

BURUNDI : LA CRISE DE CORRUPTION

Rapport Afrique N°185 – 21 mars 2012

TABLE DES MATIERES

SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS.....	i
I. INTRODUCTION	1
II. POLITIQUE ET ECONOMIE : LES LIAISONS DANGEREUSES	2
A. LE POUVOIR ET L'ECONOMIE : UNE LONGUE HISTOIRE DE CONTROLE ET DE CAPTATION.....	3
1. De l'émergence du secteur privé formel à l'économie de guerre	3
2. Vers une nouvelle gouvernance publique	4
B. LE SECTEUR PUBLIC OU LE REGNE DU NEO-PATRIMONIALISME	5
1. Mainmise et politisation du secteur public	5
2. Zones d'ombre dans les contrats publics	7
C. LE SECTEUR PRIVE OU L'OBJET DU DESIR	9
1. Le secteur financier sous surveillance	9
2. Un processus de privatisation sous influence	10
III. LES « DIVIDENDES » DE LA CRISE DE CORRUPTION	12
A. UN DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION INEFFICACE.....	12
B. LA DETERIORATION DE L'IMAGE DU BURUNDI ET LES TENSIONS AVEC LES BAILLEURS	14
C. LA MONTEE DU RESSENTIMENT SOCIAL	16
D. LA FRAGILISATION DU PACTE DES ELITES	17
E. LE PARTI AU POUVOIR SOUS TENSION	18
IV. DE LA PAROLE AUX ACTES	20
A. RENDRE LES CONTRE-POUVOIRS INSTITUTIONNELS REELLEMENT INDEPENDANTS	20
B. AMELIORER LA GOUVERNANCE ET LA TRANSPARENCE DE L'ADMINISTRATION	21
C. CREER UN MOUVEMENT DE MASSE POUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	23
D. DES BAILLEURS FACE A LA RESPONSABILITE DE L'EFFICACITE DE L'AIDE	23
V. CONCLUSION	25
ANNEXES	
A. CARTE DU BURUNDI	26
B. ECONOMIE BURUNDAISE EN QUELQUES CHIFFRES	27
C. EVOLUTION DES AFFILIATIONS POLITIQUES DES DIRIGEANTS DES PRINCIPALES ENTREPRISES PUBLIQUES	28
D. DIRECTEURS GENERAUX ET PRESIDENTS DES CONSEILS D'ADMINISTRATION DES BANQUES COMMERCIALES	34
E. ENTREPRISES PRIVATISEES OU CEDEES EN BAIL	35
F. MESURES ANTI-CORRUPTION PREVUES DANS LA SNBG	36

BURUNDI : LA CRISE DE CORRUPTION

SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS

En dépit de la mise en place d'un dispositif institutionnel de lutte contre la corruption, la crise de corruption que connaît actuellement le Burundi met en péril la consolidation de la paix fondée sur un Etat moteur du développement et la relance de l'activité économique par l'investissement étranger. Les pratiques néo-patrimoniales du pouvoir en place depuis 2005 ont relégué le Burundi au plus bas dans les classements de gouvernance, affaibli son attractivité pour les investisseurs étrangers, altéré ses relations avec les donateurs et alimenté le mécontentement social. Mais surtout, elles sapent la crédibilité des institutions créées après le conflit, le pacte entre anciennes et nouvelles élites et la cohésion du parti présidentiel régulièrement secoué par des affaires de corruption. Afin de corriger la détérioration de la gouvernance publique, les autorités burundaises doivent transformer les paroles en actes, la société civile doit se mobiliser en masse contre la crise de corruption et les bailleurs doivent faire de la bonne gouvernance un axe prioritaire de leur appui.

Depuis l'avènement de la République en 1966, le contrôle de l'Etat et de ses prébendes, essentiellement aux mains des élites tutsi, a été l'enjeu central de la politique burundaise et la distribution inéquitable des ressources qui en découlait a été à l'origine du conflit. Sans remettre en cause le contrôle de l'Etat et de l'économie par la minorité tutsi, la guerre civile (1993-2003) a été une période de diversification ethnique de l'oligarchie des affaires et d'amplification de la corruption.

L'avènement au pouvoir de l'ancienne rébellion du Conseil national des forces de la démocratie-Forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD) en 2005 n'a pas seulement transféré le pouvoir politique des Tutsi aux Hutu mais il a aussi semblé ouvrir une nouvelle ère en matière de gouvernance avec l'engagement des nouvelles autorités et la création d'institutions spécialisées pour lutter contre la corruption. Pourtant très rapidement, l'espoir d'une distribution plus équitable des ressources s'est estompé face aux premiers scandales impliquant de hauts responsables du parti présidentiel et de l'exécutif.

Au-delà de la politisation de l'administration, le nouveau pouvoir a aussi capturé le secteur public et ses ressources. Ses convoitises concernent également le secteur privé où

il tente d'exercer un certain contrôle sur le système bancaire et de s'immiscer dans le processus de privatisation, et ce en totale contradiction avec les initiatives d'amélioration du cadre légal et réglementaire des affaires. Dans une économie aussi réduite que celle du Burundi où l'Etat joue encore un rôle majeur, l'accaparement des ressources publiques et privées risque de faire dérailler le scénario de consolidation de la paix.

Conscients de la dégradation de l'image du Burundi et surtout de l'impact de cette crise sur l'aide extérieure qui s'élève à la moitié du budget de l'Etat, le président de la République a pris les rênes du combat, lancé une campagne « tolérance zéro » contre la corruption et conçu une stratégie de bonne gouvernance. Mais cette approche est vouée à l'échec car le problème est mal identifié : au Burundi, à l'heure actuelle, il ne s'agit pas de se doter de la « bonne rhétorique », du « bon dispositif institutionnel » et des « bonnes lois » mais d'inverser des rapports de force défavorables à la promotion de la bonne gouvernance.

L'agenda technique pour lutter contre la corruption est clair et simple : renforcement du dispositif légal et réglementaire, accès à l'information pour les citoyens, indépendance des organes publics de contrôle et de régulation, dépolitisation de la haute administration, accroissement de la transparence dans les marchés publics et l'accès à l'emploi public, et réforme du secteur des ressources naturelles.

Mais cet agenda technique, actuellement incarné par la stratégie de bonne gouvernance, doit s'accompagner d'un agenda politique : les associations de la société civile doivent effectuer des évaluations citoyennes indépendantes, y compris concernant les efforts gouvernementaux de lutte contre la corruption, et créer un mouvement de masse autour de ce problème en formant un forum capable de fédérer le secteur privé, le monde rural et l'université. De leur côté, les partenaires au développement doivent faire de la lutte contre la corruption leur priorité et réévaluer leur engagement en l'absence de progrès. Maintenant que cet agenda est devenu une politique publique à travers la stratégie nationale de bonne gouvernance, il revient à la société civile et aux bailleurs de créer les conditions de sa mise en œuvre effective.

RECOMMANDATIONS

Pour l'indépendance des contre-pouvoirs institutionnels

Au gouvernement et au parlement :

1. Mettre en place la Haute Cour de justice prévue par les articles 233, 234, 235 et 236 de la Constitution et renforcer les garanties statutaires relatives à l'indépendance de la magistrature, telles que la révision des prérogatives et de la composition du Conseil supérieur de la magistrature et l'application du principe d'inamovibilité des magistrats.
2. Réviser la loi anti-corruption pour étendre les compétences des institutions de lutte contre la corruption, renforcer le contrôle de l'enrichissement illicite et protéger les informateurs.

Au gouvernement :

3. Supprimer la tutelle du pouvoir exécutif sur l'inspection générale de l'Etat et les autorités de régulation qui doivent devenir des autorités administratives indépendantes.

Pour l'amélioration de la gouvernance et de la transparence de l'administration

Au gouvernement :

4. Mettre en place la commission de recrutement du ministère de la Fonction publique, intégrer la société civile dans sa composition et s'assurer que la procédure de recrutement et les recours possibles sont connus du grand public.
5. Rendre obligatoires et publiques les déclarations de patrimoine et de conflits d'intérêts pour les politiciens et les cadres de l'Office burundais des recettes, des marchés publics, des organismes chargés de la privatisation et de la lutte contre la corruption.
6. Inclure des représentants de la société civile dans les cellules de passation des marchés publics au sein des administrations ; limiter avec précision, par décret, les catégories de marchés publics ayant un caractère secret ; et changer la composition de la commission chargée de la qualification de ces marchés en confiant sa présidence à un haut magistrat.
7. Adopter une loi sur l'accès aux documents administratifs et publier sur internet les informations financières détaillées de l'Etat et des entreprises publiques, telles que le budget voté et exécuté par les ministères et organismes publics, les amendements budgétaires, les comptes annexes, les marchés publics, etc.

8. Réformer le cadre légal et institutionnel du secteur des ressources minières et hydrocarbures en adoptant un nouveau code qui s'inspire des bonnes pratiques internationales et fasse une large place à la société civile et adhérer à l'Initiative pour la transparence des industries extractives.

Pour créer les conditions de mise en œuvre des réformes

A la société civile :

9. Former le forum anti-corruption prévu par la stratégie nationale pour la bonne gouvernance (SNBG) en associant entreprises, universités et associations du monde rural et urbain, et créer en son sein une commission d'enquête citoyenne chargée de surveiller les marchés publics, les pratiques liées au trafic d'influence, la corruption foncière et l'enrichissement illicite des fonctionnaires et politiciens.
10. Effectuer des audits sociaux et une évaluation du « système national d'intégrité », de la politique anti-corruption du gouvernement, du climat des affaires et du processus de privatisation.

A l'Union européenne :

11. Faire de la lutte contre la corruption un élément du dialogue avec le Burundi, faire de la gouvernance un secteur prioritaire dans le cadre du XI^e Fonds européen de développement (FED) et effectuer une évaluation de l'efficacité de l'aide par la Cour des comptes européenne.

Aux autres bailleurs de fonds (Banque africaine de développement, Banque mondiale, Belgique, Pays-Bas, Norvège, Allemagne, France, Etats-Unis, Japon, etc.) :

12. Orienter leur aide au profit des efforts de la société civile contre la corruption et appuyer notamment la formation des organisations de la société civile à la connaissance des finances et marchés publics et des textes de lois relatifs à leur contrôle.
13. Intégrer les audits sociaux dans les projets de développement et suspendre les projets où des actes de corruption sont avérés.
14. Lier l'aide budgétaire à l'application des mesures relatives à l'indépendance des contre-pouvoirs institutionnels et à l'amélioration de la gouvernance et de la transparence de l'administration.
15. Réaliser un audit de performance pour les contre-pouvoirs institutionnels soutenus par les bailleurs et n'attribuer de futurs appuis qu'après octroi des garanties d'indépendance et un audit de performance.

16. Rendre publique l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention des Nations unies sur la corruption réalisée par l'Organisation des Nations unies pour la drogue et le crime (ONUDD).

Bujumbura/Nairobi/Bruxelles, 21 mars 2012

BURUNDI : LA CRISE DE CORRUPTION

I. INTRODUCTION

Durant le conflit politico-ethnique qui a déchiré le Burundi, la lutte pour l'accès au pouvoir a porté sur le contrôle de l'appareil étatique et de ses prébendes,¹ c'est-à-dire ce que les Burundais appellent « Reta ».² Dans le contexte d'un secteur privé embryonnaire, l'accès à la haute fonction publique et à ses avantages ainsi que le contrôle des marchés publics et des administrations financières étaient perçus comme la voie royale vers l'enrichissement. De fait, élites politico-administratives et élites économiques ont longtemps entretenu des relations de proximité au point de se confondre parfois.

A la faveur de la monopolisation progressive du pouvoir politique et sécuritaire par les Tutsi, une bourgeoisie rentière a émergé de cette minorité. Principalement composée d'anciens hauts cadres de l'Etat reconvertis dans le commerce et les affaires, celle-ci a prospéré grâce à ses investissements dans l'immobilier et à la création des premières entreprises privées burundaises. Cette politique néo-patrimoniale observée dans de nombreux pays africains³ a

donné naissance à une bourgeoisie d'affaires qui s'est diversifiée à la faveur de l'économie de guerre. Durant les années de troubles (1993-2003), ont émergé des hommes d'affaires moins liés à la sphère étatique mais qui devaient tout de même entretenir des relations avec l'élite politico-administrative.

Dans cette perspective, l'arrivée au pouvoir du CNDD-FDD⁴ en 2005 est à la fois synonyme de continuité et de changement. Continuité dans la stratégie de capture des ressources étatiques et changement dans le projet de rééquilibrage du pouvoir politique, administratif et économique en faveur des Hutu. Non content de contrôler tous les leviers du pouvoir politique et sécuritaire, le parti du président Pierre Nkurunziza va également tenter, non sans difficultés, de transformer en sa faveur le paysage économique. Cependant, cette politique ne relève guère d'une stratégie de redistribution élaborée et ne bénéficie, pour l'instant, qu'à un cercle restreint de privilégiés gravitant autour de certains responsables de l'exécutif et du parti au pouvoir. C'est ce qui explique en partie qu'elle soit source de tensions non seulement entre le nouveau pouvoir et les anciennes élites mais aussi au sein même du CNDD-FDD.

Dans un contexte d'impasse politique et de lutte entre opposants armés et forces de sécurité, l'accaparement des ressources fournit un argument supplémentaire aux critiques du régime. La montée des tensions politiques et la dégradation sécuritaire observables depuis le boycott électoral de 2010 sont aussi alimentées par la monopolisation partisane des rares ressources du pays.⁵

Après avoir analysé la question de l'Etat de droit au Burundi et suggéré des recommandations toujours valides

¹ Sur la résolution du conflit burundais et les tensions post-conflit, voir les rapports Afrique de Crisis Group N°169, *Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique*, 7 février 2011 ; N°155, *Garantir un processus électoral crédible*, 17 février 2010 ; N°131, *Burundi : conclure la paix avec les FNL*, 28 août 2007 ; N°120, *Burundi : la démocratie et la paix en danger*, 30 novembre 2006. Voir également les briefings Afrique N°63, *Burundi : réussir l'intégration des FNL*, 30 juillet 2009 ; N°53, *Burundi : renouer le dialogue politique*, 19 août 2008. Sur la dimension économique du conflit, lire Hakim Ben Hammouda, *Burundi : histoire économique et politique d'un conflit* (Paris, 1995).

² Traduction du mot Etat en kirundi mais dont la signification renvoie pêle-mêle au gouvernement, à l'administration territoriale, aux sociétés publiques et à la fonction publique dans son ensemble perçue comme l'autorité.

³ Lire Jean-François Bayart, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre* (Paris, 2006) et « L'Etat clientéliste transcendant ? », *Politique africaine*, Paris (1981), p. 122-123. Voir également Jean-François Médard, *L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire* (Paris, 1991). Selon ce dernier, le néo-patrimonialisme désigne « la confusion de la chose publique et de la chose privée, qui est tant généralisée en Afrique qu'on en arrive à mettre en question la notion même de l'Etat, laquelle repose justement sur cette

distinction. Le néo-patrimonialisme a pour résultat de personnaliser les relations politiques et de transformer les ressources politiques en ressources économiques ».

⁴ Malgré plusieurs relances, la direction du CNDD-FDD n'a pas donné suite aux demandes d'entretiens de Crisis Group.

⁵ Sur les développements politiques depuis les élections de 2010, voir le rapport de Crisis Group, *Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique*, op. cit., et *Will Burundi Miss Out on Democratic Consolidation?*, African Peacebuilding Agenda (www.crisisgroupblogs.org/africanpeacebuilding), 22 juillet 2011.

dans les précédents rapports de Crisis Group,⁶ ce nouveau rapport examine en détails les stratégies de contrôle des secteurs public et privé par le pouvoir politique actuel, leur impact sur l'évolution institutionnelle, l'efficacité de l'aide internationale, le pacte des élites et les problèmes et tensions qui en découlent. Il met en lumière le risque que cette crise de corruption fait planer sur la consolidation de la paix au Burundi et formule un certain nombre de recommandations en vue de créer les conditions d'une lutte efficace contre la corruption.

II. POLITIQUE ET ECONOMIE : LES LIAISONS DANGEREUSES

Le Burundi, un des pays les plus pauvres du monde avec un PIB par habitant de 170 dollars,⁷ vit encore essentiellement de l'agriculture. Le secteur primaire représente 44 pour cent du PIB⁸ mais occupe près de 90 pour cent d'une population estimée à plus de 8 millions d'habitants tandis que les secteurs secondaire et tertiaire représentent respectivement 17 et 39 pour cent du PIB.⁹ L'agriculture fournit l'essentiel des exportations (café, thé, coton, sucre) et des rentrées en devises, notamment grâce à la culture du café qui concerne près de 600 000 familles. L'économie burundaise est caractérisée par l'étroitesse de son marché à faible pouvoir d'achat, l'enclavement géographique qui augmente les coûts de transport, et la forte pression sur la terre liée à la surpopulation.¹⁰

Depuis l'indépendance en 1962, l'Etat joue un rôle dominant dans une économie de petite dimension dans laquelle il est à la fois le premier employeur avec 73 000 salariés¹¹ et le premier acteur par le biais d'une myriade d'entreprises publiques et de la commande publique. Dominé par les Tutsi pendant plusieurs décennies,¹² l'appareil d'Etat est maintenant dirigé par un ancien mouvement rebelle qui a pour objectif de conforter le transfert du pouvoir vers la majorité hutu.

⁷ « Burundi : sixième revue de l'accord triennal au titre de la facilité élargie de crédit, et demandes de prolongation de l'accord et d'augmentation de l'accès aux ressources du FMI – Rapport des services du FMI », juillet 2011. Il est à noter qu'en 1994 le PIB par habitant était de 157 dollars. Catherine André, « Burundi : évolution macro-économique », Université d'Anvers, 1996-1997.

⁸ Présentation publique à Bujumbura sur les défis et perspectives de croissance de l'économie du Burundi, représentant résident du FMI au Burundi, 5 mars 2011.

⁹ Voir le décret N°100/55 du 5 avril 2010 portant publication des résultats du troisième recensement général de la population et de l'habitat du Burundi. D'après le dernier recensement effectué en août 2008, le Burundi comptait exactement 8 053 574 habitants.

¹⁰ Pour une présentation synthétique de l'économie burundaise, voir annexe B.

¹¹ « Questions orales avec débat adressées à la ministre de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité sociale », Assemblée nationale, 1^{er} mars 2010, www.assemblee.bi/spip.php?article173.

¹² Sur l'ethnisation de l'administration, lire Jean-Pierre Chrétien et Melchior Mukuri, *Burundi, la fracture identitaire : logiques de violence et certitudes "ethniques"* (Paris, 2002), p. 407-441.

⁶ Voir le rapport de Crisis Group, *Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique*, op. cit.

A. LE POUVOIR ET L'ECONOMIE : UNE LONGUE HISTOIRE DE CONTROLE ET DE CAPTATION

Depuis 1962, une bourgeoisie nationale a émergé dans l'ombre de l'Etat. Au lendemain de l'indépendance, les nouveaux diplômés burundais se sont d'abord orientés vers les fonctions politico-administratives pour prendre la relève progressive des colons belges. Jusqu'au début des années 1980, le commerce, l'import-export et le monde des affaires étaient encore principalement contrôlés par des ressortissants étrangers et des sociétés de l'ancienne métropole. Accumulant capital et expertise, les Burundais de l'élite politico-administrative ont progressivement pris pied dans le secteur privé formel et la bourgeoisie d'Etat a ainsi donné naissance à une aristocratie d'affaires.

