

CORRUPTION ET DÉVELOPPEMENT AU BURUNDI

*Barumwete Siméon et Hajayandi Nicolas
Université du Burundi*

Résumé : Tous les pays du monde aspirent légitimement au développement. Pour cela, ils exploitent toutes les voies pour y arriver dont la suppression de toutes les barrières. Par ses effets négatifs, la corruption est un obstacle majeur au développement. Cet article vise à analyser et comprendre les effets négatifs de la corruption sur le développement afin de penser à une action publique anti – corruption efficace pour l'éradication de la pauvreté et la réalisation du développement intégré au Burundi.

Mots clés : corruption, développement, bonne gouvernance, politique anti – corruption, pauvreté

Abstract : All the countries of the world legitimately aspire to development. To do this, they use all the means to achieve the target by removing all barriers. By its negative effects, corruption is a major obstacle to development. This article aims to analyze and understand the negative effects of corruption on development in order to think of an effective anti-corruption public action for the eradication of poverty and the achievement of integrated development in Burundi

Key words: corruption, development, good governance, anti - corruption policy, poverty

0. Introduction générale

0.1. Introduction

La corruption est un phénomène social très ancien dans toutes les sociétés. Elle fait l'objet de nombreux commentaires dans les médias (nationaux et internationaux) et de recherches à cause de nombreux scandales qu'elle suscite. Les recherches sur la corruption visent à « *mettre sur la balance les effets positifs et négatifs du phénomène sur la modernisation des pays du Tiers monde* » (Bresson, 1992 : 583). Ces études se heurtent au problème de quantification car la corruption concerne des « *fonds dont l'origine chez le corrupteur comme la destination chez le corrompu sont soigneusement camouflés et qui sont souvent accompagnés de flux de provenance diverses rendant toute recherche aléatoire* » (Pons 2013 : 209). Toutefois, les institutions internationales parviennent à révéler son ampleur pour les économies et sociétés. En 2002, l'Organisation des Nations – Unies (ONU) a évalué « *à 1.000 milliards de dollars annuels de corruption soit à 3% des échanges mondiaux* » (Pons, 2013 : 209). Bien plus, la Commission européenne évalue « *le coût de la corruption en Europe à 120 milliards d'euros qui correspond à 1% de son PIB, ce qui est énorme* » (Pons 2013 : 209).

L'Office des Nations – Unies contre la drogue et le crime estime avec la Banque mondiale que plus de mille milliards de dollars de pots – de – vin sont versés chaque année dans les pays développés et les pays en développement. Quant à la Secrétaire Exécutive de la Commission Economique des Nations - Unies pour l'Afrique, Vera Songwe, elle a estimé en janvier 2018 que « *la corruption liée aux diverses activités frauduleuses en Afrique fait perdre chaque année une somme de 148 milliards de dollars représentant environ 25% du PIB moyen de l'Afrique* » (Atcha 2018). Zagainova évoque que dans le contexte de la crise financière internationale qui a secoué les économies surtout occidentales au début du 3^{ème} millénaire, la corruption représentait « *5% du PIB mondial, c'est – à – dire près de 2,6 billions de dollars (WEF) dont plus d'un billion versé en pots – de – vin (Banque mondiale)* » (Zagainova 2012 : 7).

Etudier la corruption revient à s'intéresser à la « *place de la raison et de la morale dans le gouvernement de la cité* » (Bresson, 1992 : 583). On comprend pourquoi les questions de moralité et d'intégrité dans « *la gestion des affaires publiques sont sans doute préoccupantes dans les pays du Sud* » (Emagna : 381) et partout ailleurs. Pour sensibiliser la population à ce problème, en 2003, l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations – Unies a déclaré le 9 décembre de chaque année « *Journée internationale de lutte contre la corruption* ».

Depuis 2005, avec l'appui de ses partenaires du développement, le Burundi a mis en place un dispositif légal, réglementaire et institutionnel de lutte contre la corruption, proche des standards internationaux. Les hautes autorités du pays ne cessent de proclamer qu'elles mènent une politique de « *tolérance zéro contre la corruption* ». Toutefois, quinze ans après le début d'une lutte ; ses résultats sont mitigés puisque les indices de perception de la corruption et de celui du développement humain se sont dégradés, ce qui permet d'affirmer que la corruption exerce un effet négatif sur le développement du pays.

L'intérêt scientifique de cette recherche est de montrer que la lutte contre la corruption est la stratégie efficace de développer le Burundi.

Cet article comprend les points suivants. Excepté l'introduction et la conclusion, il porte sur quatre points. Le premier concerne le cadre théorique et conceptuel de la corruption et du développement. Le second point dresse un état des lieux de la corruption et du développement au Burundi. Le troisième inventorie les effets négatifs de la corruption sur le développement. Enfin, le quatrième montre les perspectives d'une action publique effective contre la corruption.

0.2. Méthodologie

L'objectif de recherche est d'analyser et comprendre les effets négatifs de la corruption sur le développement afin d'envisager les meilleures stratégies de développer le Burundi. La question de recherche est de savoir si c'est la corruption qui explique le maintien du Burundi dans le sous – développement ?

La méthodologie suivie est axée sur la recherche documentaire. Il s'agit de déceler le contenu d'une multiplicité de documents déjà produits sur le Burundi en rapport avec la corruption et le développement. Pour cela, les ouvrages, les articles scientifiques, les rapports des organisations nationales et internationales spécialisées dans la lutte contre la corruption ont été très utiles dans la compréhension de ce phénomène.

1. Cadre théorique et conceptuel de la corruption et du développement

1.1. Comprendre la corruption

Dans cet article, la corruption est abordée dans le sens administratif c'est – à – dire sous l'angle des devoirs de l'administration, de l'intérêt public et sous les aspects juridiques et économiques.

Dans le sens administratif, la corruption est définie comme « *un comportement déviant par rapport aux obligations normales d'un fonctionnaire pour des raisons privées (famille, relations), pécuniaires ou de gains de statut ; ou qui viole les règles de fonctionnement à la suite d'influences privées. Ceci implique l'acceptation de pots – de – vin (comme récompense d'un changement de position) ; du népotisme (don, patronage, attribués par relation et non par mérite), d'une mauvaise allocation (appropriation de ressources publiques à des fins privées)* » (Bresson 1992 : 585).

