme l'expliquait depuis le 18^{ème} siècle Montesquieu. C'est pourquoi lorsqu'on entend sur la voix des ondes la population émettre le souhait de voir les locataires du sommet de l'Etat mettre en œuvre des politiques en sa faveur, lutter contre l'impunité, enrayer la corruption, mettre en avant l'intérêt général et non les intérêts personnels, etc. on ne peut s'empêcher de déplorer pareille naïveté ! Comme tout homme, et ce avec les faiblesses humaines que cela suppose, les acteurs politiques sont enclins à mettre en avant leurs propres intérêts aussi longtemps que les « citoyens » ne leur opposent pas l'épée de Damoclès du vote sanction !¹¹⁴ Ce n'est que lorsqu'un gouvernement a intérêt à mettre en œuvre le programme pour lequel il a été élu¹¹⁵, sous peine de voir sa légitimité s'effriter, qu'il peut travailler, autant que faire se peut, à la satisfaction des électeurs.

Or cela n'est pas possible au Burundi pour l'instant ! D'abord, le parcours socio-historique qu'a connu notre pays n'est pas propice à l'environnement démocratique. La succession des régimes autoproclamés via les des coups d'Etat militaires a fini par « vassaliser »¹¹⁶ les Burundais en faisant de simples *administrés « banyagihugu »* qui subissent le pouvoir tel qu'il leur est dicté, et non des *citoyens « benegihugu »* qui ont droit au chapitre sur la manière dont ils sont gouvernés. Cette culture de la soumission à l'autorité¹¹⁷ n'autorise pas par exemple que tout Burundais sente comme sienne la lutte contre la corruption comme si tel était préoccupation du seul OLUCOME, le combat pour des prix de carburant équitable comme si c'était la tâche du seul ASPB, le débat sur le tarif du ticket de transport comme si c'était le rôle de la seule ATRP, etc. pour ne retenir que les exemples invoqués plus haut.

Devant un tel défi, *les acteurs de la « Société Civile » tels le FORSC, la Ligue Iteka, l'ACORD, CAFOB, les radios privées, les partis politiques, etc. devraient faire une éducation civique de la population burundaise, et ce inlassablement !* Il faut reconnaître que quelques progrès commencent à s'observer, mais le chemin est encore long. Ceci se comprend d'autant plus que l'éclosion de pareil paradigme de « société civile » ne date, dans les pays africains en général et au Burundi en particulier, que des années quatre vingt dix. Donc ces acteurs de la société civile sont encore à « l'état naissant », ils méritent de « grandir », et ce à travers tout le pays.

Ensuite le processus d'Arusha-Prétoria qui a mené à la constitution intérimaire n'a pas non plus facilité la promotion de la démocratie ! Compte tenu de la guerre civile dans laquelle s'embourbait le pays, les négociateurs-signataires de l'Accord d'Arusha et de la constitution

¹¹⁴ Pour plus de détails, voir : GARRIGOU (A.), *Le vote et la vertu*, Paris, PFNSP, 1992.

¹¹⁵ Et en cas d'échec expliquer au moment où il est en train d'échouer ses difficultés, ce qui n'est pas moins un apprentissage politique (political learning process, selon MaJONE, cf. supra)

¹¹⁶ BARRET-KRIEGEL (B.), *L'Etat et les esclaves*, Calmann-Lévy, 1989

¹¹⁷ Voir : MILGRAM (S.), *Soumission à l'autorité*, Paris, PUF, 1974

intérimaire n'ont pas été mandatés¹¹⁸ par la population burundaise. Et pour cause, on connaît les discordances à propos de l'explication du contenu de ladite constitution, à savoir s'il faut ou non inclure les avis et considérations de la population.