1. De l'émergence du secteur privé formel à l'économie de guerre

Avec le programme d'ajustement structurel (PAS) lancé en 1986 mais réellement mis en œuvre sous le régime du président Buyoya (1987-1993), une politique de promotion de l'entrepreneuriat local a permis d'accroître les investissements burundais dans le secteur privé¹³ (l'import-export, la construction, les banques, le secteur pétrolier, etc.). Alors que les principaux établissements bancaires à Bujumbura ont été initialement contrôlés par des banques belges puis conjointement par ces dernières et l'Etat, à partir de la fin des années 1980 de nouvelles banques sont apparues avec la participation de capitaux privés burundais : la Meridian Biao Bank Burundi (MBBB) et l'Interbank Burundi (IBB).¹⁴ Les responsables des banques étaient pour la plupart issus d'une élite tutsi d'origine géographique un peu plus diversifiée que les responsables de la haute fonction publique en provenance essentiellement du Sud du pays.¹⁵

Au début des années 1990, deux bourgeoisies se côtoyaient dans la capitale : l'une constituée de fonctionnaires et l'autre constituée d'hommes d'affaires burundais issus de l'administration publique. Pour autant, l'une comme l'autre reposait sur des fondations fragiles. La seconde restait assez peu concurrentielle par rapport à l'entrepreneuriat étranger encore dominant dans la plupart des secteurs. Du reste, toutes les deux étaient fortement endettées auprès des banques locales.¹⁶ Par ailleurs, l'Etat demeurait très largement prépondérant dans l'économie moderne, contrôlant entre autres toute la filière des cultures de rente et la majorité des grandes entreprises. Le PAS avait bien prévu un programme de privatisation des entreprises publiques qui grevaient de plus en plus le budget de l'Etat mais, comme souvent, cet objectif s'est heurté à la résistance des autorités pour des raisons politiques et sociales.¹⁷

La politique visant à ouvrir les postes de responsabilité du secteur public à la majorité hutu à partir de 1988 a été insuffisante pour atténuer réellement la monopolisation de plusieurs secteurs d'activités par les élites tutsi et les capitaux étrangers. L'arrivée au pouvoir en 1993 du Front pour la démocratie au Burundi (Frodebu), un parti à majorité hutu, n'a que brièvement remis en cause la domination politique des élites tutsi et n'a pas eu d'incidences sur la composition des milieux d'affaires.¹⁸

Déjà freinée dans sa croissance par le surendettement de l'Etat dans les années 1980,¹⁹ l'économie burundaise s'est considérablement affaiblie sous l'effet de la guerre civile dès 1993. A partir de 1996, la suspension de l'aide internationale et l'embargo imposé par la sous-région, tous deux consécutifs au nouveau coup d'Etat de Buyoya, ont entraîné l'érosion des ressources budgétaires, en grande partie absorbées par l'effort de guerre.²⁰ Pour éviter

commune de Rutovu) et est la circonscription qui détient le record national du plus grand nombre de diplômés universitaires. En revanche, les responsables des principales banques, pourtant désignés par l'exécutif, sont originaires d'Ijenda ou de Mwaro, au centre du pays, ce qui a contribué à promouvoir les initiatives dans l'entrepreneuriat chez les ressortissants de ces régions. Entretien de Crisis Group, ministre sous la troisième république (1987-1993), Bujumbura, mai 2011.

¹⁶ Entretien de Crisis Group, responsables de banques ; ministre sous la troisième république (1987-1993), Bujumbura, mai 2011.

¹⁷ Entretien de Crisis Group, ministre sous la troisième république (1987-1993), Bujumbura, mai 2011.

¹⁸ En effet, le nouveau parti au pouvoir a été rapidement acculé à des négociations, suite à l'assassinat du président nouvellement élu et des massacres de population et de la guerre civile qui ont suivi. Ces pourparlers ont débouché sur un partage du pouvoir avec les principales formations politiques tutsi.

¹⁹ Hakim Ben Hammouda, op. cit.

²⁰ « Rompre le cercle vicieux : une stratégie pour promouvoir la croissance en milieu rural sensible aux conflits », document de travail de la Banque mondiale no. 147, juillet 2008.

¹³ Catherine André, op. cit.

¹⁴ Au début des années 1960, les banques au Burundi étaient des émanations de banques belges. Afin de décoloniser le secteur, le premier président du pays a créé la Banque nationale de développement économique, mais ce n'est qu'en 1985 que le régime a exigé que 51 pour cent du capital des banques soit détenu par des nationaux. La MBBB et l'IBB ont été les premières banques privées avec des capitaux burundais. Filiale de la Meridian International Bank Limited, la MBBB a fait faillite en 1994. L'IBB a été l'initiative de jeunes banquiers ayant évolué dans une filiale d'une banque belge. Sur l'histoire du secteur bancaire au Burundi, lire Jean-Pierre Chrétien et Melchior Mukuri, op. cit., p. 337-347.

¹⁵ L'oligarchie politico-administrative et sécuritaire qui a contrôlé le pouvoir durant près de quatre décennies (1966-2003) était issue des élites tutsi de Bururi, au sud du pays. Cette province a fourni les trois premiers chefs d'Etat (Michel Micombero, Jean-Baptiste Bagaza et Pierre Buyoya, tous originaires de la même

l'étranglement, le pouvoir de l'époque a laissé libre cours à « l'inventivité » des opérateurs économiques. Les autorités ont laissé se développer, voire parfois organisé, des réseaux de contrebande afin d'atténuer la pénurie sur le marché local. Une corruption institutionnelle s'est donc étendue à de nouveaux secteurs de la vie économique, une partie de la production de thé et de café étant échangée contre du carburant.²¹

Au-delà de ces facteurs, le fléau de la corruption s'est également développé en raison de la crise économique et de l'effondrement du pouvoir d'achat des populations salariées. Cette très difficile période a cependant ouvert la voie à une nouvelle classe d'opérateurs économiques moins connectés à un establishment issu en bonne partie de la haute fonction publique. Cette nouvelle élite économique, dont une partie était d'origine hutu, était active entre autres dans le commerce général, l'import-export, l'exploitation des minerais, etc.

Le régime de transition (2001-2005) n'a pas été épargné par les mauvaises pratiques socioéconomiques. Le pouvoir était fortement dilué dans un système institutionnel qui comprenait les dix-sept partis politiques signataires de l'accord de paix d'Arusha et souffrait d'un manque de contre-pouvoirs. En outre, de nombreux politiciens ont, semble-t-il, profité de cette période afin de se prémunir financièrement contre l'incertitude de l'après-transition.²² L'intégration du CNDD-FDD dans les institutions et la préparation des élections réussies de 2005 ont abouti à la reprise de l'aide institutionnelle des principaux bailleurs (FMI, Banque mondiale, UE, Belgique, etc.). De 2003 à 2005, le volume de l'aide au développement est ainsi passé de 253 millions de dollars à 476 millions.²³ Les institutions de Bretton Woods et l'UE ont été les principaux pourvoyeurs d'aide et, en août 2005, le Burundi a atteint le point de décision au titre de l'initiative des pays pauvres très endettés (PPTE), première étape du processus d'allègement de la dette.²⁴

2. Vers une nouvelle gouvernance publique

Pour le CNDD-FDD, l'apprentissage de la gestion des ressources s'est effectué durant la période de la guerre civile.

²¹ Entretien de Crisis Group, directeur d'entreprise durant l'embargo, Bujumbura, octobre 2011. Sur les importations informelles durant le conflit burundais, lire Jean-Pierre Chrétien et Melchior Mukuri, op. cit., p. 170.

²² Entretien de Crisis Group, responsables de partis politiques, Bujumbura, août 2011.

²³ « Rapport sur les flux d'aide publique au développement 2007-2008 », Secrétariat permanent du Comité national de coordination des aides (CNCA), août 2009.

²⁴ Entretiens de Crisis Group, diplomates, Bujumbura, octobre 2011.

Dans les zones d'opération où le mouvement rebelle était implanté, il a mis en place des groupes de production agricole. Il est ainsi parvenu à exporter une partie du café burundais par ses propres circuits.²⁵ Outre les contributions fiduciaires et en nature qu'elle recevait,²⁶ la rébellion a également taxé les commerces situés dans sa zone d'influence.²⁷

La signature en octobre et novembre 2003 du protocole de Pretoria sur le partage des pouvoirs politiques, de défense et de sécurité et de l'accord global de cessez-le-feu entre le gouvernement de transition et le CNDD-FDD a permis l'intégration de ce dernier dans les institutions politico-administratives et sécuritaires.²⁸ Outre le ministère de l'Intérieur, le CNDD-FDD a obtenu également le portefeuille de la bonne gouvernance et de la privatisation dont le titulaire n'était autre que le président du parti, Pierre Nkurunziza. Beaucoup avaient cru voir dans le choix de ce ministère la volonté du mouvement rebelle de rompre avec les pratiques traditionnelles de corruption. Mais la fin du régime de transition a été surtout marquée par des crises politiques à répétition jusqu'aux élections générales de 2005 largement remportées par le CNDD-FDD.²⁹

Très attendu sur le terrain de la gouvernance économique et notamment de la lutte contre la corruption, le nouveau pouvoir a placé cette question au centre de son programme de gouvernement 2005-2010 intitulé « Priorité à la bonne gouvernance et à la relance du développement économique ». La gestion transparente de la chose publique et des aides extérieures, la lutte contre la corruption, l'établissement d'un environnement favorable aux investissements et au secteur privé, l'amélioration de la réglementation et la gestion de la fonction publique, et la consolidation du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté figuraient parmi les priorités.³⁰ Ce programme comportait ainsi toute

²⁵ Entretiens de Crisis Group, membres du CNDD-FDD, Bujumbura, juillet 2011.

²⁶ Les populations paysannes et les réfugiés burundais des camps en Tanzanie apportaient le plus souvent une contribution sous forme de nourriture (haricots, maïs, têtes de bétail) tandis que la diaspora et les salariés contribuaient financièrement. Entretiens de Crisis Group, membres du CNDD-FDD, Bujumbura, juillet 2011.

²⁷ Entretiens de Crisis Group, opérateurs économiques, Bujumbura, juin 2011, anciens combattants du CNDD-FDD, Bujumbura, août 2011.

²⁸ Le mouvement rebelle a obtenu notamment quatre portefeuilles ministériels, quinze sièges de députés et divers postes dans la diplomatie et l'administration territoriale.

²⁹ Voir le briefing Afrique de Crisis Group N°31, *Elections au Burundi : reconfiguration radicale du paysage politique*, 25 août 2005.

³⁰ « Programme du gouvernement du Burundi 2005-2010 », <http://burundi.news.free.fr>, dans la rubrique actualités du 27 décembre 2005.

une série de réformes de gouvernance du secteur public et de l'économie. Au mois de septembre 2006, le cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté (CSLP) qui a été adopté à la suite de larges consultations mettait lui aussi l'accent sur la bonne gouvernance.³¹

Dès son arrivée au pouvoir, le CNDD-FDD a lancé les réformes annoncées. Diverses institutions de lutte contre la corruption ont ainsi été mises en place par le nouveau pouvoir grâce à l'appui technique et financier des bailleurs.³² En 2006, une Cour, un parquet général et une brigade spéciale ont été créés.³³ La brigade anti-corruption est une police spécialisée chargée de mener les investigations et de saisir le procureur général près la Cour anti-corruption. Elle dispose d'antennes dans toutes les régions, de trente-neuf officiers et a reçu l'appui de plusieurs bailleurs.³⁴ Le parquet général instruit les dossiers transmis par la brigade anti-corruption ou peut en ouvrir de sa propre initiative (saisine d'office), qu'elle remet par la suite à la cour anti-corruption ou à la Cour suprême. La Cour des comptes et l'Inspection générale de l'Etat (IGE) sont les deux autres institutions complétant le dispositif légal et réglementaire de lutte contre la corruption. En 2006, l'IGE a remplacé l'Inspection générale des finances (IGF) avec un mandat élargi. Toutes ces institutions ont vu le jour deux années après la Cour des comptes, chargée de l'examen et la certification des comptes de tous les services publics.

D'autres réformes stratégiques de gouvernance publique ont été impulsées à partir de 2005 : le statut des fonctionnaires et les finances publiques. Les textes statutaires et légaux sur la fonction publique ont été « rafraichis » par une nouvelle loi qui impose le respect de critères – dont la transparence – dans le recrutement des fonctionnaires, auquel veille une Commission nationale de recrutement.³⁵

³¹ « Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté-CSLP », République du Burundi, septembre 2006. Ce programme visait le recentrage du rôle de l'Etat pour favoriser le développement du secteur privé, la relance de la croissance économique et la promotion d'un nouveau partenariat avec les donateurs.

³² La mise en place d'institutions spécifiques pour lutter contre la corruption a notamment été recommandée par une étude de l'agence de coopération américaine : « Combattre la corruption et restaurer la responsabilité au Burundi », USAID, mai 2006.

³³ Loi N°1/27 du 3 août 2006 portant création, organisation et fonctionnement de la Brigade spéciale anti-corruption et loi N°1/36 du 13 décembre 2006 portant création de la Cour anti-corruption.

³⁴ Il s'agit en l'occurrence de la Belgique, la France, les Etats-Unis et les Nations unies via le Bureau intégré des Nations unies au Burundi (BINUB) et l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC).

³⁵ Loi N°1/28 du 26 mai 2006 portant statut général des fonctionnaires et ordonnance ministérielle n°574 du 29 juin 2007

Les finances publiques ont fait l'objet d'une loi organique en 2008 qui modernise un cadre légal et réglementaire jugé obsolète, incomplet et imprécis.³⁶ En outre, un nouveau code des douanes (2007), un nouveau code des investissements (2008), un nouveau code des marchés publics (2008), une nouvelle administration fiscale (l'Office burundais des recettes, OBR, 2009), une agence de promotion des investissements (2010) ont vu le jour.³⁷

B. LE SECTEUR PUBLIC OU LE REGNE DU NEO-PATRIMONIALISME

L'Etat – le premier employeur et le premier acteur économique du pays – est perçu comme une source majeure de rentes et de revenus. Alors que les écrits et la propagande du CNDD-FDD dénonçaient la capture politico-ethnique de l'Etat et les pratiques néo-patrimoniales,³⁸ ces problèmes réapparaissent sous des formes déjà connues par le passé mais avec une ampleur inconnue jusqu'ici au point qu'au cours d'un entretien, un Congolais habitué des deux pays n'a pas hésité à déclarer : « C'est grave ce qui se passe au Burundi, la corruption devient comme au Congo ».³⁹

1. Mainmise et politisation du secteur public

Durant les régimes contrôlés par les élites tutsi de Bururi, l'accès aux ressources de l'Etat était caractérisé par le régionalisme et l'ethnicisme.⁴⁰ La nouvelle administration publique est censée rompre avec ce passé et fonder sa politique d'emploi sur « des critères d'aptitudes objectifs et équitables ainsi que sur la nécessité de corriger les déséquilibres et d'assurer une large représentation ethnique,

portant modalités de fonctionnement de la Commission nationale de recrutement.

³⁶ « Stratégie de gestion des finances publiques assortie d'un plan d'action 2009-2011 », République du Burundi, adoptée par le Conseil des ministres du 7 mai 2009. Cette stratégie prévoit notamment l'ouverture d'un compte unique au nom de l'Etat à la Banque de la République du Burundi (BRB) pour toutes les opérations de dépenses et de recettes du budget général de l'Etat, l'interdiction de financer l'Etat par des avances de la BRB (prévue pour 2016) ou l'introduction de la déconcentration de l'ordonnancement de la dépense et la présentation par programmes des budgets de certains ministères (prévue en 2014).

³⁷ « Les grandes réalisations du gouvernement en matière de gouvernance économique », République du Burundi, deuxième vice-présidence, Bujumbura, avril 2011.

³⁸ « Profil de la société burundaise d'après-guerre ou esquisse de la philosophie politique du CNDD-FDD », commission permanente d'études politiques du CNDD-FDD, juillet 2001.

³⁹ Entretien de Crisis Group, journaliste, Uvira, février 2012.

⁴⁰ Voir à ce sujet « Burundi : gouvernements, représentation politique, principaux corps d'Etat, institutions de la société civile », www.grandslacs.net/doc/1047.pdf.

régionale et de genre ».⁴¹ De même, la loi fondamentale dispose que « la représentation ethnique dans les entreprises publiques est pourvue à raison de 60 pour cent au plus pour les Hutu et 40 pour cent au plus pour les Tutsi ». ⁴² L'article 144 de la Constitution mentionne également une loi devant faire la distinction entre les postes de carrière ou postes techniques et les postes politiques. Cette dernière loi, promulguée dans la foulée de l'adoption par référendum de la loi fondamentale, inventorie les fonctions politiques et soumet la nomination aux postes techniques et administratifs supérieurs à un processus sélectif fondé sur le mérite.⁴³

Or, dès son arrivée au pouvoir, le CNDD-FDD a investi l'ensemble du secteur public, administration et entreprises. La direction du parti présidentiel est soumise à la pression de ses cadres et de sa base qui estiment devoir être récompensés pour leur participation à la lutte armée et leur militantisme de longue date. Les requêtes d'emploi proviennent aussi bien des combattants démobilisés, des militants de la diaspora revenus d'exil, des nombreux militants de la première heure de l'intérieur du pays et des Tutsi nouvellement intégrés dans le parti.⁴⁴ Ces derniers, en nombre restreint par rapport aux Hutu, ont l'avantage d'être indispensables au CNDD-FDD pour remplir les quotas dans les postes exigés par la Constitution.

Pendant plusieurs mois en 2006, la résidence d'Hussein Radjabu, le nouveau président du parti depuis l'élection de Pierre Nkurunziza à la magistrature suprême, a été régulièrement assiégée par des cadres du parti en quête de postes. Si la loi confère le pouvoir de nomination des hauts fonctionnaires au chef de l'Etat, dans les faits, ce rôle était assumé par Radjabu.⁴⁵ Rapidement, de nouveaux responsables ont été désignés dans la haute fonction publique – monopolisée jusqu'alors par l'Union pour le progrès national (Uprona) et le Frodebu – et dans les entreprises publiques encore dominées par les anciennes élites.⁴⁶ Ces nominations ont respecté globalement les quotas ethniques et ont fait la part belle aux Tutsi du CNDD-FDD, placés pour certains d'entre eux dans des entreprises publiques

clés⁴⁷ au grand dam de cadres hutu. La proximité avec le pouvoir et le militantisme ont généralement primé sur les critères de compétence et d'expérience. Certains diplômés, membres du parti au pouvoir installés de longue date en Europe et revenus pour le soutenir pendant la campagne électorale, ont d'ailleurs retrouvé le chemin de l'exil, faute d'obtenir un emploi.⁴⁸

En 2007, la succession de Hussein Radjabu par Jérémie Ngendakumana⁴⁹ n'a pas changé la politique du CNDD-FDD. Le parti au pouvoir a, au contraire, renforcé son emprise sur les entreprises publiques. Si dorénavant la nomination des responsables est soumise à un cercle plus élargi de membres et à l'approbation du chef de l'Etat, les nouveaux responsables promus proviennent surtout de ses rangs. Les entreprises publiques les plus importantes sont dirigées essentiellement par des membres du parti au pouvoir, à l'exception de quelques cas particuliers.⁵⁰ Ce processus affaiblit la représentation des Tutsi au sein des directions de ces entreprises, ce qui n'est pas sans nourrir certaines rancœurs. Ainsi, des entreprises publiques telles que la Regideso, la Socabu et le très convoité Comité national de coordination des aides (CNCA) ne sont plus dirigées par des Tutsi mais par des Hutu.⁵¹

La situation dans l'administration n'est guère différente : les hauts fonctionnaires désignés par le pouvoir sont essentiellement issus du parti présidentiel.⁵² Cette politisation clientéliste du recrutement dans le secteur public s'effectue dans un contexte de tension du marché du travail⁵³ et en contradiction directe avec le nouveau cadre légal de la fonction publique dont les textes, qui sont inspirés par les bonnes pratiques internationales en matière d'administration publique, sont contournés, voire tout simplement ignorés par les responsables de l'administration. D'une part, le ministère de la Fonction publique a été affecté par un taux de rotation très élevé de ses responsables depuis

⁴¹ Article 143 de la Constitution.