Dans le sens de l'intérêt public, la définition de la corruption insiste sur son effet sur le fonctionnement global de la société. Elle montre qu' « *un acte de corruption viole la responsabilité vis – à – vis des systèmes d'ordre public ou d'ordre civique et est donc, par-là, incompatible avec (destructif de) ces systèmes. Un système d'ordre public ou civique exalte l'intérêt commun contre l'intérêt personnel ; la violation de l'intérêt commun pour en tirer un avantage personnel représente un acte de corruption* » (A. Rogow et D. Lasswell 1963 cité par Cartier – Bresson 1992 : 584).

Quant au sens juridique, la corruption signifie « *utilisation pour son profit personnel (avancement, argent, prestige), pour celui de son parti ou de son groupe, des facilités ou du pouvoir conférés par le statut politique ou le poste, occupés dans la fonction publique* » (Grawitz, 2004 : 94 – 95). Il signifie aussi des « *abus unilatéraux de la part d'agents de l'Etat (détournements de fonds, népotisme, etc.), ainsi que des abus liés à des acteurs publics et privés (subornation, extorsion, trafic d'influence et fraude)* » (Mashali 2012 : 828).

Dans le sens économique, il existe deux courants théoriques sur la corruption : le premier considère la corruption comme bénéfique à l'économie tandis que le second croit plutôt qu'elle en exerce un effet négatif. Pour le premier, la plupart des études notamment les théories fonctionnalistes présentent la corruption « *comme un élément facilitant le fonctionnement des bureaucraties et, ce faisant, augmentant la confiance des citoyens dans les institutions politiques* » (Seligson, 2002). La corruption serait aussi « *un moyen efficace de contourner des réglementations ou des procédures administratives lentes ou tatillonnes, permettant ainsi le développement politique et économique* (Leff, 1964 ; Huntington, 1968)] (Lavalée, 2006 : 164 – 165). D'autres études la présentent comme un élément permettant de compenser le fonctionnement déficient des institutions publiques. Leff (1964) et Huntington (1968) soutiennent que la corruption favorise « *l'efficacité économique en dépassant les rigidités imposées par les gouvernements* » ((Lavalée 2006 : 164 – 165). Pour ces auteurs, la corruption facilite de manière générale la vie économique en en « *huilant les rouages* ». La corruption est considérée comme un vecteur d'efficacité. Par exemple, Beck et Maher (1986) et Lien (1986) ont mis en évidence qu'attribuer « *le contrat à l'entreprise qui offre le pot – de – vin le plus important conduit à sélectionner la firme la plus efficace* » (Lavalée, 2006 : 164 – 165). Bien plus, ces théories présentent la corruption comme « *un moyen de faciliter le commerce international dans les pays caractérisés par exemple par une bureaucratie lente et tatillonne, ou encore un protectionnisme élevé* » (Lavalée 2006 : 164 – 165).

Toutefois, cette vision positive de la corruption et les arguments qui la sous – tendent ont été contestés. Les théories affirmant « *les avantages de la corruption ont cédé la place à un quasi – consensus sur ses effets négatifs* » (Johnston, 2000 : 117). Aujourd'hui des hauts niveaux de corruption sont associés « *à de faibles niveaux de développement* » (Johnston, 2000 : 121).

Il existe deux principales formes de corruption : la petite corruption et la grande corruption. La petite corruption concerne « *l'échange de sommes d'argent plus modestes ou de faveurs moindres par des personnes occupant des postes moins importants* » (Mashali 2012 :829) au

sein de la fonction publique. Ce type est « très visible, incontournable, elle est à la fois très mal ressentie par un visiteur étranger car il est immédiatement en contact avec elle à l'aéroport, à l'occasion du barrage illégal d'un axe de communication, dans un service des finances, des douanes, chez des magistrats ou dans la police, à l'hôpital, à l'école même » (Pons, 2013 : 210).

Les exemples typiques de la petite corruption sont bien recensés par Mashali. Celui – ci indique que des « citoyens « privés » (souvent des propriétaires ou des directeurs d'entreprise) traitent avec des bureaucrates publics de base pour effectuer des transactions comme le fait de remplir sa déclaration d'impôts, le paiement de droits importants, le contrôle d'obligations réglementaires ou de prescriptions en matière de licences, la demande d'allocations gouvernementales (prêts auprès de banques publiques, subventions , emplois , etc.) ou l'obtention de certains privilèges (permis de conduire, passeport, enregistrement d'une nouvelle société en tant qu'activité commerciale légitime conforme avec la législation sur le salaire minimum, la sécurité des travailleurs, les normes de construction sûres, les risques environnementaux, etc. ? » (Mashali 2012 : 830).

Par ailleurs, ces différentes formes de la petite corruption ont été également recensés par Kochanek (1993) qui en énumère une multitude de formes notamment « des paiements sont exigés pour obtenir un simple formulaire de demande ou une simple signature , pour obtenir la copie d'une sanction approuvée , pour obtenir un service correct et une facturation appropriée de la part du personnel des compagnies de téléphone, de gaz naturel, d'électricité et des eaux. La corruption des projets est omniprésente dans les contrats dans les secteurs public et privé » (Kochanek 1993).

De manière générale, la petite corruption est justifiée par un argumentaire varié mais l'explication la plus couramment utilisée ou avancée est « la pratique culturelle d'acceptation des dons et du favoritisme à l'occasion d'une activité administrative normale du fonctionnaire » (Pons 2013 : 211). Dans la plupart des pays africains, elle est tolérée ou excusée à cause de la faiblesse de rémunération des agents de l'Etat. Elle est retrouvée « dans tous les services et dans toutes les administrations des finances à la magistrature. [...]. Elle est facilitée par l'analphabétisme, la méconnaissance des procédures par la population, mais aussi par l'absence ou l'irrespect de ces mêmes règles par le corrompu. L'impunité facilite le développement de ce comportement qui peut être identifié par le constat de phénomènes de queue, d'absences et de retards considérables dans le traitement des dossiers. Ces situations

poussent l'administré à accepter le paiement afin que son dossier soit installé au – dessus de la pile » (Pons 2013 ; 212).