Or avec le mode de scrutin des listes bloquées, il y a de fortes chances de voir les *membres des états majors des partis monopoliser le pouvoir indépendamment de la volonté populaire puisque quoi qu'on en fasse et quel que soit le parti, le vote portera sur le parti et non sur les acteurs ! Du coup on n'aura de démocratie qu'en trompe-l'œil et le contrôle du pouvoir par les citoyens une chimère. Dans cette optique, la « bonne gouvernance » restera hypothétique !*

Devant ce défi, on devrait réviser la constitution et changer le mode de scrutin¹¹⁹. Il conviendrait, ne serait-ce que plus tard, d'adopter les listes *plurinominales avec panachage* ou alors *le vote préférentiel. C'est seulement de cette façon que les Burundais auraient un minimum de mot à dire sur la sélection du personnel politique d'une part, et que les gouvernants/représentants auraient des comptes à rendre (accountability) aux citoyens.*

On l'aura compris, c'est la *citoyenneté en tant que « prise de conscience »* sur les problèmes auxquels la population est confrontée d'un côté et la *citoyenneté en tant que capacité à sélectionner les dirigeants/représentants et du coup à « sanctionner »*, via le vote, ces derniers qui constituent la cheville ouvrière de la démocratie. Sans cela, la « bonne gouvernance » deviendra, tel l'horizon qui semble reculer au fur et à mesure qu'on s'en approche, à jamais inaccessible !

2. Le défi de l'Etat de droit

Au-delà de plusieurs doctrines¹²⁰, on peut dire que l'« *Etat de droit est conçu (...) comme un type particulier d'Etat soumis à « un régime de droit » : dans un tel Etat, le pouvoir ne peut user que des moyens autorisés par l'ordre juridique en vigueur, tandis que les individus disposent de voies de recours juridictionnelles contre les abus qu'il est susceptible de commettre* »¹²¹. Dans cette optique, *l'Etat est soumis à la loi* et cela devient possible grâce à l'indépendance de la magistrature vis-à-vis de l'Exécutif. Des citoyens sont-ils inquiétés ? Ils devraient recourir à la justice pour faire rétablir leurs droits.

Tel est un des défis majeurs au Burundi. On se souvient des incarcérations que les associations telles la Ligue Iteka ne cessent de dénoncer, des détentions provisoires que la machine politico-administrative ne cesse d'allonger sur des semaines, des mois voire des années avant que le jugement n'ait lieu... Dans une telle perspective, les citoyens ne peuvent pas peser sur l'Etat et ainsi insuffler un minimum de « bonne gouvernance ».

Une autre dimension de l'Etat de droit consiste en *l'égalité de la loi*. En effet, la loi devrait être la même pour tous, y compris pour les locataires du sommet de l'Etat, qu'elle protège ou qu'elle punisse. De la sorte, les « grands » comme le « menu fretin »¹²² seraient gouvernés par la même loi. Un auteur comme Philippe BRAUD est assez clair à cet égard :

¹¹⁸ Puisque même pour les élus de 1993, ils ne sont sûrs d'avoir conservé la légitimité qui était la leur en 1993 plus de dix ans après.

¹¹⁹ Il est vrai que nos propos arrivent trop tard, à regarder la date du référendum. Mais on devrait s'acheminer vers là.

¹²⁰ Pour plus de détails, voir ; HEUSCHLING(L.), *Etat de droit, Rechtsstaat, Rule of Law*, Paris, Dalloz, 2002.

¹²¹ CHEVALLIER (J.), *L'Etat de droit*, Paris, 4^{ème} Ed. Montchrestin, 2003, p.14

¹²² Qu'on rendrait en français par *ba nyarucari*

« Les années quatre-vingt ont fait apparaître un phénomène de société nouveau. En divers pays [occidentaux], la magistrature a mieux affirmé son indépendance à l'égard du pouvoir politique. Des affaires impliquant des dirigeants importants des hautes sphères politique ou économiques ont pu être instruites de manière plus approfondie. (...) elles ont fait progresser le respect du droit dans des domaines où beaucoup s'étaient habitués, même de bonne foi, à ce qu'il ne leur soit pas applicable. L'indépendance de la magistrature apparaît ainsi comme une composante essentielle de la mise en œuvre de l'Etat de droit... »¹²³