⁴² Ibid.

⁴³ Loi N°1/09 du 17 mars 2005 portant distinction des fonctions politiques des fonctions techniques.

⁴⁴ Entretien de Crisis Group, membres du CNDD-FDD, Bujumbura, octobre 2011.

⁴⁵ Ainsi une nomination effectuée par le président de la République en 2006 à la tête de l'exploitation du port de Bujumbura (EPB) en l'absence de Radjabu a été annulée par ce dernier. Entretien de Crisis Group, député du CNDD-FDD, Bujumbura, mai 2011.

⁴⁶ Rapport de Crisis Group, *Burundi : la paix et la démocratie en danger*, op. cit.

⁴⁷ Il s'agit notamment de la Régie de production de l'eau et de l'électricité (Regideso), de la société d'assurance du Burundi (Socabu) et de la société sucrière du Moso (Sosumo).

⁴⁸ Entretien de Crisis Group, membres du CNDD-FDD, Bujumbura, juillet 2011.

⁴⁹ Ce dernier, un ancien combattant, est connu du grand public pour avoir été l'un des porte-parole du CNDD-FDD lors de son entrée dans les institutions, une fonction dans laquelle il s'était plutôt distingué pour son ton mesuré et conciliant. Le discours lors de son investiture au cours du congrès extraordinaire tenu à Ngozi le 7 février 2007 était tout aussi rassurant.

⁵⁰ Voir annexe C.

⁵¹ Entretien de Crisis Group, membres du CNDD-FDD, Bujumbura, septembre 2011.

⁵² Entretien de Crisis Group, sénateurs, Bujumbura, février 2012.

⁵³ Selon les estimations de la Banque mondiale, le taux de chômage atteignait 11,67 pour cent en milieu urbain en 2009. « Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté » (deuxième version), Bujumbura, août 2011.

le début de la crise de 1993 puisque quatorze ministres se sont succédés jusqu'à ce jour.⁵⁴ D'autre part, la Commission nationale de recrutement n'est pas la voie unique d'entrée dans la fonction publique : certains ministères (enseignement, santé et justice) ne sont pas tenus de passer par cette commission et ont le droit de déterminer leurs propres critères de recrutement.

La fonction publique a aujourd'hui une image très politisée qui est dénoncée par les agents publics eux-mêmes. Selon l'étude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi, 84 pour cent des fonctionnaires de l'éducation interrogés pensent que les nominations dans leur secteur reposent sur des critères politiques et 91 pour cent des fonctionnaires de la justice estiment que les nominations dans leur secteur sont contrôlées par le pouvoir exécutif.⁵⁵ En 2010, une enquête portant sur les modes de recrutement dans la fonction publique montre que la majorité des personnes interrogées se plaignent du monnayage des postes, de la corruption généralisée et des pressions politiques.⁵⁶

Le 7 février 2012, après avoir participé à une retraite gouvernementale sur le thème de la corruption, le président de la Parcem a été arrêté et emprisonné pendant deux semaines pour avoir dénoncé, au cours d'un point de presse, les recrutements des magistrats au sein du ministère de la Justice conditionnés par l'octroi de pots-de-vin, une pratique qui avait pourtant été décriée par le premier vice-président de la République lui-même lors d'une rencontre en octobre 2010 avec le corps de la justice.⁵⁷ Le caractère partisan et clientéliste de l'accès au premier employeur du pays alimente les frustrations, notamment parmi les jeunes tutsi qui arrivent sur le marché du travail, constituant l'une

des sources potentielles de nouveaux conflits violents dans les cinq années à venir au Burundi.⁵⁸

2. Zones d'ombre dans les contrats publics

Du fait du rôle historique de l'Etat dans l'économie, la commande publique revêt une importance particulière.⁵⁹ Elle est le premier instrument de la politique économique du gouvernement mais, dans une économie aux opportunités restreintes comme celle du Burundi, elle est aussi au centre de stratégies de captation que la récente réforme n'a pas contrecarrées.

Dans le cadre de sa réforme des finances publiques et après un diagnostic sans ambiguïté,⁶⁰ le gouvernement burundais a modernisé son système de passation des marchés publics en adoptant de nouvelles lois et structures. Avec le soutien de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement, les autorités burundaises ont élaboré un nouveau code des marchés publics en 2008. Les principales innovations de cette loi ont trait à l'égalité de traitement des candidats, le renforcement de la transparence des procédures, la concertation entre l'administration publique, le secteur privé et la société civile, l'existence d'un mécanisme de recours indépendant, etc.⁶¹

La passation des marchés repose désormais sur un système de gestion décentralisée, une administration de contrôle et une instance de régulation. Des cellules de passation des marchés ont été instaurées dans tous les ministères et entreprises publiques et leur travail est censé être supervisé

⁵⁴ Batungwanayo Balthazar et Julien Nimubona, « Problématique de l'équité dans l'accès à l'emploi public au Burundi : une question fondamentale de gouvernance », Institut de développement économique du Burundi.

⁵⁵ « Etude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi », ministère à la présidence chargé de la Bonne gouvernance, de la Privatisation, de l'Inspection générale de l'Etat et de l'Administration locale, Bujumbura, mai 2008, p. 10.

⁵⁶ « Rapport de l'atelier de réflexion et de sensibilisation sur les modes de recrutement dans la fonction publique », Parole et action pour le réveil des consciences et l'évolution des mentalités (Parcem), Bujumbura, 14 octobre 2010.

⁵⁷ Le premier vice-président a notamment affirmé que : « d'aucuns disent que le recrutement d'un magistrat, jeune lauréat de l'Enseignement supérieur, est conditionné par le versement d'un montant exorbitant d'argent! Que voulez-vous qu'on attende d'un jeune magistrat qui sait que ses parents ou ses proches se sont endettés pour "acheter" son recrutement au ministère de la Justice ? Sa première préoccupation sera d'exiger des pots-de-vin pour rembourser la dette ou le crédit qui lui a permis d'occuper son poste », voir l'intégralité du discours sur <http://burundi.news.free.fr>, dans la rubrique actualités du 23 octobre 2010.

⁵⁸ Séminaire sur le thème de la gouvernance et du conflit organisé par l'institut de la Banque mondiale à Bujumbura du 31 mars au 1^{er} avril 2008. Cet atelier réunissait une trentaine de personnalités du monde universitaire, de la société civile et de l'administration. Il avait pour but d'identifier les facteurs potentiels de conflits violents au cours des cinq prochaines années et les actions à mener pour les prévenir.

⁵⁹ « Pour devenir riche au Burundi, il faut une commande publique ». Entretien de Crisis Group, journaliste, Bujumbura, février 2012.

⁶⁰ Selon le programme d'appui à la gestion économique (PAGE) de la Banque mondiale, les faiblesses du système des marchés publics consistent en : « une réglementation désuète, une faible capacité institutionnelle, une absence de concertation avec le secteur privé et la société civile, une lenteur des procédures, un manque de transparence, beaucoup de cas d'allégations de corruption, un emploi abusif du gré à gré ou de consultations restreintes cachant parfois des gré à gré, un emploi de spécifications techniques discriminatoires, un emploi excessif, de manière inappropriée et délibérée du facteur prix comme seul critère d'évaluation des offres et une mauvaise qualité des dossiers d'appel d'offres ». « La réforme des marchés publics », PAGE info, Bujumbura, octobre 2009.

⁶¹ Voir « Burundi : second economic reform programme », Banque africaine de développement, octobre 2008, et loi N° 1/01 du 4 février 2008 portant code des marchés publics.

par la Direction nationale de contrôle des marchés publics (DNMP) intégrée au ministère des Finances et de la Planification du développement économique. L'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) est un organe indépendant, censé être autonome financièrement afin d'assurer ses missions de régulation, d'audit et de recours en cas de contestation mais qui relève pourtant de la tutelle du même ministère. Ce dispositif institutionnel a fait l'objet de larges consultations auprès de tous les secteurs et partenaires concernés.

Cependant, l'Etat a eu beaucoup de mal à respecter les nouvelles règles de passation des marchés. Un contrat de 500 millions de dollars d'équipements de communication pour la présidence, les provinces, l'armée et l'aéroport de Bujumbura aurait fait l'objet d'une signature secrète en 2010. Le 7 janvier 2011, le gouvernement du Burundi a annulé sans motif ce contrat,⁶² dont le montant était supérieur aux recettes intérieures de l'Etat prévues pour l'année 2011.⁶³ Pendant plusieurs mois tenu secret, il a été révélé par une organisation non gouvernementale burundaise bien connue – l'Olucome – et abondamment commenté par la presse.⁶⁴ Au-delà de son montant faramineux, beaucoup se sont aussi interrogés sur la finalité d'un tel achat pour un pays aussi pauvre.⁶⁵ Ce tollé a amené la ministre des Finances, la seule autorité habilitée à engager des dépenses de l'Etat, à affirmer n'avoir pas eu connaissance de ce contrat. De son côté, la présidence a été obligée de reconnaître qu'il y a sans doute eu des vices de procédure dans sa passation.⁶⁶

Parfois la procédure légale est malmenée. Ainsi, le marché des plaques d'immatriculation a été conclu en 2009 de gré

à gré en violation de la procédure de dérogation⁶⁷. En 2010, un don japonais de sept millions de litres d'essence a été géré par le ministère des Relations extérieures qui a organisé la vente de ce produit à une société pétrolière alors qu'un comité de gestion du « carburant don japonais » avait pourtant été mis en place par le même ministre. Ce comité, qui devait procéder à la vente de ce don, a dénoncé le fait d'avoir été contourné, le « caractère irrégulier du contrat » et a demandé son annulation.⁶⁸ Le produit de cette vente a permis de dégager un montant de plus de 7,562 millions de francs burundais (soit 6,15 millions de dollars) dont l'utilisation est censée être définie d'un commun accord avec la coopération japonaise.⁶⁹ Le deuxième vice-président de la République a lui-même dénoncé le fait que « les lois et règlements du Burundi ont été violés que ce soit dans la négociation de cette aide, l'ouverture des comptes et la gestion de la vente de l'aide en nature fournie par le Japon ».⁷⁰

L'attribution des concessions minières et pétrolières pose aussi problème. Sous les régimes antérieurs, l'analyse des dossiers de demande d'exploration minière était confiée à des experts et à un comité interministériel dont les rapports étaient par la suite soumis à l'examen du Conseil des ministres. Mais ce comité ne fonctionne plus depuis l'arrivée au pouvoir du CNDD-FDD. Le contrat d'exploitation des riches dépôts de nickel de Musongati dans l'Est du Burundi,⁷¹ qui pourraient représenter 5 pour cent des

⁶² Acte de renonciation au contrat d'achat de produits et de services et ses annexes signé en date du 20 mars 2010 et à l'avant contrat signé le 22 avril 2010 entre le gouvernement de la République du Burundi et la société AAE Systems, Inc., voir le document sur <http://burundi.news.free.fr> dans la rubrique actualités du 15 janvier 2011.

⁶³ La loi N°1/13 du 31 décembre 2010 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2011 prévoyait des recettes intérieures de 457 839 088 510 FBU, soit l'équivalent de 339 millions de dollars américains.

⁶⁴ « Burundi : une ONG dénonce un scandale politico-financier », Agence France-Presse, 24 décembre 2010. « Bonne gouvernance : l'Olucome dénonce un contrat mafieux de plus de 600 milliards de francs bu », Radio bonesha sans frontières, 22 décembre 2010.

⁶⁵ Entretiens de Crisis Group, diplomates, Bujumbura, mai 2011.

⁶⁶ « Le président est au courant de cette affaire mais ses méandres et ses contours sont en train d'être analysés, car peut-être qu'ici ou là, il y a eu des vices de procédures qu'on doit corriger », a déclaré à la presse son porte-parole Léonidas Hatungimana. « Contrat controversé au Burundi : la présidence au courant », Agence France-Presse, 7 janvier 2011.

⁶⁷ La commission des fournitures, l'organe habilité pour le cas d'espèce à autoriser une procédure de gré à gré, a tout simplement été contournée. Voir la section « Les nouvelles plaques d'immatriculation : un dossier emblématique de la grande corruption au Burundi » de l'étude « Fébrilité électorale : calmer les tensions pour réussir les élections de 2010 », Observatoire pour l'action gouvernementale (OAG), Bujumbura, janvier 2010.

⁶⁸ « Compte-rendu de la réunion des membres du comité de gestion du "carburant don japonais" », Bujumbura, 8 septembre 2010.

⁶⁹ « Le Japon accorde un don de plus de 4 millions de dollars », Présidence du Burundi, 24 février 2011, www.presidence.bi/spip.php?article1188. Une des modalités de l'aide au développement japonaise consiste à faire des dons de produits aux gouvernements qui les revendent sur le marché et consacrent l'argent de la vente à des actions de développement conjointement définies par le gouvernement récipiendaire et la coopération japonaise. Entretien de Crisis Group, diplomate de l'ambassade du Japon, Nairobi, 30 novembre 2011.

⁷⁰ Discours du deuxième vice-président le 18 mars 2011 lors d'une rencontre avec les représentants de la société civile sur le thème de la gouvernance économique, www.presidence.bi/spip.php?article1281.

⁷¹ La présence d'importants gisements de nickel au Burundi a été établie depuis les années 1970. Mais aucun des gouvernements qui se sont succédé depuis la 1^{re} République n'est parvenu à lancer l'exploitation, principalement en raison de l'importance des investissements en énergie et en infrastructures de transport nécessaires pour les activités minières.

réserves mondiales, a été négocié au plus haut niveau et dans le plus grand secret.⁷² Désormais, les concessions sont attribuées selon un processus opaque : si les licences sont octroyées par décret présidentiel sur proposition du ministre de tutelle comme dans de nombreux pays, les demandes d'exploration et d'exploitation sont gérées par un comité restreint à la présidence de la République avant d'être présentées en Conseil des ministres.

En 2006, l'attribution d'un permis de recherche en faveur de la société Danyland Limited, une filiale de Dwyka Diamonds Ltd, avait suscité des interrogations au sein du Conseil des ministres sur la capacité de cette société de mener à bien un tel projet.⁷³ Dans le secteur pétrolier, une entreprise qui vient d'acquiescer des droits de prospection souligne d'autres domaines d'expertise dans sa présentation sur internet.⁷⁴

En conséquence et malgré la réforme impulsée par le gouvernement avec l'assistance de la Banque mondiale, selon une étude sur la gouvernance et la corruption, respectivement 60 et 65 pour cent des entreprises et des ONG pensent que la passation des contrats publics est « basée sur des pots-de-vin et des contacts personnels avec des membres du gouvernement ». ⁷⁵ Et l'ARMP d'ajouter dans son rapport annuel que « la plupart des administrations et des entreprises qui doivent observer la loi ont essayé de la contourner ». ⁷⁶

C. LE SECTEUR PRIVE OU L'OBJET DU DESIR

Bien qu'en expansion, le secteur privé au Burundi est en butte à de nombreux problèmes. Parmi les principales contraintes figurent notamment le coût élevé des crédits, le déficit énergétique, le niveau et la multiplicité des taxes, le manque d'infrastructures de base, les coûts et délais de

transport, la faiblesse des compétences et du niveau de qualification du personnel et la corruption.⁷⁷

La plupart des entreprises burundaises sont de taille modeste (90 pour cent d'entre elles emploient moins de 50 personnes), ont un chiffre d'affaires qui atteint rarement les 50 000 dollars par an et elles sont encore peu équipées sur le plan technologique.⁷⁸ Cependant, certains secteurs d'activités enregistrent de bons résultats financiers.⁷⁹ Après la brasserie du Burundi détenue à 60 pour cent par le groupe Heineken, la plus grande entreprise du pays en termes de chiffre d'affaires, les principaux contribuables sont les banques et les sociétés de téléphonie mobile.

Lors de leur arrivée au pouvoir, la plupart des responsables et des membres du CNDD-FDD étaient démunis financièrement et très peu d'entre eux avaient une expérience dans le monde des affaires, contrairement à la diaspora du Front patriotique rwandais (FPR) qui comptait de nombreux hommes d'affaires déjà prospères dans leurs différents pays d'asile. Pourtant, au-delà du contrôle de l'appareil étatique, le nouveau pouvoir est aussi désireux de pénétrer le monde des affaires qu'il juge « peu équilibré socialement ». ⁸⁰ Il tente d'exercer un certain contrôle sur des secteurs économiques et parfois d'influencer le processus de privatisation, mais les dignitaires du CNDD-FDD ne sont pas réellement parvenus à s'implanter dans le secteur privé formel en raison de leur déficit d'expertise et de capital.

1. Le secteur financier sous surveillance

Bien qu'étant un actionnaire minoritaire dans trois banques commerciales du Burundi,⁸¹ l'Etat est parvenu, à travers le ministère des Finances, à imposer la direction de ces banques⁸² contre l'avis de la majorité des actionnaires ou en menant un subtil jeu de pression sur divers membres

⁷² Entretiens de Crisis Group, anciens membres du gouvernement, Bujumbura, mai 2011.

⁷³ Entretien de Crisis Group, ancien ministre, Bujumbura, mai 2011. Pour plus d'informations sur le projet, voir « Dryka's Danyland Drills Burundi Nick Deposits to Determine Viability », Bloomberg, 4 février 2011.

⁷⁴ A-Z Petroleum Products Ltd est la propriété de Chicason Holding, un conglomérat nigérian comprenant treize compagnies différentes dont le siège social est situé à Lagos. Selon son site internet, A-Z Petroleum est engagé depuis 1995 dans la recherche, le développement, la production et la commercialisation du pétrole et de produits pétrochimiques. La compagnie fournit du pétrole raffiné à l'étranger et est spécialisée dans la transformation des hydrocarbures. <http://azpetroleum.com>.

⁷⁵ « Etude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi », op. cit., p. 12.

⁷⁶ « Rapport annuel : exercice 2010 », ARMP, Bujumbura, mars 2011, p. 50.

⁷⁷ Hercule Yamuremye, Prudence Ndayishimiye, Michel Masabo et Emmanuel Kagisye, « Etude sur l'état des lieux du secteur privé au Burundi », pré-rapport final, Université du lac Tanganyika, Bujumbura, 2 octobre 2011.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Note interne à la deuxième vice-présidence du 15 mars 2011 sur le projet de loi portant révision de la loi N°1/03 du 19 février 2009 relative à l'organisation de la privatisation des entreprises à participation publique où il est notamment écrit que le secteur privé « n'est pas équilibré socialement » et qu'une « nouvelle classe économique n'a pas encore pu émerger et équilibrer la situation ».