Quant à la grande corruption, elle concerne « *les charges publiques les plus importantes* » (Mashali 2012 : 829). Elle n'est pas déterminée par des individus mais c'est plutôt le système proprement dit qui est corrompu. Elle se manifeste par l'enrichissement des élites et/ou de leurs intermédiaires. Dans cette forme de corruption, les élites corrompues s'engagent dans une dynamique « *d'accumulation de richesses en se souciant peu des moyens utilisés. Ce comportement affecte aussi bien les élites publiques que les élites privées. Elles sont souvent complices. En fait c'est l'ensemble de la classe dirigeante qui est concernée* » (Pons 2013 : 214).

Parmi les types de grande corruption, il y a la passation des marchés publics. Ces derniers sont utilisés dans « *le but de détourner des fonds depuis des lustres, tous les montages ont donc été « huilés » organisés jusqu'au moindre détail afin de ponctionner sans risques les caisses publiques* » (PONS 2013 : 217). Pons a analysé les montages possibles en rapport avec la passation d'un marché public. Il observe que « *les montages sont installés en amont de la passation du marché, lors de la préparation, au moment de l'évaluation des offres et de la désignation du bénéficiaire n au cours de l'exécution puis enfin de parcours en validant des avenants sans justification ou en trafiquant les contentieux. Ces montages se matérialisent par des surfacturations, par des prestations payées et non rendues qui permettent de disposer de fonds suffisants pour financer le paiement de la corruption* » (PONS 2013 : 217). Par ailleurs, il affirme que le développement de la grande corruption dans un pays donné est facilité par « *l'asymétrie de l'information, le pouvoir discrétionnaire et la recherche d'une situation de rente* » (PONS, 2013 : 214).

1.2. Comprendre le développement

Le concept de développement ne fait pas l'objet d'une définition unique et acceptée par tous dans le domaine des sciences sociales. Dans le langage courant, il signifie « *tantôt un état, tantôt un processus, connotés l'un et l'autre par les notions de bien – être, de progrès, de justice sociale, de croissance économique, d'épanouissement personnel voire d'équilibre écologique* » (Rist, 1996 :18). Bien plus, le rapport de la Commission Sud rédigé sous l'autorité de l'ancien président tanzanien Julius Nyerere et qui est censé synthétiser les aspirations et les politiques des pays en développement a proposé la définition suivante : « *le développement est un processus qui permet aux êtres humains de développer leur*

personnalité, de prendre confiance en eux – mêmes et de mener une existence digne et épanouie. C'est un processus qui libère les populations de la peur du besoin et de l'exploitation et qui fait reculer l'oppression politique, économique et sociale. C'est par le développement que l'indépendance politique acquiert son sens véritable. Il se présente comme un processus de croissance, un mouvement qui trouve sa source première dans la société, elle – même en train d'évoluer » (Rapport de la commission Sud, 1990 : 10 – 11).

Cette définition aborde toutes les dimensions humaines : psychique, économique, politique et culturel. Le processus de développement serait une transformation sociale globale d'une société au sens où tous les aspects de la vie sociale sont concernés. L'amélioration des conditions d'existence, la croissance des revenus, leur juste répartition et un haut niveau d'emploi représentent des objectifs économiques. Mais à eux seuls, de stricts facteurs économiques ne peuvent permettre d'atteindre ces objectifs. L'autre définition qui est devenue presque classique est celle de Maha Thray Sithu U Thant, ex – Secrétaire Général des Nations – Unies : *« le développement c'est la croissance plus le changement. Le changement en retour est social et culturel, et aussi bien qualitatif que quantitatif »* (Azoulay, 2002 : 30). En mettant ensemble tous ces principes, le développement apparaît comme un processus de *« changement interrompu ayant des effets cumulatifs qui sont irréversibles et qui sont dirigés vers une finalité précise »* (Tremblay, 1999 :7). Cette finalité précise est, pour le PNUD, celle de la satisfaction des besoins de base (alimentation, éducation, santé, assainissement, eau potable, etc.). Le développement concerne alors fondamentalement des êtres humains, il se fait par et pour eux – mêmes. Il consiste à identifier les besoins humains c'est – à – dire à *« élever le niveau de vie des populations et à donner à tous les êtres humains, la chance de développer leur potentiel »* (Azoulay, 2002 : 33).

Le développement n'est donc plus le résultat des facteurs de production (travail, ressources du sol et du sous – sol, et du capital) mais il est aujourd'hui conçu comme *« une extension du mode de développement des sociétés occidentales fondé sur les principes de démocratie et de gouvernance, de cohésion sociale et d'économie de marché »* (Michel, 2008 :8). Les politiques publiques de développement deviennent alors avant tout un ensemble de valeurs, telles que *« le respect des droits humains, les libertés fondamentales, la paix, la démocratie, la bonne gouvernance, l'égalité entre les hommes et les femmes, l'Etat de droit, la solidarité et la justice que chaque société peut intégrer à ses propres croyances et coutumes et articuler librement pour assurer une satisfaction plus complète des besoins humains et l'exercice des droits humains »* (Michel, 2008 :8).