Or, si nous portons cette grille de lecture sur le Burundi nous ne sommes pas encore sortis de l'auberge. Pour s'en convaincre, il suffit d'avoir visité les maisons de détention. Beaucoup de détenus ont été, depuis la guerre (in)civile de 1993 à nos jours, incarcérés pour des faits qui auraient dû affecter les acteurs du sommet de l'Etat, acteurs jouissant toujours de « l'immunité provisoire » ! Qui plus est, nombreux des détenus d' « en bas » sont ceux qui ont posé leurs actes sinon sur ordre du moins à l'instigation des acteurs d' « en haut » ! On est loin de ce qu'évoque Philippe Braud sur les pays occidentaux, où même des super-ministres à l'instar de Henri Emmanuelli ou Dominique Strauss-Khan se voient inculpés et ainsi sont contraints de quitter les allées du pouvoir.

Devant de tels défis, ***il ne peut y avoir de voie d'issue si les Burundais ne peuvent pas exercer leur vote-sanction sur les gouvernants et surtout sur le parlement. Ici les organisations de la société civile, si elles venaient à se consolider et mobiliser l'opinion publique, pourraient faire éclore l'Etat de droit.*** Pensons un seul instant un jour où les composantes de la société civile telles la Ligue Iteka, OLUCOME, l'OAG, etc. opéreraient dans un environnement démocratiquement sain¹²⁴ et joueraient pleinement leur rôle ! Il n'y a pas de doute que l'Etat de droit deviendrait une réalité. Aussi l'impunité, la corruption jusqu'aux hautes sphères de l'Etat, le néo-patrimonialisme, le népotisme, le régionalisme, etc. pourraient perdre de leur acuité.

3. Le défi du binôme « problem solving »/ « responsiveness »

Théoriquement un régime politique devrait, pour mener à bien des politiques efficaces, être d'une part ***responsive***, c'est-à-dire sensible aux demandes sociales de la collectivité et d'autre part ***problem solving***, c'est-à-dire efficace dans le traitement des problèmes posés aux/par les citoyens.¹²⁵ Cela renvoie, si on pousse les choses jusqu'à la caricature, à la fameuse « boîte noire » de David EASTON, où le travail du gouvernement consisterait à transformer les demandes (exigences et/soutiens) ou *inputs* en solutions ou *outputs*.¹²⁶ Autrement dit, le départ d'une action politique serait avant tout l'identification de « ce qui ne va pas » dans (et aux yeux de) la collectivité, c'est-à-dire « ***l'écart entre ce qui est et ce qui pourrait/ devrait***

¹²³ BRAUD (Ph.), Penser l'Etat, Paris, Ed. du Seuil, 2004, p.46

¹²⁴ C'est-à-dire que les partis politiques se trouvant dans l'opposition mèneraient une « ***opposition responsable*** » en surveillant « ce qui ne va pas » chez le parti au pouvoir pour le transformer en ressource politique à leur actif en vue des élections ultérieures ; que les représentants du peuple joueraient leur rôle en « surveillant » la machine de l'Exécutif en vue de consolider et renouveler leur mandat ; que le président de la République serait élu par le peuple et qu'à ce titre il tiendrait à garder et à défendre sa légitimité ; que la magistrature serait indépendante de l'exécutif, etc. Bref, où tous les organes fonctionneraient en interaction juridiquement réglée. Pour plus de détails, voir KELSEN (H.), Théorie pure du droit, Dalloz, 1962, p.226

¹²⁵ Pour ces outils d'analyse, voir Jean LECA, « Le gouvernement en Europe, un gouvernement européen ? » in Politique et Management public, Vol.15, 1, 1997.

¹²⁶ Cf. EASTON (D.), Analyse du système politique. Paris, Ed. Armand Colin, 1974.

être », pour paraphraser J-G. PADIOLEAU¹²⁷. C'est une fois que le *problème* est jugé comme méritant une action publique qu'il est inscrit sur l'agenda des pouvoirs publics.