⁸¹ Voir annexe D.

⁸² La Banque commerciale du Burundi (Bancobu), la Banque de crédit du Burundi (BCB) et la Banque burundaise pour le commerce et le développement industriel (BBCI), toutes des banques à capitaux majoritairement privés, sont dirigées par des membres du CNDD-FDD, désignés par le ministère des Finances.

du conseil d'administration.⁸³ La désignation de ces responsables s'est faite en toute irrégularité car ces décisions n'ont pas été soumises à l'assemblée générale des actionnaires comme le prévoient les statuts de ces banques.⁸⁴ Cette immixtion de l'exécutif est une source de tensions avec les actionnaires privés, essentiellement tutsi en ce qui concerne les actionnaires burundais.⁸⁵ Elle lui permet de placer à leur tête des cadres du CNDD-FDD.⁸⁶ Par ailleurs, le pouvoir, par le biais de la Banque centrale, s'est déjà opposé à la désignation de certains membres de conseils d'administration de banques privées, parfois pour des raisons politiques,⁸⁷ et il continue de facto à désigner le responsable de la plus grande compagnie d'assurances, la Socabu, dont les capitaux sont pourtant majoritairement privés.

Faute d'avoir le capital pour devenir un actionnaire important, le gouvernement exerce ainsi un certain contrôle sur le secteur financier du pays, qui reste la chasse gardée des anciennes élites pour ce qui est de l'actionnariat local. Si certains dignitaires du régime ont créé des sociétés – parfois, semble-t-il, en violation de la loi –,⁸⁸ ils sont actifs

directement ou indirectement dans l'immobilier, l'hôtellerie et le commerce général mais n'ont pas encore pris pied dans le monde des « grandes affaires ».

2. Un processus de privatisation sous influence

Comme dans d'autres pays d'Afrique, la privatisation au Burundi a une longue histoire faite de multiples rebondissements. Après des années d'hésitation, le gouvernement actuel a enclenché ce processus de manière prudente ou timide, selon les avis, mais aussi dans une certaine opacité.

Déjà d'actualité dans le PAS de 1986, la privatisation a accusé un retard important. Sous le régime du président Buyoya, elle a été différée parce que le gouvernement, conscient de l'impopularité d'une telle politique, ne voulait pas ajouter des conflits sociaux aux tensions ethniques. De plus, il estimait que, dans un contexte préélectoral, elle pourrait lui être coûteuse.⁸⁹ La réforme de la filière café a, par exemple, débuté en 1990 et a connu de nombreux « stop and go ». Durant les années de guerre, cette question a été mise en sommeil avant de refaire surface au début de la transition.

Le CNDD-FDD est arrivé au pouvoir au moment où l'état de santé financier désastreux d'un bon nombre d'entreprises publiques commençait à être mis au grand jour.⁹⁰ La question de la privatisation a donc pris une nouvelle acuité mais le pouvoir était réticent à s'engager pleinement dans cette politique pour diverses raisons. A l'inverse du Frodebu qui était arrivé aux affaires avec une position tranchée sur le sujet, le CNDD-FDD n'avait aucune doctrine en la matière. D'une part, il évoquait son impréparation pour mener de telles réformes et, d'autre part, il estimait que ce processus ne ferait que renforcer les inégalités sociales entre Hutu et Tutsi, l'élite économique au sein de la minorité étant appelée, selon lui, à être le grand bénéficiaire de la vente de l'actionnariat de l'Etat.⁹¹ Par ailleurs,

⁸³ Entretien de Crisis Group, actionnaires de ces banques, Bujumbura, novembre 2011.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Les actionnaires privés d'une banque avaient même voulu intenter un procès contre l'Etat pour son immixtion dans la direction de leur établissement mais ils se sont ravisés devant les risques d'enlisement des procédures et de transformation de cette affaire en un conflit avec le pouvoir. Entretien de Crisis Group, actionnaires concernés, Bujumbura, octobre 2011.

⁸⁶ Le conseil d'administration de ces institutions n'est pas exempt d'enjeux. A la tête de celui de la BCB se trouvait jusqu'au 30 janvier 2012 Clotilde Niragira, chef de cabinet civil du président au moment de sa désignation et à l'heure actuelle ministre de la Solidarité, des Droits de la personne humaine et du genre. Le porte-parole du CNDD-FDD en sa qualité d'administrateur-directeur général de la Socabu siège dans les conseils d'administration de cette même banque, de l'Ecobank dont il est vice-président et de celui de la Bancobu. Dans cette dernière institution, au moins la moitié des dix administrateurs sont membres ou proches du parti présidentiel.

⁸⁷ En 2008, le représentant désigné par Ecobank au sein du conseil d'administration de la succursale burundaise de ce groupe international a été rejeté par la Banque centrale sans explication officielle. La personne proposée, un économiste burundais de renom qui avait pourtant dirigé avec satisfaction l'une des principales banques du pays, avait eu le tort de s'opposer à la vente des parts du principal actionnaire, une banque belge. Il était en plus connu pour ses prises de position critiques sur la gestion macroéconomique du pays. Entretien de Crisis Group, directeurs de banques, Bujumbura, octobre 2011.

⁸⁸ La société Burundi Car Services compte parmi ses fondateurs le colonel de police Nikiza David (statuts notariés de Burundi Car Service S.A.) et elle a fourni des lubrifiants au ministère de la Sécurité publique dont relève l'officier susmentionné. Un rapport de l'Inspection générale de la sécurité publique mentionne cette irrégularité car « parmi les membres dirigeants de

la société, il y a un militaire et un policier, ce qui est incompatible avec l'article 14 alinéa c) de la loi N°1/06 du 2 mars 2006 portant statut du personnel de la police nationale ». Cet article stipule que la qualité de policier est incompatible avec celle de « membre du conseil ou des organes administratifs des sociétés privées, commerciales ou industrielles en rapport avec le service à l'exception de ceux représentant les intérêts de l'Etat dans ces établissements privés ». « Rapport d'inspection sur le dossier de fourniture des huiles au ministère de la Sécurité publique », Inspection générale de l'Etat, décembre 2010.

⁸⁹ Entretien de Crisis Group, ancien ministre sous la troisième République (1987-1993), Bujumbura, mai 2011.

⁹⁰ « Economie burundaise 2009 », Rapport de l'Institut de développement économique (IDEC), Bujumbura, 2009.

⁹¹ Entretien de Crisis Group, députés du CNDD-FDD, Bujumbura, juin 2011.

le parti présidentiel n'était pas pressé de mettre en œuvre une réforme qui le priverait d'une clientèle politique.⁹²

Pourtant, à la faveur de la faillite consommée ou de l'état de cessation de paiement de plusieurs entreprises publiques, la privatisation s'est avérée inévitable, d'autant que l'Etat est en grande partie dépendant de l'aide au développement,⁹³ dont celle de la Banque mondiale. Une loi adoptée en 2009 détermine les missions et la composition de l'organe chargé de la supervision de la privatisation et les procédures à suivre, le Comité interministériel de la privatisation (CIP).⁹⁴ Ce comité étant purement décisionnel, la préparation et l'exécution des privatisations sont du ressort du service chargé des entreprises publiques (SCEP)⁹⁵ qui doit « fournir les éléments d'analyse et de décisions aux organes chargés ... de mettre en mouvement les procédures relatives à la privatisation des SPP, à la liquidation de celles devenues non viables et à la réhabilitation de celles appelées à rester dans le portefeuille de l'Etat, notamment au moyen des contrats de performance négociés et convenus avec des SPP concernées ». ⁹⁶ En dépit de l'opposition de hauts responsables du gouvernement,⁹⁷ ce dernier a lancé la privatisation de la filière café avec l'appui des institutions de Bretton Woods.

Après la décision de retrait du gouvernement de la filière café en décembre 2008, de nouvelles structures telles que l'Autorité de régulation de la filière café du Burundi (ARFIC) et l'Intercafé (Association interprofessionnelle des acteurs de la filière café) ont été créées et treize stations de lavage sur les 117 stations proposées ont été acquises par un opérateur suisse privé du nom de Webcor. Le groupe suisse était opposé à deux offres concurrentes burundaises mais celles-ci n'ont pas été acceptées par le CIP et le deuxième vice-président de la République.⁹⁸ De

⁹² Radjabu aurait également voulu différer le processus pour se donner le temps de chercher des investisseurs potentiels à l'extérieur comme partenaires. Entretien de Crisis Group, ancien responsable du CNDD-FDD, Bujumbura, mai 2011.

⁹³ En 2011, 50,6 pour cent du budget général provenait de l'aide internationale. Loi N°1/13 du 31 décembre 2010 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2011.

⁹⁴ Voir la loi N°1/03 du 19 février 2009 portant privatisation des entreprises à participation publique, des services et des ouvrages publics.

⁹⁵ A l'inverse d'autres structures publiques burundaises, le SCEP n'a pas donné suite aux demandes d'entretiens de Crisis Group.

⁹⁶ Voir la rubrique missions et attributions du SCEP sur le site www.scep.bi.

⁹⁷ La deuxième vice-présidente de la République, à l'instigation d'Hussein Radjabu, a tenté de s'y opposer en adressant une correspondance dans ce sens à l'Assemblée nationale en 2006.

⁹⁸ Le deuxième vice-président de la République, Gabriel Ntisezerana, a présidé les travaux du CIP durant toute sa présence à l'exécutif contrairement à la loi qui dispose que celle-ci est sous l'autorité du ministre ayant en charge la privatisation.

nouveaux appels d'offres ont été longuement retardés en raison notamment de conflits avec une association de caféiculteurs. Ceux-ci ont cependant été lancés en novembre 2011 mais sans la participation de Webcor. Ce processus a abouti en février 2012 à l'attribution de 28 stations de lavage et d'une usine de déparçage et de conditionnement de café (Sodeco) en province de Gitega à des opérateurs économiques essentiellement burundais⁹⁹.

Après la filière du café, d'autres privatisations ont eu lieu dans des circonstances parfois opaques et avec des interventions du pouvoir. Pour certaines de ces entreprises, ce processus a été mené par le SCEP dans la plus grande transparence comme pour le cas de la société hôtelière internationale du Burundi (SHIB) et l'office national pharmaceutique (Onapha).

Mais la privatisation de l'abattoir public de Bujumbura a été l'occasion d'un bras de fer discret entre le pouvoir et des opérateurs économiques en majorité tutsi.¹⁰⁰ Le premier appel d'offres a été publié le 15 août 2008 et les enveloppes ouvertes le 4 octobre de la même année. Trois opérateurs étaient en compétition, dont une association de membres du personnel de la société pour la plupart tutsi. Le 10 janvier 2009, cette dernière a appris que son offre avait été retenue. Mais six mois après, elle a été informée qu'aucune offre n'avait été retenue. Le 24 décembre 2009, une nouvelle offre a été lancée par le SCEP qui précisait que l'ouverture des enveloppes aurait lieu le 22 février suivant. L'évaluation du coût d'achat de l'entreprise avait entretemps doublé. La date du nouvel appel d'offre a été différée. Il s'avère que les seuls candidats repreneurs étaient ceux qui avaient gagné la première offre. Finalement, l'ouverture de la nouvelle offre a eu lieu le 26 mars 2010. Elle a été jugée acceptable par le SCEP mais ce n'est que le 18 août 2010 que le ministre de la Bonne gouvernance a écrit à la société bénéficiaire pour lui demander de négocier le contrat. En dépit de la signature, les nouveaux acquéreurs ont fait face à diverses pressions et contretemps pour entrer dans leur bien.¹⁰¹ Ce groupe en a obtenu finalement l'acquisition grâce à l'intervention du nouveau deuxième vice-président.¹⁰²

En revanche, certaines entreprises ont été concédées en bail de longue durée sans appel d'offres. Le dossier de la concession du complexe textile du Burundi (Cotebu), initialement confié au SCEP, a par la suite été négocié sans informer la ministre du Commerce, de l'Industrie, du Tourisme et des Postes. Cette dernière a d'ailleurs protesté of-

⁹⁹ Entretiens de Crisis Group, hommes d'affaires, Bujumbura, mars 2012.

¹⁰⁰ Entretiens de Crisis Group, anciens responsables du SCEP, Bujumbura, mai 2011.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

ficiellement contre cette procédure.¹⁰³ Les concessions du cercle nautique de Bujumbura et du centre touristique de Resha posent également problème.¹⁰⁴ Les deux établissements ont, semble-t-il, été cédés à un homme d'affaires rwandais en l'absence de tout appel d'offres et ce contrat fait aujourd'hui l'objet d'un litige devant un tribunal avec l'Office national du tourisme, signataire pour l'Etat burundais.¹⁰⁵

La nouvelle élite politique semble avoir été prise de cours par la mise en œuvre de la privatisation. D'autre part, le profil des nouvelles élites politiques, souvent sans formation supérieure et sans expérience dans le monde des affaires, n'est pas de nature à susciter des investissements dans des secteurs trop compétitifs ou techniques. Celles-ci semblent ainsi beaucoup plus intéressées par des investissements refuges tels que l'immobilier et l'hôtellerie. Par ailleurs, contrairement aux préoccupations du nouveau pouvoir sur les bénéficiaires du processus de privatisation, celui-ci a surtout profité jusqu'à présent à des groupes et ressortissants étrangers.¹⁰⁶

III. LES « DIVIDENDES » DE LA CRISE DE CORRUPTION

L'emprise du parti au pouvoir sur le secteur public et ses velléités de contrôle du secteur privé sont à l'origine de blocages institutionnels, d'une réputation internationale entachée, du mécontentement social, de la mise à l'épreuve du pacte entre élites politique et économique et de tensions politiques, y compris au sein du CNDD-FDD. Les stratégies de captation et de contrôle ont abouti à une véritable crise de corruption qui risque d'avoir à terme un effet déstabilisateur dans un pays où l'inégalité dans l'accès et la répartition des ressources a été le moteur d'une guerre civile de plus de dix ans.¹⁰⁷

A. UN DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION INEFFICACE

Le dispositif de lutte contre la corruption est certes institutionnalisé mais, outre un déficit de moyens et une architecture institutionnelle incomplète, il manque surtout d'indépendance.

En cinq ans d'activités (2007-2012), la brigade anti-corruption a un bilan honorable : elle a géré 665 dossiers de corruption et recouvré plus de 4 millions de dollars.¹⁰⁸ La Cour anti-corruption a rendu 566 jugements sur les 682 affaires déferées depuis sa création fin 2011. De plus, la Cour a fait procéder à l'arrestation, en septembre 2010, de trois responsables d'entreprises publiques.¹⁰⁹ De son côté, la cour des comptes a réalisé sept rapports sur des projets de budget et sept rapports sur leur exécution ainsi que des rapports sur des thèmes spécifiques.¹¹⁰

Cependant, même si des affaires ont été transmises par la brigade spéciale au parquet anti-corruption concernant certaines autorités, celles-ci n'ont le plus souvent pas connu de suite. Les arrestations sont rares et les poursuites le sont plus encore.¹¹¹ La justice est rarement à l'origine des ré-

¹⁰³ Voir la correspondance référencée 750/1015/C.M/2010 de la lettre de la ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et du Tourisme adressée au ministre à la présidence chargé de la Bonne gouvernance et de la Privatisation.

¹⁰⁴ Entretien de Crisis Group, anciens responsables du SCEP, Bujumbura, mai 2011.

¹⁰⁵ Entretien de Crisis Group, directeur de l'Office national du tourisme, Bujumbura, mai 2011 et mars 2012.

¹⁰⁶ Voir annexe E.

¹⁰⁷ Un niveau élevé de corruption accroît le risque de violence d'après des études empiriques. « World Development Report », Banque mondiale, 2011, p. 258.

¹⁰⁸ Données fournies par le directeur de la brigade anti-corruption dans l'article « Le privilège de juridiction, un frein à l'éradication de la corruption », *Iwacu*, 20 January 2012.

¹⁰⁹ Entretien de Crisis Group, président de la Cour anti-corruption, Bujumbura, décembre 2011.

¹¹⁰ Entretien de Crisis Group, ancien président de la Cour des comptes, Bujumbura, décembre 2011.

¹¹¹ La plupart de ces dossiers (affaires Lubelski, Falcon 50, « avions qui ne volent pas ») semblent bloqués au niveau du parquet général. « Les grandes réalisations du gouvernement en matière de gouvernance économique », deuxième vice-présidence, Bujumbura, avril 2011, p. 22-23. L'Oluome a aussi

vélations des affaires de grande corruption et l'impunité semble de mise pour les responsables politiques et administratifs.

Les recommandations des rapports de la Cour des comptes transmis au parlement ne sont pas souvent prises en considération par l'exécutif et le pouvoir législatif devant lequel cette instance est redevable. La Cour a notamment demandé sans succès au gouvernement de cesser de financer les déficits du budget par des avances de la Banque centrale et des bons du Trésor, de respecter les délais prescrits par la Constitution pour la préparation et l'adoption du budget général et d'harmoniser les niveaux de traitement des différents services de l'Etat afin d'éviter les revendications corporatistes répétées.¹¹²

Ce dispositif institutionnel de lutte contre la corruption a été à l'origine de quelques affaires à ses débuts mais son « agressivité » semble s'être éteinte après quelques coups d'éclat. Dans un rapport sur la gestion du programme national de démobilisation, désarmement et réintégration (DDR) d'ex-combattants, l'IGE avait relevé d'importantes malversations mettant en cause ses responsables. Ce rapport est à l'origine du renvoi du principal responsable du DDR après de fortes pressions de la Banque mondiale, le principal bailleur du programme.¹¹³ A la suite de cette affaire, l'IGE, qui relevait initialement du ministère à la présidence chargé de la Bonne gouvernance, de la Privatisation, de l'Inspection générale de l'Etat et de l'Administration locale, est passée sous la tutelle directe de la présidence de la République. De même, à la fin de l'année 2010, l'autonomie financière et de gestion de l'ARMP a été remise en cause et cette structure est désormais financée uniquement par une dotation de l'Etat.¹¹⁴

Au-delà de la tutelle directe ou indirecte de l'exécutif sur certains de ces organes anti-corruption,¹¹⁵ leurs respon-

sables sont soumis à de fortes pressions.¹¹⁶ Leur indépendance est aussi mise en cause en raison de leur personnel : certains militent activement ou ont exercé parallèlement des fonctions politiques, notamment au sein du parti présidentiel.¹¹⁷ La non-inamovibilité des magistrats est aussi une limite statutaire à leur indépendance.¹¹⁸ Par ailleurs, ces organes voient leur efficacité limitée par des problèmes classiques de coordination et de rivalités institutionnelles,¹¹⁹ mais aussi de moyens budgétaires. Dans le budget de l'Etat pour 2012, l'IGE dispose d'environ 1,2 milliard de francs burundais (soit environ 900 000 dollars), la Cour des comptes de 620 millions de francs burundais (460 000 dollars), la Cour anti-corruption de 427 millions de francs burundais (320 000 dollars) et la brigade anti-corruption de 774 millions de francs burundais (570 000 dollars). Au total, en 2012, seulement 2,5 millions de dollars ont été budgétés pour le dispositif institutionnel de lutte contre la corruption, soit environ 400 000

ment d'ordre intérieur est fixé par ordonnance du ministre de la Justice (article 7).