2. Etats des lieux de la corruption et du développement au Burundi

2.1. La corruption au Burundi

Comme partout ailleurs, la corruption est un phénomène ancien au Burundi. Dans le Burundi indépendant, tous les régimes ont été accusés de corruption. Dans l'Acte de proclamation de la République du Burundi le 28 novembre 1966, le Président Micombero se dit « *conscient que le régime monarchique est la cause des malheurs, du népotisme et de la corruption* » (Mukuri, 2011 : 316). Bien plus, quand Bagaza destitue le régime de Micombero, la corruption fait partie des raisons évoquées. Le Président Bagaza dit que « *face aux conséquences d'une politique économique incohérente favorisant particulièrement la croissance d'une classe de fonctionnaires et de privés tant nationaux qu'étrangers rompus aux techniques de la spéculation, de la corruption et de la fraude au détriment des paysans et ouvriers de notre pays* » (Mukuri 2013 : 132), les forces armées burundaises n'avaient plus d'autre choix que de prendre leurs responsabilités. Pourtant, le régime de Bagaza sera lui aussi accusé de corruption. Parmi les raisons du changement de son régime en septembre 1987, Jean Pierre Chrétien et André Guichaoua mentionnent la corruption. Ils affirment que ce régime était caractérisé par une insuffisance des recettes de l'Etat due « *à la mauvaise rentrée des taxes fiscales et douanières, aux détournements (700 millions de Fbu de 1978 à 1986), aux emprunts et aux contrats conclus à des tarifs léonins en fonction des dessous de table obtenus par les anciens dirigeants* » (Chrétien et Guichaoua, 1988 : 90) et une « *corruption qui accompagne les contrats internationaux comme signe de l'intégration accélérée du Burundi dans le marché financier depuis la deuxième république* » (Chrétien et Guichaoua, 1988 : 90).

Par ailleurs, la déclaration du Président du Comité Militaire pour le salut national, le Major Pierre Buyoya en septembre 1987 revient sur l'accusation de corruption : « *le favoritisme était redevenu la règle dans la nomination aux postes de responsabilité, faisant fi de tout critère objectif de compétence et d'honnêteté, quand ce n'était pas purement et simplement la vacance prolongée de postes clefs, dans l'attente d'un candidat privilégié. Pareilles conditions contribuaient à créer une pépinière pour la corruption et la concussion si néfastes au développement d'un pays aux moyens modestes comme le nôtre. [...] Les anciennes pratiques de monnayer tout service public ont surgi avec plus de vigueur. Malgré l'extension des infrastructures judiciaires, l'accès à la justice pour faire ses droits légitimes a continué à être subordonné au versement des pots – de – vin à de multiples échelons. Les prestations*

médicales comme l'obtention des pièces administratives n'échappaient pas au même marchandage malgré l'effort de décentralisation des différents services publics » (Mukuri 2013 : 299 – 300). Il a été aussi constaté que la période de l'embargo imposé en juillet 1996 par les pays de la région au régime de Pierre Buyoya afin de le forcer à négocier avec les rebelles a vu l'étendue d'une « corruption institutionnelle à de nouveaux secteurs de la vie économique, une partie de la production du thé et du café étant échangée contre du carburant » (ICG, 2012 : 4). Ainsi, aucun régime burundais n'est parvenu à éradiquer la corruption mais cette dernière a connu une montée fulgurante. Justine HIRSCHY affirme que « sans être l'apanage du CNDD – FDD, l'élite burundaise se maintient au pouvoir notamment à travers l'accumulation des ressources, l'entretien des relations clientélistes, la personnalisation du pouvoir et la conduite des pratiques coercitives » (Hirschy, 2018 : 210).

Tableau n°1 : évolution du classement du Burundi selon l'indice de perception de la corruption (de 2005 à 2019)

Année	Classement du Burundi	Indice de corruption
2005	130 ^{ème}	23
2006	130 ^{ème}	24
2007	131 ^{ème}	25
2008	158 ^{ème}	10
2009	168 ^{ème}	18
2010	170 ^{ème}	18
2011	172 ^{ème}	19
2012	165 ^{ème}	19
2013	157 ^{ème}	21
2014	159 ^{ème}	20
2015	150 ^{ème}	21
2016	159 ^{ème}	20
2017	157 ^{ème}	22
2018	170 ^{ème}	17
2019	165 ^{ème}	19

Tableau n°2 : Evolution des scores de l'indice de perception de la corruption pour la Communauté Est – Africaine et la République Démocratique du Congo de 2015 à 2019 (score compris entre 0 et 100).

Pays	2015	2016	2017	2018	2019
Burundi	21	20	22	17	19
Kenya	25	26	28	27	28
République démocratique du Congo	22	21	21	20	18
République du sud soudan	15	11	12	13	12
Rwanda	54	54	55	56	53
Tanzanie	30	32	36	36	37
Uganda	25	25	26	26	28

Tous les rapports et évaluations sur le Burundi émanant des organisations nationales (Organisation de lutte contre la Corruption et autres malversations économiques (OLUCOME, 2016, 2018), Parole et Action pour l'Eveil des consciences et l'évolution des mentalités (PARCEM, 2017)), Association Burundaise des Consommateurs (ABUCO,)) et internationales (Transparency international, Fondation Mo Ibrahim, Afro baromètre, etc.) prouvent à suffisance son ampleur.

L'étude diagnostique de 2008 sur la gouvernance et la corruption au Burundi a montré que *« l'existence de l'impunité et de la corruption, dénoncée par au moins les trois quarts des personnes enquêtées dans les ménages, a été confirmée par plus de 90% des fonctionnaires, des entrepreneurs et des responsables des ONG »* (MBG, 2008 :9). La corruption existerait *« dans toutes les institutions et services publics burundais »* (Rufyikiri, 2016 :6). Selon l'étude du GRADIS de 2014, *« tous les secteurs sont touchés à des degrés divers, y compris ceux qui sont censés s'investir dans la lutte contre la corruption »* (Sebudandi 2014 : 3).

Par ailleurs, l'étude diagnostique sur la gouvernance et la corruption de 2008 énumère les services plus corrompus que les autres. Il s'agit des services publics en particulier l'éducation ; le système judiciaire ; le secteur de la sécurité ; le service de la passation des marchés publics et les services de douanes et des impôts, etc. La grande corruption est

principalement perpétrée sous forme « *d'irrégularités dans la passation de marchés publics, minoration de la valeur des marchandises et des charges fiscales, exonérations fiscales abusives et utilisation de fausses factures et faux certificats d'origine des marchandises* » (Rufyikiri 2016 : 8). Bien plus, elle se présente de plus en plus sous forme « *d'actions gratuites dans des sociétés dans lesquelles le bénéficiaire, sans avoir rien dépensé reçoit des dividendes* » (Rufyikiri, 2016 : 8). Au Burundi, ce type de corruption est illustré entre autres par des usages de clauses exclusives dans les dossiers d'appel d'offre des marchés publics ; des cas de surfacturation et de sous facturation ; des cas de biens achetés mais non fournis et des cas d'actionnariat dans des entreprises qui ont été privatisées.