Quant au *Problem solving* ou efficacité dans la résolution des problèmes, une question se pose selon qu'il s'agit des politiques *monofinalisées* (management) ou du domaine plus vaste des politiques publiques *plurifinalisées*¹²⁸. En d'autres termes, tandis que le gouvernement se trouve en présence de destinataires divers et variés et cela au travers d'une action le plus souvent complexe [par exemple les projets développement que nous avons évoqués plus haut], alors que le management a affaire à des catégories d'usagers plus ou moins précis, sur une politique déterminée [par exemple la justice ou l'éducation, la santé, construction ou pavage de routes...] et rend un service précis. Pour le cas précis du management, les bénéficiaires peuvent être facilement assimilés à des consommateurs d'un bien/service d'un supermarché. Selon J. LECA, « *la généralité du public du gouvernement [dans le premier cas], opposé à la spécificité des publics du management, explique que, pour le premier cas, l'exigence de compte-rendu et de confiance est une obligation de premier degré ayant sa raison d'être en elle-même du fait de la souveraineté du peuple : pour être démocratique, un gouvernement doit s'y conformer. Dans le management, c'est une obligation de second degré ordonnée à une autre obligation déterminée par l'objectif assigné à l'organisation(...) Le problème de management ce n'est pas de savoir s'il doit rendre des comptes mais s'il fait les choses mieux...* »¹²⁹.

En appliquant ce binôme « *problem solving* » et *responsiveness* sur notre pays, on se rend bien compte que pour la plupart de ses actions le gouvernement agit de façon plutôt *unilatérale*. On est toujours dans la tradition autoritariste où tout se pense « en haut » et se dicte comme des ordres « en bas » (modèle stato-centré). Du coup *on fait l'impasse sur la participation* bien qu'on ne cesse de prétendre recourir au modèle participatif¹³⁰. Il suffit de penser aux nombreux projets de développement rural qui ont maillé le pays dans la décennie quatre-vingt (dont ceux que nous avons évoqués plus haut), aux décisions de relèvement des prix de pétrole ou des « produits Brarudi », à la constitution intérimaire qui n'a été expliquée à la population qu'après coup, etc. Si participation il y avait, ce n'est que ce que François Constantin appelle « *participation en tant que moyen* » ou participation post-décisionnelle, par opposition à « *participation en tant que fin* » ou participation pré-décisionnelle¹³¹. Il faut dire tout de suite qu'en consultant les destinataires des décisions publiques, la meilleure voie étant le processus où les pouvoirs publics répondent à la pression des groupes d'intérêt quel que soit le domaine, lesdites décisions font l'objet d'apprentissage politique à supposer même qu'elles n'aboutissent pas aux résultats escomptés¹³².

Devant ce double défi de *sensibilité aux demandes sociales* et de *réponse aux problèmes tels perçus et vécus par la population*, encore une fois, seule une culture politique démocratique

¹²⁷ PADIOLEAU (J-G.), L'Etat au concret, Paris, PUF, 1982, p. 25.

¹²⁸ Pour les concepts de « plurifinalité » et de monofinalité », voir, LECA (J.) « L'évaluation comme intervention, science sociales et pratiques administratives et politiques » in FINGER (M.) et RUCHAT (B.) dir. Pour une nouvelle approche du management public. Réflexion autour de Michel CROZIER, Paris, Ed. Seli Arslan, 1997, p.214.

¹²⁹ LECA (J.) « Le gouvernement en Europe... » art. cité, p.29.

¹³⁰ Dans pratiquement tous les projets de développement rural, le concept de « participation » est toujours invoqué.

¹³¹ CONSTANTIN (F.), « Nihil novi sole. Ressources naturelles, participation populaire et action publique » in CONSTANTIN (F.) & COMPAGNON (D.), dir. Administrer l'environnement en Afrique, Paris, Karthala-IFRA, 2000, p.72.