¹¹⁶ Entretiens de Crisis Group, responsables d'institutions de lutte contre la corruption, Bujumbura, août 2011.

¹¹⁷ Le président du forum permanent des partis politiques Melchiade Nzopfabushe, un membre du CNDD-FDD, a exercé pendant plusieurs années (2007-2011) en même temps la fonction de commissaire adjoint de la brigade anti-corruption. Il était également membre de l'équipe de campagne du parti au pouvoir en 2010. L'Ombudsman nommé en novembre 2010 était membre du conseil des sages du CNDD-FDD au moment de sa désignation, ce qui a suscité certaines interrogations dans les cercles politiques de Bujumbura. Voir le rapport de Crisis Group, *Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique*, op. cit.

¹¹⁸ Selon le statut des magistrats (articles 21 et 22 de la loi N°1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats), les magistrats du siège sont nommés à vie et ne peuvent être relevés de leur fonction contre leur gré. Ils peuvent être déplacés pour exercer des fonctions de même grade au moins auprès d'une juridiction de même rang. Mais la profession se plaint du fait que cette importante disposition n'est pas respectée. Cette question fait d'ailleurs partie de la liste de diverses revendications des magistrats qui les ont d'ailleurs amenés à observer plusieurs mouvements de grève au cours du deuxième semestre de l'année 2011. Entretiens de Crisis Group, magistrats, Bujumbura, janvier 2012.

¹¹⁹ Pour les uns, des rivalités salariales conduisent les magistrats de la Cour suprême, la plus haute juridiction du Burundi, à traiter lentement les dossiers en provenance de la Cour anti-corruption, parce que les magistrats de cette dernière connaissent un barème de salaire plus élevé que le leur. Un responsable évoque quant à lui comme raison la surcharge des magistrats de la Cour suprême. Entretiens de Crisis Group, responsables d'institutions de lutte contre la corruption, Bujumbura, août et décembre 2011.

énuméré les dossiers en souffrance dans un courrier à la présidence. Lettre du 25 janvier 2012, référencée 14/OLUCOME/01/2012, Bujumbura.

¹¹² Entretien de Crisis Group, ancien président de la Cour des comptes, Bujumbura, décembre 2011.

¹¹³ Entretiens de Crisis Group, diplomates, Bujumbura, janvier 2012.

¹¹⁴ « Rapport annuel, exercice 2010 », ARMP, Bujumbura, mars 2011, p. 47-48.

¹¹⁵ L'article 18 de la loi N°1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes stipule que les magistrats de la Cour et ceux de son parquet sont nommés après approbation du Sénat par décret sur proposition du ministre de la Justice. L'article 1^{er} de la loi N°1/36 du 13 décembre 2006 portant création de la Cour anti-corruption dispose qu'elle est créée au sein de l'appareil judiciaire burundais. Son budget est compris dans le budget alloué au ministère de la Justice (article 3) tandis que son règle-

dollars de plus qu'en 2011 alors qu'il s'agit d'une politique prioritaire du gouvernement.¹²⁰

En plus de son sous-financement, ce dispositif pêche par le manque d'un chaînon clé (la Haute Cour de justice) et une réputation de probité écornée par des abus de pouvoir. La mise en cause pénale des plus hautes autorités est rendue impossible par le fait que la Haute Cour prévue par la Constitution pour juger le président, les vice-présidents et les présidents des deux chambres n'a toujours pas été créée¹²¹ et par les privilèges de juridiction dont les ministres et les parlementaires bénéficient de par la loi fondamentale. Celle-ci dispose que les « membres du gouvernement sont justiciables de la Cour Suprême »¹²² de même que les députés et les sénateurs.¹²³

Par ailleurs, certains personnels des organes anti-corruption semblent détourner leur fonction de son objectif. En décembre 2011, l'arrestation précipitée par le parquet général anti-corruption de trois cadres de la compagnie de télécommunications Leo-Ucom sous couvert de déclarations fiscales falsifiées suite à des investigations rapides de la brigade anti-corruption, sans que l'institution intéressée, en l'occurrence l'OBR, ne se soit prononcée,¹²⁴ a inquiété les milieux d'affaires. En dépit de leur libération rapide en raison de diverses pressions et de vices de procédures, cette affaire a contribué à affaiblir la crédibilité de ces contre-pouvoirs institutionnels et illustre aussi certaines des difficultés auxquelles sont confrontés les milieux d'affaires.

Au niveau de l'Assemblée nationale, la dernière initiative concrète en matière de lutte contre la corruption remonte

¹²⁰ Tous ces chiffres sont extraits de la loi N°1/24 du 31 décembre 2011 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2012.

¹²¹ Article 234 de la Constitution.

¹²² Article 136 de la Constitution.

¹²³ L'article 151 de la Constitution dispose que « les députés et sénateurs sont justiciables de la Cour suprême conformément à la loi régissant cette dernière et celle portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires ».

¹²⁴ Dans un communiqué de presse, la société Leo-Ucom a protesté publiquement contre cette arrestation : « Elle a reçu la correspondance de la Brigade anti-corruption lui demandant les documents comptables relatifs aux exercices sociaux 2007 et 2008. Elle a tout fait pour les remettre à la Brigade anti-corruption. La mauvaise surprise fut que les officiers en charge du dossier ont commencé à malmenier injustement les cadres de la société jusqu'à leur emprisonnement au motif que les documents ne sont pas authentiques. Or lorsque les documents ne sont pas probants, leur traitement et sanctions sont clairement prévus par les dispositions légales en matière fiscale. De tout cela, Leo-Ucom demande que ses cadres soient libérés. Que l'instruction du dossier suive les procédures légales prévues, tout en respectant les droits et garanties du contribuable ». *Iwacu*, 30 décembre 2011.

à 2008. La mise en place d'une commission parlementaire d'enquête sur les conditions de rétrocession de l'avion présidentiel Falcon avait alors abouti à un rapport qui recommandait notamment des poursuites judiciaires contre le chef de cabinet du président et le ministre des Finances au moment des faits.¹²⁵ Ce rapport a été ensuite transmis au parquet général pour ne plus connaître de suite. En définitive, la lutte contre la corruption est de plus en plus perçue comme étant l'apanage de la seule société civile et en particulier d'organisations telles que l'Olucome, dont le travail en la matière est remarquable en dépit du meurtre de son vice-président¹²⁶ et des pressions qui pèsent constamment sur ses responsables actuels.

B. LA DETERIORATION DE L'IMAGE DU BURUNDI ET LES TENSIONS AVEC LES BAILLEURS

L'image du Burundi pâtit de l'actuelle crise de corruption. Lorsqu'il apparaît en 2006 pour la première fois dans le classement de l'indice de perception de la corruption de Transparency International, le pays est déjà à la 130^e place sur 159. Il se stabilise à cette position au cours des deux années suivantes (130^e sur 163 en 2007 et 131^e sur 179 en 2008) avant d'atteindre la 172^e place sur 182 pays en 2011.¹²⁷ Au sein de l'East African Community (EAC), en 2011 le Burundi arrive pour la deuxième année consécutive en tête du classement des pays les plus corrompus.¹²⁸ La Banque mondiale le place également dans la catégorie des pays dont les performances institutionnelles sont très médiocres. Selon cette évaluation annuelle, celles-ci n'ont guère évolué entre 2006 et 2010 (l'index du pays est passé de 3 à 3,1). L'évaluation relative à la transparence, la responsabilité et la corruption du secteur public indique une nette dégradation entre 2006 et 2010 (de 2,5 à 2).¹²⁹

¹²⁵ « Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur la vente de l'avion présidentiel "Falcon 50" », Bujumbura, juillet 2008.

¹²⁶ Ernest Manirumva, vice-président de l'Olucome, a été assassiné en avril 2009. Lire à propos de cette affaire « Burundi : l'assassinat d'Ernest Manirumva, un défenseur des droits de l'homme : deux ans après, un déni de justice », rapport de mission du 16 au 21 janvier 2011, Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, Bujumbura, avril 2011.

¹²⁷ <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/#CountryResults>

¹²⁸ « East African Bribery Index (EABI) 2011 Launch : Burundi most corrupt country in East Africa... », communiqué de presse, Transparency International, 20 octobre 2011. Voir également « EAC's poorly rankings on ease of doing business », *Diplomat*, septembre 2011.

¹²⁹ Voir « International Development Association Resource Allocation Index » de 2006 et 2010, Banque mondiale. Le critère n°16 du « country policy and institutional assessment » (CPIA), intitulé « transparence, responsabilité et corruption dans le secteur public », évalue dans quelle mesure le pouvoir exécutif peut

Par ailleurs, le niveau élevé de corruption dans l'administration est reconnu officiellement.¹³⁰

L'accumulation des affaires de grande corruption depuis 2005 est à l'origine de tensions avec les partenaires au développement. La première affaire ayant suscité une réaction des bailleurs remonte à l'année 2006 avec la vente de l'avion présidentiel qui a conduit la Banque mondiale à exiger un audit.¹³¹ En 2007, éclate l'affaire Interpetrol où il serait question d'un manque à gagner pour le Trésor public de plus de 10 millions de dollars. Ces deux dossiers ne sont pas sans conséquences sur l'aide budgétaire qui est différée au cours de l'exercice 2007.¹³² Si durant la poursuite du mandat du CNDD-FDD, les nouvelles affaires de corruption et de malversations économiques présumées impliquant des représentants gouvernementaux n'ont pas le même retentissement que les deux susmentionnées, l'assassinat en avril 2009 du vice-président de l'Olucome a soulevé de nouvelles interrogations au sein de la communauté des bailleurs.

Ces préoccupations sur la gouvernance sont d'ailleurs traduites dans le document d'orientation conjointe sur la politique européenne au Burundi,¹³³ et de nouvelles tensions

être tenu responsable de son usage des fonds publics et de ses politiques par l'électorat et les pouvoirs législatif et judiciaire et dans quelle mesure les fonctionnaires peuvent aussi être responsable de leurs actions et résultats. Country Policy and Institutional Assessments, Operations Policy and Country Services, Banque mondiale, 2009.

¹³⁰ « Un niveau de corruption très élevé » fait partie des défis et faiblesses de l'administration burundaise. « Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption », ministère à la présidence chargé de la Bonne gouvernance et de la Privatisation, Bujumbura, octobre 2011, p. 28. Cette reconnaissance est aussi le fait du président. « Conscient de l'urgence de la situation, nous avons inscrit la promotion de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption au centre de notre action politique, promulgué de nouvelles lois pour prévenir et réprimer la corruption, mis en place de nouvelles institutions chargées de promouvoir la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption et les infractions connexes ». Discours du président de la République du Burundi à l'occasion de l'ouverture des travaux de la conférence des institutions africaines de lutte contre la corruption, Bujumbura, 20 juin 2011.

¹³¹ « Audit d'un contrat de cession d'actifs intervenu entre le gouvernement et une partie privée », rapport préliminaire, Decision/AnalysisPartners, 2 janvier 2007.

¹³² « En 2007, les partenaires ont un tout petit peu ralenti leur rythme de décaissement, suite aux scandales financiers qui ont été enregistrés ... cette même année, notamment les dossiers Falcon 50 et le dossier Interpetrol ». « Rapport sur les flux d'aide publique au développement 2007-2008 », secrétariat permanent du CNCA, deuxième vice-présidence, Bujumbura, août 2009.

¹³³ « Document d'orientation conjoint sur la politique européenne au Burundi », Secrétariat du conseil général de l'UE et

relatives à la mise en œuvre de certains programmes, notamment avec l'UE, le principal bailleur, sont apparues.¹³⁴ Signe de son mécontentement, Bruxelles a demandé l'application de l'article 8 de l'accord de Cotonou qui prévoit un dialogue politique. Une première réunion entre le gouvernement et les ambassadeurs européens a été organisée au premier semestre 2011 et une deuxième – de plusieurs heures – s'est tenue en février 2012. Désormais, l'amélioration de la gouvernance est perçue comme le problème majeur par les bailleurs du Burundi et les plus importants d'entre eux n'hésitent pas à en faire une priorité de leur intervention en même temps qu'un critère explicite de leur appui.¹³⁵

Conscient de l'image considérablement ternie du Burundi, le président Nkurunziza multiplie les professions de foi anti-corruption¹³⁶ et a lancé une politique de « tolérance zéro ».¹³⁷ Une « stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption » (SNBG) a été adoptée en octobre 2011 par le Conseil des ministres, même si elle

Commission européenne en collaboration avec le représentant spécial de l'UE pour les Grands Lacs africains, juillet 2009.

¹³⁴ Concernant au moins deux programmes, l'organisme anti-corruption de l'UE (Office de lutte anti-fraude, OLAF) a été saisi et ses investigations sont en cours. Entretien de Crisis Group, membre de la délégation de l'UE, Bujumbura, août 2011.

¹³⁵ Le ministre belge de la Coopération a évoqué le risque de « perte de confiance des bailleurs de fond » avec son homologue burundais tandis que l'ambassadeur de l'UE a insisté sur l'impact négatif de la corruption sur le développement du pays. « Corruption : Olivier Chastel invite Bujumbura à des efforts », *Libre Belgique*, 6 septembre 2011 et « Ambassadeur de Loecker : la corruption est un obstacle majeur au développement », *Iwacu*, 9 juin 2011. Lors de la visite d'investisseurs belges au début du mois de mars 2012, l'ambassadeur de Belgique a aussi mis l'accent sur les progrès nécessaires en termes de gouvernance. « Un regard vigilant », *Iwacu*, 2 mars 2012.

¹³⁶ « Nous proclamons déjà la tolérance zéro à tous les coupables d'actes de corruption, de malversations économiques et d'autres infractions connexes. Que cela ne soit pas compris comme un simple slogan ». Extrait du discours de S.E. Pierre Nkurunziza à l'occasion de son investiture, 26 août 2010, www.presidence.bi/spip.php?article694. Dans son discours d'ouverture de la troisième assemblée générale et réunion du comité exécutif de l'association des institutions de lutte contre la corruption en Afrique de l'Est, le 29 octobre 2009 à Bujumbura, le président a exposé sa vision du problème de la corruption et a réitéré son engagement dans cette lutte. Voir également le rapport de Crisis Group, *Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique*, op. cit., p. 19.

¹³⁷ La « tolérance zéro » est une expression qui a été popularisée pour la première fois au Kenya comme thème de campagne électorale du président Kibaki. Peu après son élection, il a lancé une campagne publique, promulgué une loi et créé une commission pour lutter contre la corruption. Malgré ou à cause de son irréalisme, l'expression a ensuite fait florès sur le continent africain puisqu'elle a été reprise par de nombreux gouvernements (Togo, République démocratique du Congo, Angola, etc.).

est plus particulièrement le résultat du travail conjoint de la Banque mondiale et de la deuxième vice-présidence. En effet, la nomination d'un technocrate réputé intègre à ce poste de responsable de l'exécutif en charge des questions socioéconomiques constituait le deuxième signal fort de cette volonté d'éviter les scandales à répétitions du premier mandat du président Nkurunziza. Malheureusement, les bonnes intentions proclamées n'ont pas résisté à l'épreuve des faits.

Certes, dans la foulée de la mise en place des nouvelles institutions issues des élections de 2010, trois responsables d'entreprises publiques ont été emprisonnés sous couvert de malversations économiques. Mais à peine quelques mois après le discours présidentiel, de nouvelles affaires ont mis en cause de hauts responsables sans que ceux-ci ne soient inquiétés.¹³⁸

Depuis le 28 février 2011, Manassé Nzobonimpa, parlementaire de l'EAC et ancien secrétaire exécutif du conseil des sages du CNDD-FDD, l'organe suprême du parti au pouvoir, dénonce régulièrement les pratiques de corruption de son parti. Il a notamment affirmé que le remboursement de 13 millions de dollars versés par l'Ouganda au Burundi en 2007 pour éponger une vieille dette aurait été détourné par certains responsables du parti au pouvoir et de l'exécutif.¹³⁹ Ses révélations contribuent de nouveau à altérer les relations du gouvernement burundais avec ses partenaires au développement, comme l'a reconnu le deuxième vice-président au cours d'un discours en mars 2011.¹⁴⁰

C. LA MONTEE DU RESSENTIMENT SOCIAL

Par l'intermédiaire des radios burundaises qui ont le mérite d'offrir leurs antennes aux voix des populations ordinaires, le mécontentement social s'exprime ouvertement. Les populations urbaines sont de plus en plus exaspérées par leurs conditions de vie quotidiennes caractérisées par des pénuries diverses et une hausse généralisée des prix.¹⁴¹ Entre octobre 2011 et janvier 2012, tous les prix des aliments de base ont augmenté : riz (12 pour cent), farine de blé (20 pour cent), farine de manioc (18,6 pour cent),

etc.¹⁴² Selon le collectif contre la vie chère, une plateforme qui regroupe des syndicats et de nombreuses organisations de la société civile, la nouvelle hausse du prix de l'eau et de l'électricité mise en vigueur le 1er mars 2012 après la première augmentation du 1er septembre 2011 a multiplié par quatre le coût de l'eau et par trois celui de l'électricité.¹⁴³

En l'espace d'une année, le prix de l'essence à la pompe a augmenté d'un peu plus de 20 pour cent.¹⁴⁴ S'il est vrai que le marché internationale peut justifier certaines hausses, il est plus difficile de comprendre que ces prix montent et baissent continuellement à telle enseigne qu'en l'espace d'une année, le carburant a connu huit prix différents. De même, la structure du prix de ce produit fait depuis des années l'objet de conflits récurrents entre le secteur pétrolier et le gouvernement et au mois d'août 2011, le Burundi a connu une pénurie de carburant de près d'un mois – un phénomène sans précédent depuis 1979.¹⁴⁵ Si cette crise s'est dénouée provisoirement, elle illustre les difficultés du gouvernement à gérer un secteur aussi stratégique.

Les principales villes du Burundi sont également soumises au délestage de courant électrique¹⁴⁶ et au rationnement en eau. Cette pratique est courante depuis que la demande énergétique est largement supérieure aux capacités de la Regideso et que le niveau d'eau des barrages alimentant la capitale a baissé. Il faut ajouter à cela que, si l'eau est également rationnée dans la plupart des quartiers de Bujumbura, certains quartiers en sont totalement dépourvus.

Le chômage frappe durement la population urbaine.¹⁴⁷ S'il n'existe pas de données statistiques récentes fiables, les foules de jeunes oisifs au centre et à la périphérie de la ville et le nombre particulièrement élevé de réponses aux offres d'emplois sont des révélateurs, à défaut d'être des indicateurs.¹⁴⁸ Par ailleurs, tandis que la ville continue d'être

¹³⁸ Entretien de Crisis Group, diplomates, Bujumbura, août 2011.

¹³⁹ A la suite de ses accusations, Nzobonimpa a été exclu du CNDD-FDD au cours d'une assemblée générale du parti tenue le 12 mars dans sa province natale de Bubanza, en présence du chef de l'Etat et président du conseil des sages Pierre Nkurunziza.

¹⁴⁰ « Un des principaux dirigeants exclu du parti présidentiel », Agence France-Presse, 13 mars 2011.