2.2. Le développement au Burundi

Selon la Banque mondiale, « *jusqu'au début des années 1990, la croissance économique du Burundi a dépassé celle de l'Afrique subsaharienne et son PIB par habitant était presque 50 pour cent plus élevé que celui enregistré en 1960. Le début de la guerre, en 1993, a entraîné un effondrement du PIB qui, depuis, n'a toujours pas recouvré son niveau antérieur au conflit. Alors que l'Afrique subsaharienne est en pleine expansion depuis le début des années 2000, le Burundi, lui, stagne* » (Banque mondiale, 2016 :13).

Au-delà du plan décennal de développement du Burundi conçu au début des années 1950 par le pouvoir tutélaire, l'expérience de planification nationale du développement a commencé en 1968 lors de la mise en place du premier plan quinquennal pour le développement économique et social (1968 – 1972). Depuis lors, le Gouvernement du Burundi a élaboré régulièrement des plans quinquennaux de développement socio – économique jusqu'au début des années 1990 coïncidant avec l'éclatement de la guerre civile. Durant les années de crise et après, le Gouvernement a élaboré le plan de relance économique ; les cadres stratégiques de croissance et de lutte contre la pauvreté (I et II). En juin 2011, le Gouvernement a élaboré un document de prospective « *Vision Burundi 2025* ». Depuis 2018, le Gouvernement met en œuvre son plan décennal de développement du Burundi (2018 – 2027). En plus de ces plans nationaux de développement, le Burundi s'aligne sur les initiatives mondiales notamment les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et les objectifs de développement durable (ODD).

Malgré tous ces plans et progrès nets enregistrés en matière de scolarisation, d'accès aux soins de santé et de la hausse de l'espérance de vie (estimée à 57,9 ans en 2017) ; le développement du Burundi reste handicapé par ses faibles performances dans les domaines de l'alimentation,

l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, l'accès aux soins de santé, l'accès à l'électricité ; aux infrastructures routières, portuaires et aéroportuaires ; l'accès aux infrastructures de télécommunications et de communications (téléphone, internet, radio, télévision). Par ailleurs, la détérioration des conditions de vie de ses populations est progressive surtout si on tient compte de son classement dans les différents rapports sur le développement humain du Programme des Nations - Unies pour le Développement (PNUD). En 2017, sur les 189 pays évalués, le Burundi était classé à la 185^{ème} position et en 2018 à la 183^{ème} position sur 188 pays évalués (PNUD, 2018 : 28). Bien plus, si la malnutrition infantile pour les enfants de moins de 5 ans était de 38,3% (dont 27,9 % commune et 10,4% aigues) en 1987, elle reste élevée jusqu'à atteindre plus de 50% en 2017.

Le Burundi a fait des efforts dans le domaine de l'alphabétisation des adultes. Si en 1970, le taux d'analphabétisme des adultes était de 81% et de 65% en 1985, le taux d'alphabétisation pour les 15 ans et plus était de 61,6% pour la période 2006 – 2016. Pourquoi alors cette paupérisation grandissante des Burundais ? Faut – il l'imputer aux faibles performances de la lutte contre la corruption ? La réponse paraît affirmative car il a été prouvé les effets négatifs de la corruption sur le développement.

3. Les effets négatifs de la corruption sur le développement

La Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption reconnaît « *les effets dévastateurs de la corruption sur la stabilité politique, économique, sociale et culturelle des Etats africains* » (Lavalée, 2006 : 163). Elle est dévastatrice quand les pots – de – vin sont importants et endommagent l'économie à cause notamment des opportunités ratées pour les investisseurs ainsi que l'usage fait des pots – de – vin par les corrompus » (Khan, 1998). En effet, les détournements qui résultent de la corruption grèvent « *le budget de l'Etat et le privent de ressources considérables. La carence éthique , le désir de s'enrichir le plus vite possible, la possibilité d'y parvenir en nouant des connivences , le sentiment d'appartenir à une caste d'intouchables , mais aussi le fait que l'Etat soit désormais considéré comme une source de profits personnels et non comme le garant de l'intérêt général , contribuent largement à cette dérive* » (Pons, 2013 : 215).

Toutes les informations disponibles montrent que l'effet négatif de la corruption sur le développement est bien réel. En effet, tous les aspects du développement sont concernés notamment la stabilité et la légitimité du système politique ; les ressources fiscales ; les investissements ; l'accès aux services publics, etc. Pour cela, la corruption a été qualifiée par

l'ancien président de la Banque mondiale James Wolfenson de « cancer » des sociétés modernes » (Zagainova, 2012 : 7). D'autres analystes l'ont présentée comme la peste ou le sida. *« Plus que la peste hier et le sida aujourd'hui, la corruption tue. Pour parler clair, en détournant à leur profit l'argent public, en méprisant, au – delà de toute décence, l'intérêt général, de nombreuses élites du Tiers – monde doivent être tenues pour responsables, au moins partiellement, de la misère dans laquelle croupissent au moins deux milliards d'êtres humains. [...] La corruption est devenue l'un des facteurs essentiels du sous – développement »* (Péan 1988 : 5).

Pour le Burundi qui sort d'une longue période de guerre civile (1993 – 2008), la corruption *« 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 »* (ICG 2012 : ii). De manière générale, la corruption mine *« les efforts des pays en voie de développement vers le développement, décourage l'investissement étranger et réduit les ressources nécessaires aux infrastructures, services publics et programmes anti – pauvreté. Elle réduit également l'efficacité des projets de développement financés par les dons et mine les institutions politiques en affaiblissant leur légitimité et leur comptabilité des gouvernements »* (Robinson, 1998). Bien plus, elle constitue *« un frein à la croissance économique, elle décourage l'investissement privé étranger et réduit les ressources disponibles pour le développement. Elle rend par conséquent le pays plus pauvre encore »* (Vallee, 2006 : 140). Elle entraîne des préjudices économiques considérables, porte atteinte à l'intégrité et au fonctionnement efficace de l'administration publique, ébranle la confiance des citoyens dans les organes de l'Etat, sape l'Etat de droit et la démocratie, déforme les règles de concurrence économique loyale et inhibe le développement économique. La corruption peut en outre être un instrument de criminalité organisée dans le but d'influencer les structures politiques, administratives et économiques et de les infiltrer.