¹³² Voir HERMET (G), Culture et développement, op.cit.

peut être une voie de solution. A partir de l'instant où les gouvernants seraient issus des urnes et seraient susceptibles d'être sanctionnés d'une part, dès lors que d'autre part les Burundais passeraient du statut d'administrés (*abanyagihugu*) à celui de citoyens (*abenegihugu*) en prenant conscience des problèmes qui sont les leurs, en ce moment-là la société civile serait renforcée. Dans cette hypothèse, le gouvernement serait alors obligé d'être responsive (sensible aux demandes sociales) et répondrait autant que possible aux problèmes, du moins dans les limites des moyens à sa portée, ne serait-ce que pour conserver et consolider sa légitimité. C'est dans cette voie que les actuelles organisations de la sociétés civile devraient travailler inlassablement : c'est qu'un tel processus est le résultat d'un travail de longue haleine.

4. Le défi de la modération des "appétits d'Etat"

Un des fléaux qui affectent les sociétés africaines en général et la société burundaise en particulier (surtout après les années quatre vingt dix) est ce que Mamadou Diouf et Achille Mbembe ont appelé « les appétits d'Etat »¹³³. Il s'agit de cette soif quasi pathologique pour les dirigeants de s'approprier des ressources de l'Etat et accéder à des biens d'essence occidentale qu'autrement ils n'auraient eus. Ces biens peuvent consister en voitures haut de gamme « dernier cri », en villas somptueuses ou quasi-palais, luxe dans la consommation (cf. la perception de la bière « Heineken » dans la société burundaise) comme dans l'habillement, etc. En un mot ce sont des biens que la société dans son ensemble ne produit même pas. On peut penser aux véhicules tels les jeeps de marque « Prado » que le langage populaire est venu à baptiser à juste titre « Centre de santé » qu'adorent nos dirigeants au moment où la population du nord pays meurt de faim ! On peut penser également aux immeubles qu'érigent en temps record nos dirigeants alors même que leurs traitements officiels ne le permettraient pas !

Nous sommes en présence de ce qu'un anthropologue américain Arjun Appadurai appelle « la vie sociale des choses » (*social life of things*)¹³⁴ : les biens n'ont pas la même signification selon qu'on est dans les pays développés ou qu'on est au Burundi. Alors qu'en Allemagne par exemple une « mercedes » est juste un moyen de déplacement à la portée d'un citoyen allemand ordinaire ou qu'une « prado » est accessible à beaucoup de Japonais, ici chez nous de tels véhicules indiquent la position sociale de l'individu. Critiquant les dirigeants africains, le professeur Daniel Bourmaud est assez symptomatique à ce propos : « *la voiture devient un « marqueur » social au même titre que le vêtement (...) La hiérarchie automobile permet de situer la position de l'individu, la mercedes couronnant, dans cette course à l'apparence, la réussite sociale et politique* ».¹³⁵

L'implication pratique est simple. A partir de l'instant où le « *pouvoir, c'est non seulement avoir, mais aussi paraître* »¹³⁶, tous les moyens deviennent bons pour « faire comme les autres » et surtout « accumuler aussi rapidement que possible » avant qu'on ne soit remplacé ! Ce faisant, **au lieu de servir de moyens de travail avec comme but le service de la collectivité, de tels biens deviennent pour les dirigeants des buts en eux-mêmes !** Ainsi la porte à la corruption, aux malversations économiques est ouverte. Ce qui est paradoxal, c'est que cela devient le « **mode de conduite normal** » puisque douaniers, vérificateurs des impôts,

¹³³ GEMDEV, Les avatars de l'Etat en Afrique, Paris, Ed. Karthala, 1997.

¹³⁴ APPADURAI (A.), Ed. The Social Life of Things. Princeton, Princeton University Press, 1996.