¹⁴¹ L'inflation avait dépassé les 26 pour cent en 2008 pour se stabiliser en dessous de 10 pour cent en 2009 et 2010 avant de connaître de nouveau une nette augmentation en 2011. « Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté » (deuxième version), Bujumbura, août 2011.

¹⁴² « Indicateurs macroéconomiques, les chiffres augmentent », *Iwacu*, 2 mars 2012. « Associations et syndicats en colère contre la misère », Agence France-Presse, 4 novembre 2011.

¹⁴³ « Burundi : les nouveaux tarifs de l'eau et de l'électricité resteront en vigueur », Radio France Internationale, 8 March 2012.

¹⁴⁴ « Burundi : verrouillage de l'espace démocratique et insécurité grandissante », Observatoire de l'action gouvernementale, Bujumbura, octobre 2011, p. 82.

¹⁴⁵ Entretien de Crisis Group, opérateurs du secteur pétrolier, Bujumbura, novembre 2011.

¹⁴⁶ Le taux d'électrification est de 2 pour cent à l'heure actuelle. « Un plan d'action pour les infrastructures au Burundi : accélérer l'intégration régionale », Banque africaine de développement, septembre 2009.

¹⁴⁷ Selon les estimations de la Banque mondiale, le taux de chômage atteignait 11,67 pour cent en milieu urbain en 2009. « Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté » (deuxième version), Bujumbura, août 2011.

¹⁴⁸ Entretiens de Crisis Group, opérateurs économiques, Bujumbura, octobre 2011.

un pôle d'attraction pour les jeunes désireux d'échapper à la pauvreté du monde rural,¹⁴⁹ de nombreux jeunes diplômés d'universités acceptent des emplois sous-rémunérés et autrefois réservés aux travailleurs sans qualification (vigiles, taxi-motos, etc.).

L'augmentation du coût de la vie est de plus en plus décriée par diverses associations de la société civile, et particulièrement l'association burundaise des consommateurs (Abuco), qui ont d'ailleurs plusieurs fois menacé d'organiser des manifestations. Elles dénoncent le fait que les « dignitaires s'enrichissent démesurément notamment parce qu'ils se sont octroyés le droit de ne pas payer l'impôt professionnel sur le revenu ..., la gratuité de l'eau, de l'électricité, du carburant, du téléphone ». ¹⁵⁰ Conscient de la profondeur de ce malaise social et du rôle de la jeunesse urbaine dans le Printemps arabe,¹⁵¹ le gouvernement n'a pas encore autorisé de telles manifestations et a dans un premier temps empêché des conférences sur ce problème.¹⁵² Mais la nouvelle hausse des prix de l'eau et de l'électricité du 1er mars 2012 a poussé le collectif contre la vie chère à appeler à une grève générale dont le préavis a été déposé le 15 mars en raison de l'échec des négociations avec le gouvernement pour la suspension de cette mesure.¹⁵³

D. LA FRAGILISATION DU PACTE DES ELITES

Les passations de pouvoir au Burundi ont parfois donné lieu à des règlements de compte contre les opérateurs économiques proches des régimes déchus.¹⁵⁴ Si les milieux d'affaires traditionnellement dominés par les Tutsi se sont accommodés sans trop de mal à la cohabitation de l'Uprona et du Frodebu (1996-2005), l'avènement d'un pouvoir politique désormais aux mains d'un parti hutu les a conduits à élaborer des stratégies d'adaptation. Mais actuellement,

ces milieux d'affaires oscillent entre aigreur, collaboration, premiers signes de désengagement et de frictions.

Lors des élections de 2005, les élites économiques tutsi avaient conscience qu'en tout état de cause, elles seraient obligées de composer avec un pouvoir hutu dans la mesure où seuls le CNDD-FDD et le Frodebu, deux partis à majorité hutu, étaient à même de remporter les élections, l'Uprona ayant une base électorale trop réduite. Même si très peu d'hommes d'affaires tutsi ont adhéré aux deux formations politiques en lice,¹⁵⁵ plusieurs d'entre eux leur ont apporté une contribution financière après avoir été sollicités.¹⁵⁶ Il s'agissait pour ces opérateurs économiques de rentrer dans les grâces du futur pouvoir. Toutefois, la majorité des hommes d'affaires tutsi ne s'est pas prêtée à ce jeu, préférant financer le parti de leur choix. Cela étant, la victoire confortable du CNDD-FDD avec 58 pour cent des voix aux législatives a été accueillie avec inquiétude par la plupart d'entre eux.

A son arrivée au pouvoir, le CNDD-FDD n'a pas cherché à désamorcer l'inquiétude des milieux d'affaires, loin s'en faut. A l'inverse, très rapidement, des opérateurs économiques, en majorité tutsi, ont été sollicités financièrement et ils ont vu leur accès aux marchés publics devenir de plus en plus difficile.¹⁵⁷

La réaction des opérateurs économiques tutsi face à cette situation est plurielle. Certains optent pour l'entrée dans le CNDD-FDD sans faire beaucoup de publicité autour de leur nouvelle affiliation politique. D'autres acceptent de répondre favorablement aux diverses sollicitations matérielles et financières en provenance de l'exécutif¹⁵⁸ et du parti. Enfin une petite minorité refuse tout compromis. Ce sont notamment ces derniers qui se reconvertissent dans des affaires moins dépendantes du politique. Ainsi plusieurs opérateurs économiques tutsi ont abandonné les marchés publics pour se lancer dans l'immobilier et d'autres secteurs moins liés à l'exercice de la puissance publique.¹⁵⁹ D'autres hommes d'affaires, pour la plupart installés de longue date au Burundi, délocalisent certaines de leurs activités quand ils ne vont pas simplement s'installer dans

¹⁴⁹ Marc Sommers and Peter Uvin, « Youth in Rwanda and Burundi, Contrasting Visions », special report 293, United States Institute of Peace, Washington DC, octobre 2011.

¹⁵⁰ « Associations et syndicats en colère contre la misère », Agence France-Presse, 4 novembre 2011.

¹⁵¹ « All change, please Africa's long hot summer », *The Africa Report*, décembre 2011.

¹⁵² « La société civile empêchée de tenir une réunion d'échange sur la cherté de la vie au Burundi », Isanganiro, <http://old.isanganiro.org/spip.php?article4940>, 2 septembre 2011 ; « Augmentation record du prix de l'eau et de l'électricité », Agence France-Presse, 2 septembre 2011.

¹⁵³ Entretien de Crisis Group, président d'une organisation locale de la société civile, mars 2012.

¹⁵⁴ Lors du renversement de Bagaza par Buyoya, Tribert Tujigiro, l'homme d'affaires d'origine rwandaise le plus riche de l'époque, fut arrêté et emprisonné pendant plusieurs années avant de s'évader et une partie de ses biens a été confisquée.

¹⁵⁵ Il faut néanmoins mentionner que des hommes d'affaires tutsi, parfois en difficulté avec le fisc et/ou la justice ou proches de la faillite, ont adhéré au CNDD-FDD avant la première victoire de celui-ci aux élections générales de 2005. Entretien de Crisis Group, députés du CNDD-FDD, Bujumbura, juin 2011.

¹⁵⁶ Entretien de Crisis Group, opérateurs économiques, Bujumbura, juin 2011.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ La présidence a coutume de solliciter régulièrement les milieux d'affaires pour la construction des bonnes œuvres telles que des écoles, des hôpitaux ou des stades. Entretien de Crisis Group, opérateurs économiques, Bujumbura, juillet 2011.

¹⁵⁹ Entretiens de Crisis Group, opérateurs économiques, Bujumbura, février 2012.

d'autres pays. C'est notamment le cas de plusieurs opérateurs économiques européens et de Azam, un riche homme d'affaires tanzanien.¹⁶⁰

La privatisation de l'abattoir de Bujumbura n'est pas le seul exemple de friction entre les intérêts économiques tutsi et ceux de la nouvelle élite politique. La gestion et l'octroi des terres est un autre sujet de tension. En dépit de leur caractère discriminatoire et élitiste durant les régimes antérieurs, ces acquisitions se faisaient le plus souvent légalement du fait des pouvoirs étendus des autorités en la matière.¹⁶¹ Aujourd'hui, de nombreuses propriétés des anciennes élites situées dans la plaine de la Rusizi – une des régions les plus convoitées en raison de son sol riche, de la bordure du lac Tanganyika et de la proximité de la capitale – sont classées comme des terrains attribués illégalement.¹⁶² Des responsables de l'exécutif et des députés du CNDD-FDD ont tenté en vain d'insérer des dispositions dans le nouveau code foncier pour annuler les titres fonciers des anciennes élites.¹⁶³ Aujourd'hui, la question de ces terres est débattue avec l'administration territoriale et le suivi de ces dossiers se fait parfois au cas par cas, ce qui a permis d'aboutir à certains compromis. Le partage équitable des terres, certes légitime, est malheureusement contredit par l'octroi dans des conditions irrégulières de parcelles aux nouvelles élites, notamment dans ces mêmes régions.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Article 234 de la loi N°1/08 du 1^{er} septembre 1986 portant code foncier du Burundi.

¹⁶² Liste des terrains irrégulièrement attribués, ministère de l'Eau, de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme, août 2010.

¹⁶³ Cette question a provoqué un vif débat au cours d'une plénière à l'Assemblée nationale. Entretiens de Crisis Group, députés, Bujumbura, octobre 2011.

¹⁶⁴ En août 2010, le ministre de l'Eau, de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme a attribué quatre terrains de dizaines d'hectares chacun à la famille de Gabriel Ntisezerana, deuxième vice-président de la République au moment des faits. L'un de ceux-ci était inscrit au nom de son épouse et deux autres au nom de l'un de ses enfants âgé de 12 ans. Lorsque l'Oluome et les médias ont révélé cette affaire en août 2011, le service de presse de l'intéressé, devenu entretemps président du Sénat, a invoqué une erreur du service concerné du ministère et réfuté toute acquisition de terrains au bénéfice de ses enfants. Entretien à la Radio publique africaine (RPA), 24 août 2011. Gabriel Ntisezerana aurait accepté de restituer tous ces terrains selon les propos du président de l'organisation de lutte contre la corruption lors d'une conférence de presse tenue fin septembre 2011 portant sur le bilan de l'Oluome au cours du premier semestre de cette même année, rapportée par radio Isanganiro le 26 septembre 2011.

E. LE PARTI AU POUVOIR SOUS TENSION

Les affaires de corruption depuis l'avènement au pouvoir du CNDD-FDD n'ont pas manqué de susciter des tensions internes, parfois à la limite de la crise. En 2007, l'éviction d'Hussein Radjabu de la direction du parti et la crise politique consécutive ont eu pour origine sa mainmise financière et les révélations qui s'en sont suivies. L'attribution en toute illégalité de l'exclusivité de la commercialisation du sucre produit par la Sosumo à sept commerçants – dont quatre membres du CNDD-FDD¹⁶⁵ – et l'achat sans appel d'offres de près de 200 véhicules pour les parlementaires par une députée qui lui était proche, entre autres, ont suscité de fortes critiques internes.¹⁶⁶ Mathias Basabose, député et commissaire général chargé de l'évaluation et du suivi des activités au sein du parti, a révélé plusieurs affaires impliquant la direction du CNDD-FDD et il en a été chassé. De même, la deuxième vice-présidente de la République qui dénonçait la mainmise de Radjabu sur l'exécutif a dû démissionner.¹⁶⁷ Finalement début 2007, ce dernier a été limogé de ses fonctions en raison de sa gestion solitaire et occulte du parti.¹⁶⁸

Loin de se dérouler dans la sérénité, la chute de Radjabu a provoqué un mouvement de dissidence interne animé par ses fidèles et une crise politique ouverte au sein du parti. Cette scission a également affecté les institutions puisqu'un certain nombre de députés et sénateurs ont démissionné pour constituer le « groupe des parlementaires épris du respect de la loi ». Ce groupe était principalement constitué de proches, d'obligés et de personnes ayant bénéficié du système prébendier mis en place par Radjabu. Leur adhésion à l'opposition parlementaire a d'ailleurs paralysé le fonctionnement de l'Assemblée nationale pendant plus d'une année en raison du boycott des sessions par les députés de l'opposition. Finalement les « radjabistes » ont été exclus de la chambre basse du parlement et remplacés dans des conditions très contestables.¹⁶⁹ Ils ont cependant poursuivi leur contestation du pouvoir au sein de l'Union pour la paix et le développement (UPD), un parti aujourd'hui membre de la coalition de l'opposition, l'Alliance démocratique pour le changement (ADC Ikibiri).¹⁷⁰

¹⁶⁵ Rapport de Crisis Group, *Burundi : la paix et la démocratie en danger*, op. cit.

¹⁶⁶ Entretiens de Crisis Group, députés du CNDD-FDD, Bujumbura, juin 2011.

¹⁶⁷ Rapport de Crisis Group, *Burundi : la paix et la démocratie en danger*, op. cit.

¹⁶⁸ Voir le briefing de Crisis Group, *Burundi : renouer le dialogue politique*, op. cit.

¹⁶⁹ Sur cette crise politique, voir *ibid.*

¹⁷⁰ Voir le rapport de Crisis Group, *Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique*, op. cit.

A la suite de la résolution controversée de la crise institutionnelle, le CNDD-FDD a retrouvé un semblant d'unité autour de sa nouvelle direction. Mais les multiples affaires de corruption et de malversations économiques ont continué à faire plusieurs « victimes » au sein du parti. Déjà en janvier 2007, le ministre de la Planification, du Développement et de la Reconstruction nationale et ministre des Finances au moment de la vente de l'avion présidentiel, Dieudonné Ngowembona, a été limogé du gouvernement pour cette affaire. En revanche, aucune poursuite n'a été lancée contre cette personnalité qui rejoignit les rangs de l'opposition. En juillet 2007, la nouvelle ministre des Finances, Denise Sinankwa, s'est exilée de peur de poursuites judiciaires dans le dossier Interpetrol. Le gouverneur de la Banque centrale, Isaach Bizimana, a été arrêté et emprisonné au début du mois d'août de la même année pour être finalement libéré sans jugement.

En février 2012, le remplacement du ministre à la présidence chargé de la Bonne gouvernance et de la Privatisation, Jean-Baptiste Gahimbare, par Issa Ngendakumana, tous deux du parti Frodebu-Nyakuri, tout juste trois mois après un remaniement ministériel consécutif à l'évaluation du premier bilan du gouvernement, semble attester des tiraillements au sein du pouvoir concernant la gestion de certains dossiers de ce ministère.¹⁷¹

Ces affaires de corruption affectent également la cohésion au sein du CNDD-FDD en réveillant d'anciens clivages.¹⁷² Depuis 2011, ce sont les révélations de l'ancien secrétaire exécutif du conseil des sages du parti, Manassé Nzobonimpa, qui ont provoqué une nouvelle onde de choc, en particulier au sein des militants.¹⁷³ D'une part, elles proviennent d'une personnalité importante du parti du fait de son rôle historique dans la rébellion et des diverses fonctions occupées au sein de l'appareil d'Etat et des organes dirigeants du CNDD-FDD. D'autre part, elles reflètent la déception interne grandissante et risquent de mécontenter une des bases du parti, ses anciens combattants, victimes selon les dires du dissident d'un détournement de fonds qui leur étaient alloués.¹⁷⁴ A l'instar de l'UPD, les dissensions actuelles au sein du CNDD-FDD risquent de donner naissance à une dissidence politique qui déplore la dérive du parti¹⁷⁵ tandis que d'autres mouvements dénoncent les

« crimes économiques » et revendiquent une meilleure gouvernance.¹⁷⁶

¹⁷¹ Entretiens de Crisis Group, diplomates, Bujumbura, février 2012.

¹⁷² Entretiens de Crisis Group, députés du CNDD-FDD, Bujumbura, octobre 2011.

¹⁷³ Ibid. Sur les révélations de Manassé Nzobonimpa, voir section III.B.

¹⁷⁴ « Interview exclusive de Manassé Nzobonimpa », *Iwacu*, 19 mars 2011.

¹⁷⁵ Dans un long entretien, Manassé Nzobonimpa déclare que son combat est « basé sur la défense de l'idéologie du parti CNDD-FDD, aujourd'hui menacée ». « Appel au combat politique », *Iwacu*, 3 juillet 2011.

¹⁷⁶ Le premier manifeste d'un nouveau mouvement armé (Forces pour la restauration de la démocratie) dénonce un gouvernement qui « protège les auteurs des crimes économiques ». Mémoire n°1 du 22 novembre 2011 du mouvement FRD-Abanyagihugu, colonel Pierre Claver Kabigiri, Gisuru.

IV. DE LA PAROLE AUX ACTES

Depuis quelques années, le Burundi fait partie des pays dans lesquels le gouvernement a fait de la lutte contre la corruption une priorité et l'a institutionnalisée à travers des lois et structures étatiques.¹⁷⁷ Mais il fait aussi partie des pays qui, dans les différents classements internationaux de gouvernance, au mieux stagnent et au pire régressent. Comme le signalait un diplomate,¹⁷⁸ l'écart s'agrandit entre les paroles et les actes, entre les textes et leur application, entre les politiques affichées et les pratiques des institutions. Même s'il est perfectible, le cadre légal et institutionnel n'est pas en cause et la volonté politique vient d'être réaffirmée par l'adoption de la stratégie nationale de la bonne gouvernance (SNBG).

En matière de lutte contre la corruption, le « problème burundais » est de rendre effectives les bonnes intentions officielles. Du fait de son irréalisme¹⁷⁹ et des blocages actuels, la SNBG risque de rejoindre la longue série des engagements symboliques et des annonces politiques sans lendemain.¹⁸⁰ Pourtant la stratégie est fondée sur un diagnostic pertinent et ses orientations stratégiques ne peuvent être que partagées : « l'accroissement de la transparence dans la gestion des affaires publiques, le renforcement des ca-

pacités opérationnelles des structures chargées de la lutte contre la corruption, la mise en place d'un cadre légal cohérent et efficace, l'éducation », ¹⁸¹ etc.

Les recommandations qui suivent s'inscrivent dans le sillage de cette stratégie en sélectionnant les mesures prioritaires et en y ajoutant quelques innovations dont certaines sont déjà débattues par la société civile burundaise. Mais l'objectif principal de ces recommandations est de créer les conditions de possibilité de ces réformes. Pour être utilisés, les nouveaux droits qu'il faut établir supposent une société civile équipée intellectuellement et financièrement et mobilisée massivement autour de ce problème¹⁸² ; pour être efficaces, les organismes de lutte contre la corruption doivent être indépendants ; pour que de véritables réformes soient mises en œuvre, les bailleurs doivent exiger des résultats.

A. RENDRE LES CONTRE-POUVOIRS INSTITUTIONNELS REELLEMENT INDEPENDANTS

Les faibles performances des institutions de lutte contre la corruption (Cour des comptes, Inspection générale de l'Etat, brigade et Cour anti-corruption, etc.) vont à l'encontre des efforts d'amélioration du climat des affaires dans lesquels le Burundi s'est engagé.¹⁸³ Parmi les cinq critères qui déterminent l'efficacité des organismes de lutte contre la corruption,¹⁸⁴ l'indépendance est celui qui fait le plus

¹⁷⁷ Pour un panorama historique de la lutte contre la corruption en Afrique, lire Stephen E. Riley, « The Political Economy of Anti-Corruption Strategies in Africa », *The European Journal of Development Research*, 10/1 (1998), p. 129-159. Le Kenya, Madagascar et le Cameroun présentent des similarités avec le Burundi : ces trois pays se sont dotés de lois, stratégies et institutions de lutte contre la corruption sans pour autant faire de grands progrès en la matière. Comme au Burundi, le gouvernement de Ravalomanana à Madagascar avait créé en 2004 un organisme anti-corruption avec l'appui des Etats-Unis, qui était malheureusement rattaché à la présidence. Les autorités camerounaises évoquent maintenant la création d'un tribunal spécial contre la corruption à l'instar du Burundi. « Lutte contre la corruption : le gouvernement camerounais propose un tribunal spécial », *La Référence*, 5 décembre 2011.