La corruption et la fraude fiscales réduisent les rentrées fiscales. En effet, il a été constaté que *« la corruption favorise la fraude fiscale. De manière globale, la corruption sape le civisme fiscal et, à ce titre, constitue un facteur négatif de la mobilisation des ressources fiscales »* (Atila, Chambas et Combes 2009 : 233). La fraude a pour effet un transfert des ressources publiques vers des agents privés (Tanzi et Davoodi, 2000 ; Azam et alii 2004) et elle affecte la distribution de la charge fiscale car pour qu'un Etat parvienne à un niveau de recettes fiscales donné, il est obligé d'accroître la pression fiscale sur d'autres catégories de contribuables ou sur d'autres assiettes. Dans ces conditions, la fiscalité devient fortement régressive dès lors

que certains impôts (impôt foncier, impôt sur les revenus non salariaux) sont mal collectés sur les contribuables les plus favorisés (Tanzi et Davoodin 2000) et que les pauvres supportent l'essentiel de l'incidence fiscale de la fraude (Hindriks, et alii, 1999) (Attila, Chambas et Combes 2009 : 232).

Par ailleurs, la corruption exerce un effet négatif sur le niveau de l'éducation et de la santé (Mauro, 1998 et De la Croix et Delavallade (2007)) et sur la pauvreté. Ceci a été révélé par les études de Gupta et al. qui ont confirmé que *« la corruption accroît l'inégalité de revenu, de l'éducation mais aussi dans la distribution de la terre. Ce qui n'améliore guère la situation des pauvres »*. D'ailleurs, Gupta, Davoodi et Alonso – Terme ont conclu dans leur étude que *« la croissance de la corruption a une incidence négative sur la croissance du revenu de 20% des personnes les plus pauvres »* (Kodila Tedika, 5) tandis que Dincer et Gunalp (2008) ont montré que *« l'augmentation de la corruption conduit à plus d'inégalité et de pauvreté »*.

L'effet négatif de la corruption a été aussi démontré en beaucoup d'autres domaines en rapport avec le développement durable. Elle impacterait la compétitivité exportatrice des Etats (Beck et al. 1991) ; l'espérance de vie (Soares, 2005) ; la biodiversité (Soares, 2005) ; la pollution (Welsch, 2004) et l'épargne (Barbier, 2010). Il a été démontré que la corruption *« appauvrit les faibles et diminue les ressources publiques »* (Pons 2013 : 212) puisqu'elle réduit la capacité des pouvoirs publics à mettre des ressources et services de base à la disposition de la population. En outre, la corruption constitue la principale source de flux financiers illicites qui drainent d'énormes ressources du continent vers l'extérieur. Pour cela, le continent africain perd *« entre 50 et 80 milliards de dollars par an en raison des flux financiers illicites »* (Atcha 2018).

En définitive, la corruption constitue un sérieux obstacle au développement des nations dans la mesure où elle *« augmente l'investissement public tout en réduisant sa productivité ; augmente l'investissement public accompagné de dépenses importantes en termes de consommations gouvernementales (par exemple, les salaires) ; réduit la qualité de l'infrastructure existante, ce qui aura pour effet l'augmentation des coûts de réalisation ; réduit le revenu du gouvernement qui joue un rôle dans les dépenses productives »* (Tanzi et Davoodi 1998).

4. Les perspectives de développement du Burundi : mise en œuvre d'une action publique efficace contre la corruption

Les justifications d'une action publique contre la corruption sont : *« tout d'abord la corruption nous affecte tous à l'échelle locale, nationale et internationale et nous met au défi d'y mettre fin. Bien plus, la corruption va à l'encontre de nos valeurs et menace nos sociétés. Enfin, elle sape la démocratie, l'Etat de droit, entraîne des violations des droits de l'homme, fausse le jeu des marchés, nuit à la qualité de la vie, et crée un terrain propice à la criminalité organisée, au terrorisme et à d'autres phénomènes qui menacent l'humanité »*. C'est pourquoi s'engager à faire baisser la corruption ne devrait pas être un objectif isolé et simple mais plutôt les réformes anti – corruption devraient contribuer à atteindre des fins plus larges comme *« l'établissement de processus économiques et politiques ouverts, crédibles et dignes de confiance, d'institutions fortes, nécessaires pour une démocratie et un développement durables ; soit le principal défi de ces pays et de ceux qui cherchent à les aider »* (Johnston, 2000 : 138).

L'article 5 de la Convention des Nations – Unies contre la corruption (CNUCC) stipule que *« chaque Etat partie élabore et applique ou poursuive, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, des politiques de prévention de la corruption efficaces et coordonnées qui favorisent la participation de la société et reflètent les principes de l'Etat de droit, de bonne gestion des affaires publiques et des biens publics, d'intégrité, de transparence et de responsabilité »* (Husmann, 2007 : 13).