¹³⁵ BOURMAUD (D.), La politique en Afrique, Paris, Ed. Montchrestien, 1997, p.68

¹³⁶ Ibid.

patrons des entreprises publiques, responsables des services publics, etc. qui pratiquent « **la politique du ventre** »¹³⁷ ont droit de cité, passent pour des « hommes de valeur » (bashingantaha) parce qu'ayant le pouvoir d'achat hors du fonctionnaire lambda. Du coup, au lieu d'être perçu comme une tare, ça passe pour un exploit ! Il en découle une « **culture politique** » tout à fait « **normale** »

Devant pareil défi, les « appétits d'Etat » devraient être sinon combattus du moins modérés. Or des services en charge de l'éradication d'un tel fléau existent officiellement : pensons à « l'inspection générale des finances » qui dresse des cas avérés de malversation¹³⁸ sans que les auteurs ne soient recherchés et punis ; pensons également à la « cour des comptes » ou à l'appareil judiciaire dans son ensemble.

Encore une fois, sans un système démocratique où un gouvernement soit responsable de la gestion et qui ait des comptes à rendre aux électeurs ; où la magistrature soit indépendante et poursuive les auteurs des malversations ; sans des organisations de la société civile (comme l'OLUCOME, OAG, etc.) qui soient suffisamment solides, etc. on ne sortira pas de l'auberge ! Bien plus, **il faudrait qu'avant et après l'investiture dans des fonctions « sensibles », les cadres et responsables déclarent leurs biens et qu'une cour des comptes faite non des acteurs politiques mais par des « techniciens » puisse jouer son rôle si malversation il y a.**

Dans le même ordre d'idée, les **organisations de la société civile devraient davantage sensibiliser la population pour que la culture des « appétits d'Etat » puisse diminuer d'ampleur.** C'est dire que si la population était consciente et utiliser le « numéro vert » (n° de téléphone non payant) que l'OLUCOME par exemple a mis à leur disposition, la corruption en l'occurrence pourrait diminuer d'acuité ! De même, **si la presse inventorierait les biens « visibles » des acteurs politico-administratifs en les comparant chaque fois avec les ressources officielles des personnages** en question, au moins ces derniers seraient connus et donc moins susceptibles à briguer des mandats politiques ultérieurement. Ce serait aussi une bonne piste pour la cour des comptes.

¹³⁷ BAYART (J-F.), L'Etat en Afrique. La politique du ventre. Paris, Fayard, 1989.

¹³⁸ Voir la synthèse et tableau que fait Denis BANSHIMIYUBUSA à ce sujet : BANSHIMIYUBUSA (D.), op cit, pp.93-95.

CONCLUSION

Cette étude nous aura appris deux choses. Sans l'interaction entre l'Etat, la Société civile et le Secteur privé dans toute décision aussi importante soit-elle, il n'y a pas, *stricto sensu*, lieu de parler de « **bonne gouvernance** ». Or, les différents exemples nous l'ont montré noir sur blanc, au-delà de l'effet d'annonce que constitue la création du Ministère de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation le chemin à parcourir est encore long. Et si le gouvernement prétend qu'au sein du MBGP il conduit une gouvernance économique, ce n'est à proprement parler qu'en trompe-l'œil dès lors qu'il ne s'agit que d'une volonté du seul Etat. A ce propos, nous nous sommes délibérément appesanti sur les secteurs économiques (cf. les projets de développement, les groupes d'intérêt opérant dans les secteur économique tels les différentes associations du secteur privé invoquées plus haut) pour montrer que même apparemment rationnelles parce que d'essence techno-scientifique, des actions prises unilatéralement par l'Etat ne sont pas moins sujettes à ce qu'en font leurs destinataires *in fine*. Aussi s'explique, pour un minimum de « bonne gouvernance », le débat sur et autour de telle ou telle autre politique publique, et cela dans la phase pré-décisionnelle.

Un autre problème concerne le **faible encrage des organisations de la société civile** : leur « jeunesse » combinée avec une culture politique de sujétion à l'Etat ne favorise guère la naissance d'une culture véritablement « citoyenne » qui devrait militer en faveur de la « bonne gouvernance ». Cela s'explique, nous n'insisterions jamais assez, par une absence de démocratie. C'est à notre avis dans cette perspective que les membres de la société civile comme du secteur privé devraient travailler inlassablement, jusqu'à sensibiliser les Burundais des coins et recoins des collines.

Dr Elias SENTAMBA
Professeur de science politique à l'Université du Burundi