¹⁷⁸ L'ambassadeur de l'UE a salué l'engagement du chef de l'Etat dans la lutte contre la corruption mais a souhaité que « les actes rejoignent les paroles ». « Le Burundi invité à plus d'efforts dans la lutte contre la corruption s'il ne veut pas perdre la confiance des bailleurs », *Iwacu*, 7 septembre 2011. L'Olucome a adressé à la présidence un huitième courrier de rappel des affaires judiciaires en souffrance. Lettre du 25 janvier 2012, référencée 14/OLUCOME/01/2012, Bujumbura.

¹⁷⁹ La SNBG examine l'ensemble du champ de la gouvernance publique et propose des réformes politiques, administratives, judiciaires et économiques qui représentent plus d'une centaine de mesures concrètes. Le chapitre sur la lutte contre la corruption compte à lui seul plus de vingt mesures. Voir annexe F.

¹⁸⁰ Les SNBG ont fait florès depuis plusieurs années et plusieurs pays (Côte d'Ivoire, Mauritanie, Tchad, etc.) s'en sont dotés sans amélioration notable de leur gouvernance.

¹⁸¹ Voir le chapitre « Axes stratégiques et actions prioritaires pour une lutte efficace contre la corruption », « Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption », op. cit., p. 56-59.

¹⁸² Entretien de Crisis Group, président de la Parcem, Bujumbura, août 2011.

¹⁸³ Le Burundi s'est vu classé 181^e du rapport « Doing business 2011 » de la Banque mondiale qui évalue annuellement le climat des affaires dans 183 pays. A la suite de la présentation officielle de ce document aux autorités burundaises, celles-ci ont initié un train de mesures devant raccourcir et alléger les procédures en vue de « rendre le Burundi plus attirant aux investisseurs tant nationaux qu'étrangers ». « Les grandes réalisations du gouvernement en matière de gouvernance économique », deuxième vice-présidence, avril 2011. Déjà auparavant, plusieurs réformes légales et réglementaires avaient été mises en œuvre dans ce but : un nouveau code des investissements promulgué en 2008, un nouveau code foncier, la loi sur la faillite et sur le concordat des entreprises, etc. Ces innovations ont permis au Burundi d'atteindre la 169^e place dans le rapport « Doing business 2012 ». Cette avancée est surtout le résultat de la promulgation du nouveau code sur les sociétés privées et à participation publique le 31 mai 2011. Par conséquent, il reste à concrétiser par la pratique ces réformes réglementaires.

¹⁸⁴ Ces critères sont le soutien politique, les ressources adéquates, la compétence professionnelle et la probité, la clarté et la force

gravement défaut. Or rendre indépendants les organismes de contrôle et de régulation nécessite quatre mesures :

- *La mise en place de la Haute Cour de justice prévue par les articles 233, 234, 235 et 236 de la Constitution.* Cette Cour – une des recommandations de la SNBG – est actuellement le chaînon manquant du système judiciaire, elle est compétente pour juger le président de la République pour haute trahison, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et les vice-présidents de la République pour crimes et délits commis au cours de leur mandat et sa mise sur pied est toujours retardée.¹⁸⁵
- *La normalisation des garanties statutaires de la magistrature.* Il est certes urgent de créer la Haute Cour de justice mais il est aussi essentiel de faire en sorte que ses magistrats échappent aux pressions et influences politiques grâce au principe de l'inamovibilité. Certaines prérogatives et la composition du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) doivent être modifiées en vue de le soustraire à l'emprise de l'exécutif en confiant sa présidence à un haut magistrat et non plus au président de la République assisté du ministre de la Justice. De même, le CSM doit être le premier garant de l'indépendance de la magistrature en proposant notamment les nominations des magistrats et en étant l'instance ultime de décision pour la gestion des carrières.
- *Les organismes de contrôle et de régulation ne doivent plus être sous la tutelle de l'exécutif.*¹⁸⁶ Le statut de l'Inspection générale de l'Etat, de l'Agence de régulation et de contrôle des télécommunications, de l'Autorité de régulation des marchés publics doit être modifié de manière à en faire des autorités administratives indépendantes à l'instar de l'institution de l'Ombudsman récemment créée : budget voté par le parlement, responsables nommés par le parlement après une procédure de sélection publique, garanties statutaires, devoir de neutralité politique, bilan d'activités présenté au parlement, etc.¹⁸⁷
- *L'exigence de probité et de neutralité doit être au cœur du statut du personnel de ces organismes.* Les fonctions de direction de ces organismes doivent être in-

juridique du mandat et l'indépendance. « Combattre la corruption et restaurer la responsabilité au Burundi », USAID, Bujumbura, mai 2006.

¹⁸⁵ Voir « Les intouchables de Ntakaburimwo », *Iwacu*, 6 juillet 2011.

¹⁸⁶ Déjà préconisée dans le rapport de Crisis Group, *Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique*, op. cit., cette recommandation est plus que jamais d'actualité.

¹⁸⁷ Sur la notion d'autorité administrative indépendante, lire Roland Drago, « Pour ou contre les autorités administratives indépendantes », Académie des sciences politiques et morales, 29 octobre 2007.

compatibles avec l'appartenance présente et passée à un parti politique et les déclarations de patrimoine¹⁸⁸ doivent être systématisées et vérifiées, à la fois pour le personnel en place et les futurs recrutements. Dans la mesure où ceux qui sont chargés d'appliquer la loi sont aussi les mieux placés pour la contourner, il convient de créer un corps de contrôleurs au-dessus de tout soupçon.

Par ailleurs, comme recommandée dans le précédent rapport de Crisis Group,¹⁸⁹ la loi anti-corruption doit être révisée pour renforcer les dispositions relatives à la déclaration des biens et à l'enrichissement illicite¹⁹⁰ en incluant notamment des sanctions à l'égard des contrevenants à l'obligation de déclaration et des mécanismes de gel, saisie et recouvrement des biens et avoirs acquis illégalement. En outre, cette loi doit définir précisément l'enrichissement illicite et clarifier les circonstances dans lesquelles les personnes dépositaires de l'autorité publique, chargées d'une mission de service public ou élues seraient amenées à justifier leurs biens et leur train de vie. Ses compétences devraient être étendues, via une chambre spéciale, notamment aux ministres et parlementaires qui bénéficient de privilèges de juridiction. Cette loi doit aussi prévoir une procédure de dénonciation anonyme et une protection judiciaire pour les informateurs.¹⁹¹ De même, des mécanismes de coopération entre ces organismes de contrôle et de régulation et avec les administrations financières (notamment l'OBR) doivent être institutionnalisés.

B. AMELIORER LA GOUVERNANCE ET LA TRANSPARENCE DE L'ADMINISTRATION

Dans une situation post-conflit, la reconstruction et le développement impliquent une redynamisation de l'Etat. Au Burundi comme dans la plupart des pays post-conflit, cette redynamisation s'est inspirée des principes du « new public management » qui ont conduit à une refonte des textes

¹⁸⁸ L'article 146 de la Constitution prévoit une déclaration de patrimoine pour les agents publics.

¹⁸⁹ Rapport de Crisis Group, *Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique*, op. cit., p. 19.

¹⁹⁰ L'article 58 de la loi anti-corruption sur l'enrichissement illicite dispose : « est puni d'une servitude pénale de trois à cinq ans et d'une amende portée au simple jusqu'au double de la valeur du bien toute personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif, dont l'origine illicite aura été établie par une décision judiciaire ».

¹⁹¹ Depuis quelques années et en réponse au problème de la corruption, ce type de législation se développe dans d'autres pays au niveau national (Public Interest Disclosure Act, 1998, Royaume-Uni ; Whistleblower Protection Act, 1989, Etats-Unis ; Protected Disclosures Act, 2010, Afrique du Sud) et au niveau international (articles 32 et 33 de la Convention des Nations unies contre la corruption et article 5 de la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption).

fondamentaux de l'administration mais sans modifier fondamentalement les pratiques. Les autorités ignorent, par exemple, complètement la loi sur la distinction des fonctions politiques des fonctions techniques.¹⁹²

Afin d'améliorer la gouvernance et la transparence de l'administration, le gouvernement doit revenir au respect de la lettre et de l'esprit des lois régissant le statut des agents publics. Au vu de la surreprésentation des membres du parti présidentiel dans certaines fonctions techniques (directeurs généraux des ministères), il doit dépolitiser la haute fonction publique et définir de manière plus rigoureuse les profils de postes pour les hauts fonctionnaires. Il doit également appliquer l'obligation de déclaration de patrimoine non pas pour tous les fonctionnaires mais pour les hauts fonctionnaires, les cadres des services financiers de l'Etat (OBR, marchés publics, organismes chargés de la privatisation, etc.) et les membres du gouvernement à l'instar du président.¹⁹³ Ces déclarations doivent être publiées, vérifiées par un groupe interservices comprenant des membres du ministère de la Fonction publique et des organismes de lutte contre la corruption, et des sanctions doivent être prévues en cas de déclaration mensongère et de refus de déclaration.

La question de l'accès à l'emploi public est très sensible dans un pays marqué par un fort chômage de la jeunesse et des décennies de monopolisation ethnique de l'appareil d'Etat. Là aussi un retour aux textes s'impose.¹⁹⁴ Il est impératif de mettre en place la commission de recrutement du ministère de la Fonction publique avec la participation de la société civile et de faire connaître du grand public la procédure de recrutement et les voies de recours possibles. Dans le souci de dépolitiser l'accès à l'emploi, les membres de cette commission ne doivent pas être affiliés à des partis politiques et sa composition doit être diversifiée au niveau du genre, de l'ethnie et de la région. Enfin les candidats à un emploi seraient tenus de déclarer leur appartenance à un parti politique.

S'agissant des marchés publics, force est de constater que la nouvelle législation en la matière n'a pas significativement changé les pratiques. D'une part, elle est souvent violée ou contournée en dépit des nombreuses dénonciations de ces pratiques par les médias et organisations de lutte

contre la corruption. D'autre part, certaines dispositions de cette loi doivent être modifiées. Il faut notamment inclure des représentants de la société civile dans les cellules de passation des marchés publics au sein des administrations et limiter par décret les catégories de marchés ayant un caractère secret. De plus, il est indispensable de changer la composition de la commission chargée d'octroyer des dérogations pour la passation des marchés de gré à gré présentant un caractère secret et en confier la présidence à un haut magistrat.

Dans la mesure où le secteur des ressources minérales et des hydrocarbures est en phase de développement et où il est considéré internationalement comme un secteur à fort potentiel de corruption, il convient d'adopter rapidement un nouveau cadre légal qui s'inspire des bonnes pratiques internationales¹⁹⁵ et fasse une large place à la société civile. A ce titre, le code minier en cours d'élaboration doit prévoir la création d'une commission interministérielle d'experts en charge de l'analyse de tous les dossiers de demande de licences, l'établissement de critères objectifs et rigoureux dans la sélection des compagnies (notamment le respect de certaines normes environnementales et sociales et l'obligation de développement local), la transparence contractuelle, commerciale et financière (publication des contrats, diligence raisonnable et certification des minerais). Au titre de la transparence financière, le Burundi doit adhérer à l'Initiative sur la transparence des industries extractives qui implique la publication des paiements effectués par les compagnies et des versements reçus par les Etats.¹⁹⁶

Dans le même souci de renforcer la transparence au sein de l'administration publique, le gouvernement doit adopter une loi favorisant l'accès du grand public aux documents administratifs et publier sur internet les informations financières détaillées de l'Etat et des entreprises publiques (budget voté et exécuté par ministères et organismes publics, amendements budgétaires, comptes annexes, marchés publics, etc.).

¹⁹² Loi N°1/09 du 17 mars 2005 portant distinction des fonctions politiques des fonctions techniques.

¹⁹³ Le chef de l'Etat s'est prêté à cet exercice en 2005 et en 2010.

¹⁹⁴ Dans une conférence de presse tenue le 14 février 2012 par diverses organisations de la société civile pour demander la libération du président de la Parcem et une plus grande transparence dans le recrutement dans la fonction publique et en particulier au ministère de la Justice, celles-ci ont également recommandé de « respecter la loi portant statut général des fonctionnaires qui réglemente le recrutement et la gestion du personnel de la fonction publique ». Radio Isanganiro, 14 février 2012.

¹⁹⁵ Pour mener à bien sa réforme minière, le législateur burundais pourrait notamment s'inspirer de la récente « Africa Mining Vision » conçue par l'Union africaine et qui présente les différentes méthodes pour une mise en valeur du secteur minier ainsi que des récentes réflexions du groupe d'experts UA/UE sur la gouvernance des ressources naturelles. « Africa Mining Vision », Union africaine, Addis Abeba, février 2009 et « Outcome of the Africa/EU working group on governance of natural resources, including in conflict and post-conflict situations », Bruxelles, 27-28 septembre 2011.

¹⁹⁶ Voir le site internet de l'Initiative, <http://eiti.org/fr>.

C. CREER UN MOUVEMENT DE MASSE POUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Au Burundi, ce ne sont pas les contre-pouvoirs institutionnels qui portent la lutte contre la corruption mais des associations, et plus particulièrement l'Olucome, à l'origine de la quasi-totalité des affaires de corruption rendues publiques et, dans une moindre mesure, la Parcem, plus orientée vers le plaidoyer pour améliorer la gouvernance économique. Privilégiant la dénonciation publique, ces associations sont à l'origine de la révélation de la plupart des « affaires » et leur travail doit, de ce fait, continuer de bénéficier du soutien des bailleurs et de l'attention des médias. Néanmoins, ces associations représentent largement une élite urbaine plus ou moins en rupture avec le pouvoir actuel alors que la lutte contre la corruption implique un mouvement de masse capable d'exercer une pression forte sur les autorités.¹⁹⁷

La constitution d'un forum anti-corruption prévu par la SNBG serait une première étape vers un mouvement de masse. Ce forum permettrait de rapprocher les associations et les entreprises qui, avec les usagers de l'administration, sont une des principales victimes de la corruption. Il permettrait aussi de sensibiliser le monde rural à ce problème qui ne l'épargne pas, notamment en termes de corruption foncière. Cette nouvelle structure pourrait fédérer les énergies afin de surveiller les marchés publics, les pratiques liées au trafic d'influence, la corruption dans les affaires foncières et l'enrichissement illicite des politiciens et fonctionnaires. Une base de données sur la corruption, des campagnes de sensibilisation, etc., pourraient être élaborées par le forum. L'université doit y participer activement afin d'effectuer des recherches et actions sur la corruption et son impact sur les dépenses publiques, et apporter ainsi ses compétences au service d'une cause civique. Des recherches universitaires sur ce sujet permettraient de guider la réflexion du forum.¹⁹⁸

Grâce à la conjonction des compétences et des campagnes publiques, le forum pourrait aussi effectuer des audits sociaux et des évaluations indépendantes du « système na-

tional d'intégrité »,¹⁹⁹ des efforts du gouvernement en termes de lutte contre la corruption, du climat des affaires et de la privatisation. Les audits sociaux sont des évaluations des programmes et services publics conduites directement par les bénéficiaires, à la base, qui permettent de mesurer leur degré de satisfaction et d'identifier les déperditions de fonds publics.²⁰⁰ L'évaluation du système national d'intégrité permettrait de faire des propositions d'amélioration du dispositif de lutte contre la corruption.

La nouvelle Chambre fédérale de commerce et d'industrie (CFCI) et les autres organisations de promotion des affaires doivent évaluer périodiquement le climat des affaires²⁰¹ grâce à une grille d'examen du respect du nouveau cadre légal et réglementaire et en faire une large publicité. Par ailleurs, afin que le processus de privatisation soit mené de manière plus transparente et en conformité stricte avec la loi, son évaluation prévue au cours de cette année par une organisation locale indépendante²⁰² doit être partagée et discutée dans le forum et permettre de mieux préparer la privatisation programmée de grandes entreprises (Sosumo et Onatel notamment).

D. DES BAILLEURS FACE A LA RESPONSABILITE DE L'EFFICACITE DE L'AIDE

A l'instar de la société civile burundaise, les bailleurs doivent contribuer à la création des conditions d'une lutte effective contre la corruption. La question n'est pas d'augmenter ou de réduire l'aide à ce pays fragile mais de faire en sorte que cette aide soit efficace et ne soit pas gâchée par la dérive actuelle de la gouvernance publique. La logique de la SNBG implique d'ailleurs leur participation à plusieurs titres.

¹⁹⁷ L'analyse des campagnes de lutte contre la corruption montre que celles-ci ont davantage de chances de succès quand elles sont portées par un mouvement de masse. Voir Stephen E. Riley, op. cit. Au Liberia, la société civile a été à l'origine de plusieurs initiatives de lutte contre la corruption et notamment du Programme de gouvernance et de management économique adopté par le gouvernement en octobre 2005. Voir le rapport Afrique de Crisis Group N°87, *Liberia et Sierra Leone : reconstruire des Etats en faillite*, 8 décembre 2004.

¹⁹⁸ Les milieux universitaires burundais pourraient s'inspirer notamment des travaux de l'Accountability Initiative en Inde qui a développé un projet d'évaluation des programmes sociaux du gouvernement afin de vérifier le bon usage des fonds publics.

¹⁹⁹ Transparency International a développé une méthodologie pour évaluer les lois, organismes et processus qui contribuent à l'intégrité, la responsabilité et la transparence dans un pays donné et qui est dénommé « système national d'intégrité ». www.transparency.ch/fr/aktivitaeten/SNI/index.php?navanchor=2210005.

²⁰⁰ Sur les audits sociaux, lire « Social Audit Toolkit », Public Affairs Centre, Bangalore (2010) ; Y. Aiyar, B. Posani, A. Patnaik, M. Devasher, « Institutionalizing Social Accountability : Considerations for Policy », Accountability Initiative Policy Paper no. 2, 2 octobre 2009 ; et « Social audits in India, a slow but sure way to fight corruption », *The Guardian*, 13 janvier 2012.

²⁰¹ La CFCI entend notamment mettre à la disposition des milieux d'affaires un guichet de suivi des réformes économiques où ils pourraient notamment faire part de leurs doléances. Entretien de Crisis Group, responsable de la CFCI, Bujumbura, janvier 2012.

²⁰² Entretien de Crisis Group, responsable de l'Observatoire de l'action gouvernementale, Bujumbura, janvier 2012.

Les récentes prises de position des bailleurs occidentaux (les plus importants en volume d'aide) sont bienvenues : mise en œuvre de l'article 8 de l'accord de Cotonou, appui aux associations de la société civile (et notamment à l'Olucome), pressions en privé, etc. Ils doivent par conséquent continuer à soutenir les efforts de la société civile et faire de l'application de la SNBG une priorité.