L'histoire des Etats – nations modernes est fondée sur *« la tentative de faire émerger le bien public en le distinguant du bien privé »* (Zagainova 2012 : 11) et la capacité des agents publics à gérer les affaires publiques et à se doter de bonnes institutions est devenu l'enjeu de la vision renouvelée de l'Etat dont le rôle est désormais d'assurer un environnement favorable à l'investissement privé (garantie des droits de propriété, stabilité politique, etc.) (Zagainova 2012 : 10 – 11). Ainsi, la lutte contre la corruption passe par *« une combinaison d'interventions liées à la répression, à l'éducation et à la prévention »* (UE, 49). La plupart des fois, il faudrait aussi limiter *« les obstacles administratifs afin que les entreprises puissent fonctionner normalement sans avoir à corrompre des fonctionnaires »* (UE 49). Les personnes corrompues devraient *« être poursuivies, quels que soient leur niveau d'influence ou leurs connexions avec l'élite politique »* (EU : 49). Parmi les mesures à prendre, il faudrait *« réformer le service public, ce qui ne peut se faire si les fonctionnaires ne gagnent pas un*

salaire décent » (UE, 49). Bien plus, les transformations des mœurs est « *un préalable à toute entreprise de moralisation de la vie publique nationale* » (Emagna : 382). Bien plus, s'il fallait prendre une seule mesure de protection des deniers publics, « *un contrôle approfondi des marchés serait une bonne manière de protéger ces deniers* » (Pons, 2013 : 218). En outre, à titre préventif, pour « *maîtriser et contrôler les pouvoirs discrétionnaires des fonctionnaires, on passe en général par l'établissement de procédures de recrutement équitables, transparentes, fondées sur le mérite et prévoyant des voies de recours, ainsi que par l'introduction de codes d'éthique, de déontologie ou de conduite, pour consacrer les valeurs d'impartialité et d'honnêteté dans le service public* » (UE 52) puisque la transparence contribue « *à l'amélioration de la gouvernance et à la réduction de la corruption, ingrédients essentiels à un développement de meilleure qualité et à une accélération de la croissance* » (Kaufman, 2005 : 43).

Une fois que toutes ces mesures seraient élaborées et mises en œuvre, les effets positifs sur le développement seraient réels quel que soit le pays. En effet, il a été démontré que si un pays diminue le taux de corruption, sa croissance économique augmente. Gyimah – Brempong et al. (2006) ont montré « *qu'une diminution de 10% de la corruption augmente le taux de croissance du revenu d'environ 1,7% dans l'OCDE et les pays asiatiques, 2,6% dans les pays de l'Amérique latine et de 2,8% dans les pays africains* » (Kodila Tedica : 3). Par ailleurs, il a été aussi démontré que les petits pays sans ressources minières et combustibles pouvaient bien se développer s'ils diminuaient le taux de corruption par l'amélioration de leurs institutions et de leur environnement politique. Asiedu a montré dans son étude de 2006 que « *si le Nigeria ramène le niveau de sa corruption à celui de l'Afrique du Sud, cela aura le même effet positif sur l'Investissement direct étranger (IDE) que l'augmentation de la part des combustibles et des minéraux dans les exportations totales d'environ 35 pour cent. Dit autrement, les pays dépourvus en ressources naturelles peuvent attirer des IDE en améliorant leurs institutions et l'environnement politique* » (Kodila Tedika : 4).

Enfin, la Banque mondiale estime qu'un pays qui porte « *sa gouvernance d'un niveau relativement bas à un niveau moyen pourrait quasiment tripler son revenu par habitant dans le long terme et réduire d'autant la mortalité infantile et l'analphabétisme* » (Kaufman, 2005 ; 41) mais aussi un affaiblissement du niveau de corruption « *entraîne quasi inmanquablement développement* » (Johnston, 2000 : 123).

CONCLUSION

Selon une étude du GRADIS de 2014, « *les deux tiers (67%) des Burundais sont persuadés que le gouvernement gère plutôt mal ou très mal la lutte contre le fléau de la corruption, ce qui pourrait traduire un manque de volonté politique* » (Sebudandi, 2014 : 2). Dans ces conditions, la corruption reste un grand obstacle au développement du Burundi. Pourtant, ce dernier s'est aligné du moins au niveau discursif grâce à l'appui de ses partenaires techniques et financiers sur les standards internationaux en termes de bonne gouvernance. Il a créé un ministère en charge de la bonne gouvernance et des institutions chargées de lutter contre la corruption. Le Président de la République ne cesse de proclamer la tolérance zéro contre la corruption et une stratégie nationale de lutte contre la corruption existe même si « *les pratiques semblent s'éloigner de ce référentiel mondial* » (Hirschy, 2018 : 195).

Ces faibles performances du Burundi dans la lutte contre la corruption malgré son dispositif légal, réglementaire et institutionnel impressionnant aident à comprendre les analyses sur la corruption faites en Afrique de l'Ouest par Blundo et Olivier de Sardan qui ont remarqué que « *le fonctionnement réel de l'Etat au – delà des organigrammes, des textes juridiques ou règlementaires et des déclarations politiques est très éloigné de son fonctionnement réel* » (Blundo et Olivier de Sardan, 2001 :8). Face à cette situation de spéculation et de mise en place des structures de lutte inefficaces, on observe dans le pays « *une existence d'une certaine résignation et un sentiment d'impuissance face à ce fléau* » (Sebudandi, 2014 : 4). Les Burundais ne sont même pas motivés à dénoncer les faits de corruption parce qu'ils ont « *peur des conséquences pouvant découler de cet acte* » (Sebudandi, 2014 : 4). C'est pour cela que le sous - développement est presque chronique au Burundi.

. BIBLIOGRAPHIE

- Aixala, J. et Fabro, G. (2008), Does the Impact of Institutional Quality on Economic Growth depend on Initial Income Level?, Economic Affairs, 28(3), 45-49
- Alesina, A. et Weder, B. (1999), Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?, NBER Working Paper 7108, Cambridge MA. Anoruo, E. et Braha, H. (2005), Corruption and Economic Growth: the African Experience, Journal of Sustainable Development in Africa, 7(1), 43-55.
- Atcha, E. 2018. « La corruption fait perdre à l'Afrique le quart de son PIB », Tribune de l'Afrique du 27 janvier 2018