L'aide des donateurs doit être orientée vers la société civile et ses efforts en termes de lutte contre la corruption. Ils doivent notamment appuyer la formation des associations, des médias, des avocats et des structures du secteur privé dans la connaissance des finances publiques, des marchés publics et des textes de lois relatifs à leur contrôle. De même ils doivent soutenir les échanges d'expériences entre la société civile burundaise et celles d'autres pays confrontés au même problème.

Le financement et l'application de la SNBG doivent être inscrits à l'ordre du jour du dialogue entre bailleurs et entre l'UE et le Burundi au titre de l'article 8 de l'accord de Cotonou et la SNBG doit être considérée comme le « contrat de gouvernance et de développement » entre l'UE et le Burundi. Par cohérence, les bailleurs devraient lier leur aide budgétaire à la mise en œuvre des mesures précédemment citées, relatives à l'indépendance des contre-pouvoirs institutionnels et à l'amélioration de la gouvernance et de la transparence de l'administration. En ce qui concerne le Burundi, l'élaboration du XI^e Fonds européen de développement et les discussions sur un futur appui budgétaire représentent l'opportunité de lier aide budgétaire et bonne gouvernance, de faire de la gouvernance un secteur prioritaire et d'effectuer une évaluation par la Cour des comptes européenne de l'efficacité de l'aide pour la gouvernance démocratique en complément des autres évaluations en cours.²⁰³

Le dispositif institutionnel de lutte contre la corruption ne doit recevoir d'appui qu'après octroi des garanties d'indépendance et un audit de performance. De même les audits sociaux doivent être systématiquement intégrés aux projets de développement des bailleurs afin de permettre à la population de faire connaître son point de vue sur l'usage des fonds. En l'absence de progrès rapides, les pourvoyeurs d'aide budgétaire, au premier rang desquels l'UE, doivent changer les modalités de leur aide conformément aux principes inclus dans la nouvelle proposition de la Commission européenne sur l'aide budgétaire.²⁰⁴

Enfin, les donateurs doivent demander à l'ONUSD de rendre publique son évaluation de la mise en œuvre de la convention des Nations unies contre la corruption par les autorités burundaises et ils doivent suspendre les projets de développement où des actes de corruption sont avérés et engager des poursuites.

²⁰³ La Commission européenne avec d'autres Etats membres conduit une évaluation de son appui au Burundi.

²⁰⁴ Tout en privilégiant l'aide budgétaire, l'UE la lie spécifiquement à la gouvernance publique du pays récipiendaire. En cas de détérioration de cette gouvernance, un durcissement des conditions et un réexamen de sa coopération globale avec le pays

partenaire sont prévus. Voir « Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement » et « La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers », communications de la Commission, 13 octobre 2011.

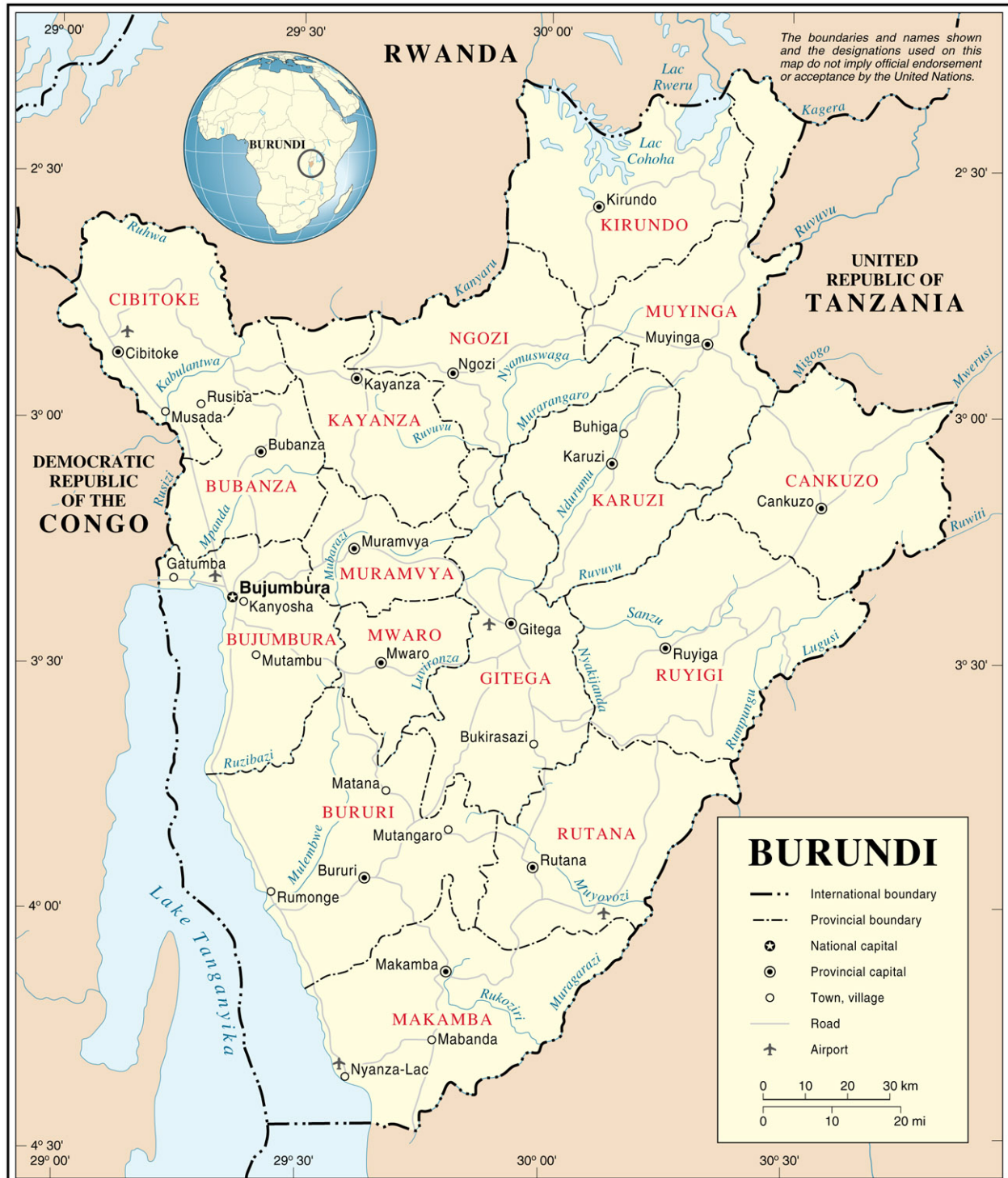
V. CONCLUSION

La crise de corruption qui sévit au Burundi est un problème à la fois national et international. National parce qu'il s'agit d'une crise qui menace des éléments clés du processus de paix : pacte des élites, accès aux ressources publiques et privées, cohésion des partis politiques. International parce qu'il s'agit d'une crise qui compromet les efforts des donateurs et menace directement les perspectives de stabilité et de développement du pays. Certes, l'administration publique a fait l'objet, au cours de ces dernières années, d'un certain nombre de réformes et d'initiatives appréciables, mais les pratiques néo-patrimoniales ont la vie dure et n'ont pas disparu avec le conflit, loin de là. Si la paix a pu être en grande partie « imposée » de l'extérieur, il n'en est pas de même de la bonne gouvernance.

Le défi du Burundi est celui du passage à l'acte. Le problème n'est pas de se doter du « bon » dispositif institutionnel et des « bonnes » lois mais d'inverser des rapports de force pour l'instant encore défavorables à la promotion de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption. La SNBG ne sera qu'une incantation de plus à la bonne gouvernance si la réforme ne s'accompagne pas d'une politique de la réforme, c'est-à-dire d'une alliance des acteurs et forces sociales en faveur du changement de gouvernance.

Nairobi/Bujumbura/Bruxelles, 21 mars 2012

ANNEXE A
 CARTE DU BURUNDI



ANNEXE B

L'ECONOMIE BURUNDAISE EN QUELQUES CHIFFRES

Années	2008	2009	2010
Population (en millions)	7,9	8,2	8,4
Taux annuel de croissance démographique	3 %	2,9 %	2,6 %
Taux de croissance du PIB	4,5 %	3,5 %	3,9 %
Taux d'inflation	24,4 %	10,7 %	6,4 %
Balance commerciale	-27 %	-17 %	-22,5 %
Déficit budgétaire	-15,5 %	-16,1 %	-13,4 %
PIB/habitant	140 \$/habitant	150 \$/habitant	170 \$/habitant

Source : Gouvernement du Burundi, Fonds monétaire international, Groupe de la banque mondiale – extrait de la cinquième Economic Reform Support Grant.

ANNEXE C

EVOLUTION DES AFFILIATIONS POLITIQUES DES DIRIGEANTS DES PRINCIPALES ENTREPRISES PUBLIQUES

Entreprises	2001	2006	2012
Banque de la république du Burundi (BRB)	Grégoire Banyiyezako Uprona Tutsi, Bujumbura Rural	Gabriel Ntisezerana CNDD-FDD Hutu, Bubanza	Gaspard Sindayigaya Frodebu(?) ²⁰⁵ Hutu, Rutana
Banque commerciale du Burundi (Bancobu)	Libère Ndabakwaje Uprona Tutsi, Bujumbura Rural	–	Jean Ciza CNDD-FDD Hutu, Kayanza
Banque nationale pour le développement économique (BNDE)	Gaspard Sindayigaya Frodebu Hutu, Rutana	Jean Ciza CNDD-FDD Hutu, Kayanza	Donatien Nijimbere CNDD-FDD Hutu, Ruyigi
Société d'assurances du Burundi (Socabu)	Astère Girukwigomba Uprona Tutsi, Gitega	Eloie Bigerinyange CNDD-FDD Tutsi, Muramvya	Onésime Nduwimana CNDD-FDD Hutu, Gitega
Office du thé du Burundi (OTB)	Salvator Nimubona Uprona Tutsi, Bururi	Alexis Nzohabonimana CNDD-FDD Hutu, Muramvya	Alexis Nzohabonimana CNDD-FDD Hutu, Muramvya
Société sucrière du Moso (Sosumo)	Numérien Barutwanayo Uprona Tutsi, Ruyigi	Alexis Ntaconzoba CNDD-FDD Tutsi, Rutana	Audace Bukuru CNDD-FDD Tutsi, Makamba
Office national des télécommunications (Onatel)	Augustin Ndabihore Uprona Tutsi, Mwaro	Alfred Ndarigumije CNDD-FDD Hutu, Muramvya/ Bujumbura Mairie	Donatien Ndayishimiye CNDD-FDD Hutu, Bujumbura Mairie
Régie de distribution de l'eau et de l'électricité (Regideso)	Philippe Niyongabo Uprona Tutsi, Bururi	Wilson Itangishaka CNDD-FDD Tutsi, Bujumbura Mairie	Pascal Ndayishimiye CNDD-FDD Hutu, Kayanza

²⁰⁵ L'intéressé n'a pas officiellement démissionné du Frodebu mais il ne participe plus à ses activités. C'est le beau-frère du président Nkurunziza.

Entreprises	2001	2006	2012
Institut national de sécurité sociale (INSS)	Major Léonce Ndiwokubwayo FAB ²⁰⁶ Tutsi, Bururi	Nicéphore Ndimurukundo PIT Tutsi, Bujumbura Rural	Major Frédéric Ntimarubusa FDN ²⁰⁷ Tutsi, Ruyigi
Agence de régulation et de contrôle des télé-communications (ARCT)	Colonel Nestor Misigaro FAB Tutsi, Makamba	Joseph Nsengana CNDD-FDD Hutu, Bujumbura Mairie	Salvator Nizigiyimana CNDD-FDD Hutu, Muramvya
Société de déparçage et de conditionnement du café (Sodeco)	Epitace Bayaganakandi MRC Tutsi, Mwaro	Cyrille Ndenzako Uprona Tutsi, Mwaro	Vital Nzobonimpa CNDD-FDD Hutu, Gitega
Société régionale de développement de l'Imbo (SRDI)	Damien Fyiroko Uprona Tutsi, Rutana	Venant Niyongere CNDD-FDD Tutsi, Bubanza	Zacharie Sakubu CNDD-FDD Hutu, Muramvya
Société burundaise de gestion aéroportuaire (Sobugea)	Adrien Sibomana Uprona Hutu, Muramvya	Henri Lepage CNDD-FDD Hutu, Bujumbura Mairie	Elias Buregure CNDD-FDD Tutsi, Bujumbura Mairie
Air Burundi	Colonel Evariste Gatogato FAB Tutsi, Muyinga	Salvator Nizigiyimana CNDD-FDD Hutu, Muramvya	Melchior Nahimana CNDD-FDD Hutu, Ngozi
Encadrement des constructions sociales et aménagement de terrains (Ecosat)	Chantal Baringuvu Uprona Tutsi, Bujumbura Rural	Chantal Baringuvu Uprona Tutsi, Bujumbura Rural	Joseph Sabiyumva CNDD-FDD Tutsi, Bururi
Fonds de promotion de l'habitat urbain (FPHU)	Fidèle Niyungeko Uprona Tutsi, Bururi	Audace Bukuru CNDD-FDD Tutsi, Makamba	Aloys Ntakirutimana CNDD-FDD Tutsi, Cibitoke

²⁰⁶ Forces armées burundaises. Les membres de ce corps sont censés être neutres selon la Constitution.

²⁰⁷ Forces de défense nationale. Les membres de ce corps sont censés être neutres selon la Constitution.

ANNEXE D

DIRECTEURS GÉNÉRAUX ET PRÉSIDENTS DES CONSEILS D'ADMINISTRATION DES BANQUES COMMERCIALES

BANQUES	STATUTS	Directeurs généraux	Présidents du conseil d'administration
Banque commerciale du Burundi (Bancobu)	Banque à capitaux mixtes majoritairement privés	Jean Ciza (CNDD-FDD)	Léa Ingabire (CNDD-FDD)
Banque burundaise pour le commerce et l'investissement (BBCI)	Banque à capitaux mixtes majoritairement privés	Jean-Marie Blair (CNDD-FDD)	Herman Ndayisaba
Banque de crédit du Burundi (BCB)	Banque à capitaux mixtes majoritairement privés	Tharcisse Rusumo (CNDD-FDD)	Rose Katariho (CNDD-FDD)
Banque de gestion et de financement (BGF)	Banque privée à capitaux essentiellement burundais	Cyrille Sigejeje (RADDES)	Trinitas Girukwishaka
Diamond Trust Bank (DTB)	Banque privée appartenant à 100 pour cent à DTB Kenya	Ida Mabushi	Shafiq Jiwani (opérateur économique)
Ecobank	Banque privée filiale du groupe international ouest-africain Ecobank	Stéphane Doukoure (banquier de nationalité ivoirienne ayant évolué dans le groupe Ecobank)	Isaac Budabuda
Finbank	Banque privée filiale du groupe nigérian Access Bank	Jean-Marie Miravumba (banquier de nationalité rwandaise ayant fait carrière dans le groupe Access Bank)	Okey Mwukey (du groupe Access Bank)
Interbank Burundi (IBB)	Banque privée à capitaux burundais et étrangers œuvrant au Burundi	Callixte Mutabazi	Georges Koukoulis (opérateur économique de nationalité grecque actionnaire dans IBB)

ANNEXE E

LISTE DES ENTREPRISES PRIVATISEES OU CEDEES EN BAIL

Entreprises	Acquéreurs	Commentaires
Abattoir public de Bujumbura	Société de gestion de l'abattoir de Bujumbura (Sogeab)	La société est en partie composée d'anciens responsables et membres du personnel de l'abattoir lorsque cette dernière était encore une entreprise publique.
Centre touristique de Resha	La société MKM Comesa Ltd représentée par Silas Majyambere, homme d'affaires hutu rwandais	Ce centre touristique a été cédé en bail mais le contrat et la convention signés entre l'office du tourisme du Burundi (OTB) et la société MKM COMESA Ltd font l'objet d'un différend.
Cercle nautique de Bujumbura	Ibid	Ibid
Complexe textile du Burundi (Cotebu)	Afri-textile de Maurice	L'entreprise a été cédée en bail sur une période de 30 ans.
Office national pharmaceutique (Onapha)	La société industrielle pharmaceutique du Burundi (SIPHAR)	La société retenue, un groupe d'origine indienne, est encore en négociations avec le gouvernement.
Société hôtelière touristique du Burundi (SHTB)	–	L'hôtel avait été cédé en bail à la chaîne d'hôtellerie internationale Serena mais cette dernière s'est désistée par la suite.
Stations lavage de café (13)	Webcor, une multinationale de nationalité suisse	
Union commerciale d'assurances et de réassurance (Ucar)	Nkamicaniye, un homme d'affaires tutsi	Les actions de l'Etat détenues dans UCAR ont été initialement rachetées par Nkamicaniye qui les a, par la suite, revendues à Aloys Ntakarutimana, un Tutsi du CNDD-FDD.

ANNEXE F

MESURES ANTI-CORRUPTION PREVUES DANS LA STRATEGIE NATIONALE DE BONNE GOUVERNANCE

Cadre légal

1. Audit des législations internationales.
2. Identifier d'autres lois nécessaires pour prévention et répression.
3. Audit de l'arsenal juridique burundais.

Structures chargées de la lutte contre la corruption

4. Audit institutionnel et de capacité.
5. Amélioration de la coordination et de la collaboration des structures.
6. Renforcement des capacités des structures.

Recouvrement des biens et avoirs détournés ou acquis illicitement

7. Mise en place de suivis de dossiers en rapport avec les infractions connexes transmises aux instances judiciaires.
8. Mise en place de mécanisme de gel, de saisie conservatoire et de recouvrement des avoirs et biens produits de la corruption.
9. Renforcement de la coopération internationale en matière de récupération des avoirs.

Gestion des marchés publics

10. Publication des offres, y compris sur les sites gouvernementaux.
11. Planification de tous les marchés à passer en cours d'année.
12. Publication des systèmes et des procédures.
13. Réduction des pouvoirs discrétionnaires des responsables en charge.
14. Systématisation et renforcement des cellules de passation de marchés dans les administrations notamment.
15. Systématisation des redditions de comptes.
16. Etablissement de standards minimums de conduite auxquels les fournisseurs de biens et de services seront soumis.
17. Déclarations des conflits d'intérêts des cadres administratifs chargés des marchés publics et des négociations de contrats dans l'administration.

18. Renforcement de la capacité des agents.
19. Enquêtes sur les qualifications et les emplois antérieurs des postulants aux hauts postes sensibles.
20. Fixation des profils pour la nomination aux hautes fonctions.
21. Confection d'un code d'éthique.
22. Rapports annuels d'audit sur l'éthique dans l'administration.
23. Sanctions dissuasives appliquées en cas d'écart au code d'éthique.

Partenariat avec la société civile et le secteur privé

24. Favoriser l'émergence d'un forum national anti-corruption et l'associer à la mise en œuvre de la stratégie nationale.
25. Favoriser la mise en place des comités locaux de bonne gouvernance et la culture de dénonciation des actes de corruption.
26. Etablir le partenariat avec le secteur privé en vue de décourager les pratiques de corruption dans ce secteur.
27. Stimuler la mobilisation et l'engagement des syndicats de travailleurs dans la promotion de l'éthique et dans la lutte contre la corruption.
28. Campagne médiatique nationale d'information de sensibilisation sur les procédures administratives, les droits et devoirs des citoyens, la corruption et la bonne gouvernance.
29. Traduction en kirundi et large diffusion des lois anti-corruption.