- Attila, G., Chambas, G., Combes, J.L. 2009/2. Corruption et mobilisation des recettes publiques : une analyse économétrique, Recherches économiques de Louvain, Vol.75,
- Azfar, O. (2005), Corruption et criminalité, In Transparency International, Rapport mondial sur la corruption, Paris : Economica, p. 358-361.
- Azfar, O. et Gurgur, T. (2004), Crime, Crime reporting and Governance, mimeo, IRIS University of Maryland : College Park.
- Azoulay, G. 2002. Les théories du développement, Rennes : Presses universitaires de Rennes
- Ballamoune – Lutz, M. et Ndikumana, L. 2007. Corruption and Growth in African countries: Exploring the Investment Channel, African Economic Conference 2007, United Nations ECA Working Papers.
- Banque mondiale. 2016. De l'aide au commerce : l'intégration régionale comme moteur de croissance, Washington D.C. : Banque mondiale,
- Banque mondiale. 2016. Evaluation de la pauvreté au Burundi, Banque mondiale, Région Afrique, GPV01
- Barbier, B. 2010. Corruption and the Political Economy of Resource-Based Development: A Comparison of Asia and Sub-Saharan Africa, Environmental & Resource Economics, 46(4), 511-537.
- Bardhan, P. 1997. Corruption and Development: A Review of Issues, Journal of Economic Literature 35(3), 1320-1346.
- Beck, J., Maher, W. et Tschoegl, E. 1991. The Impact of the Foreign Corrupt Practices Act on US Exports, Managerial and Decision Economics, 12, 295-303.
- Cartier – Bresson, J. 2000. La Banque mondiale, la corruption et la gouvernance, Revue Tiers monde, n°161, p.165 - 192
- Chrétien, J.P. et Guichaoua, A. 1988. Burundi, d'une république à l'autre : bilan et enjeux, Politique africaine, n°29, p.87-94
- De La Croix, D. et Delavallade, C. 2007. Corruption et allocation optimale de l'investissement public, Revue économique, 58(3), 637-647

- Dumont, H. 2012/1. « *Criminalité collective et impunité des principaux responsables : est – ce la faute du droit pénal ? Introduction : un état de la question* », Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, n°1
- Ekanza, S. – P. 2006. « *Le double héritage de l'Afrique* », SER/ETUDES, 2006/5, Tome 404
- Ghura, D. (1998), Tax Revenue in Sub-Saharan Africa - Effects of Economic Policies and Corruption, IMF Working Papers n°98/135.
- Grawitz, M. 2004. Lexique des sciences sociales, 8^{ème} édition, Paris : Dalloz
- Hirschy, J. 2018. « *Influencer, détourner, bloquer la bonne gouvernance au Burundi. Analyse sociologique de l'action publique sous régime d'aide* », Anthropologie et développement (en ligne) 48 – 49 /2018 mis en ligne le 18 juillet 2019 et consulté le 19 août 2019
- Hussmann, K. 2007. L'élaboration des politiques anti – corruption dans la pratique : Que peut – on apprendre en vue de la mise en œuvre de l'article 5 de la CNUCC, Rapport de synthèse des études de cas de six pays : Géorgie, Indonésie, Nicaragua, Pakistan, Tanzanie et Zambie, U4 Report 1 : 2007 (1^{ère} partie)
- International Crisis Group. 2012. Burundi : la crise de corruption, Rapport Afrique n°185
- Johnston, M. 1998. 'Fighting Systemic Corruption : Social Foundations for Institutional Reform'. In Robinson, M. (ed.) : The European Journal of Development Research, vol. 10/ 1, June 1998, 85-104. Frank Cass and Co. Ltd.
- Johnston, M. 2000. 'Corruption et Démocratie : Menaces pour le Développement, Possibilités de Réforme'. In Revue Tiers Monde, n°161-janvier-mars 2000, 117-142, Presses Universitaires de France.
- Kaufman, D. 2005. 10 idées reçues sur la gouvernance et la corruption, Finances et développement, p. 41 - 45
- Khan, M. H. 1998. 'Patron-Client Networks and the Economic Effects of Corruption in Asia, In Robinson, M. (ed.) : The European Journal of Development Research, vol. 10/ 1, June 1998, 15-39. Frank Cass and Co. Ltd.

- Lavallée, E. 2006/4. « Corruption et confiance dans les institutions politiques : test des théories fonctionnalistes dans les démocraties africaines », *Afrique contemporaine* n° 220, p.163 à 190
- Mashali, B. 2012/4. Analyse de la corrélation entre grande corruption perçue et petite corruption dans les pays en développement : étude de cas sur l'Iran », *Revue Internationale des sciences administratives*, Vol. 78
- Mauro, P. 1998. Corruption and the Composition of Government Expenditure, *Journal of Public Economics* 69(2), 263-279.
- Michel, L. 2008. « *La question du développement* », **AGIR** n°35
- Nicaise, G. 2018/2. Petite corruption et situations de pluralisme normatif au Burundi, *Afrique contemporaine*, n°266, p.193 – 213
- Péan, P. 1998. *L'argent noir : corruption et sous – développement*, Paris : Fayard
- Pons, N. 2013/3. Corruption, mode d'emploi, *Géo économie* n°66
- Rapport de la Commission Sud. 1990. *Défis au sud*, Paris : Economica
- République du 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. 2008. *Etude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi*, Rapport d'enquête
- Ritzen, J., Easterly, W. and Woolcock, M. 2000 cités par Prévost, B. dans « Droits et lutte contre la pauvreté : où en sont les institutions de Bretton Woods ? », p.3 tiré du site internet : www.alter.critiques.free.fr/cours.dvpt/nancy.pdf
- Rufyikiri, G. 2016. Corruption au Burundi : problème d'action collective et défi majeur pour la gouvernance, University of Antwerp : Institute of development policy and management,
- Soares, R. 2005. Evaluation de la corruption : validation des enquêtes subjectives sur les perceptions, In Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption*, Paris : Economica
- Tanzi, V. et Davoodi, H. 1998. Roads to Nowhere : How Corruption in Public Investment Hurts Growth'. In *Economic Issues* 12. International Monetary Fund.
- Vallée, O. 2006/4. La construction de l'objet corruption en Afrique », *Afrique contemporaine*, n°220, p.137 – 162

- Welsch, H. 2004. Corruption, Growth and the Environment: A Cross-Country Analysis, Environment and Development Economics, 9, p .663-693.
- Zagainova, A. 2012. La corruption institutionnalisée : un nouveau concept issu de l'analyse du monde émergent. Economie et finances, Université de Grenoble, consultée sur le site : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00921574>