

2023-10

De la reconstruction et la consolidation de l'état : essai d'analyse du système de fonctionnement de l'administration publique au Burundi (cas du ministère de la fonction publique, du travail et de l'emploi de 2005-2020)

Kampara, Moïse

UB, Faculté de Droit

<https://repository.ub.edu.bi/handle/123456789/490>

Téléchargé depuis le dépôt institutionnel officiel de l'Université du Burundi

UNIVERSITE DU BURUNDI

FACULTE DES LETTRES ET SCIENCES HUMAINES

**MASTER EN SOCIETES, POUVOIRS, TERRITOIRES ET DEVELOPPEMENT
DURABLE (SPTD)**

FILIERE : SCIENCE POLITIQUE



**DE LA RECONSTRUCTION ET LA CONSOLIDATION DE
L'ETAT : ESSAI D'ANALYSE DU SYSTEME DE
FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
AU BURUNDI (CAS DU MINISTERE DE LA FONCTION
PUBLIQUE, DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI DE 2005-2020)**

Par :

Moïse KAMPALA

Mémoire

présenté et défendu publiquement en vue de l'obtention du diplôme de
Master en Science Politique

Sous la direction de :

Pr. Désiré Louis NIZIGIYIMANA

Bujumbura, Octobre 2023



IDENTIFICATION DES MEMBRES DU JURY

Président du Jury : **Pr. Elias SENTAMBA**

Secrétaire : **Dr. Guillaume NDAYIKENGURUTSE**

Directeur : **Pr. Désiré Louis NIZIGIYIMANA**

DEDICACES

A toi mon Père pour ton patience, persévérance et confiance ;

A toi ma Regrettée Mère : Que la vie d'ici-bas est très courte ;

A vous tous mes frères et sœurs ;

A toi veuve Euphrasie BANDYATUYAGA pour ton soutien tant moral que financier ;

A tous et toutes mes ami(e)s et connaissances pour leur soutien et encouragement.

Moïse KAMPALA

REMERCIEMENTS

Au terme du deuxième cycle de mon cursus universitaire, je tiens à adresser mes sincères remerciements à tous ceux qui n'ont rien ménagé pour que je puisse acquérir une formation solide tant sur le plan intellectuel que moral.

Mes remerciements vont d'abord à l'endroit de mes parents et de tous mes éducateurs, du primaire à l'Université sans lesquels je ne serais pas ce que je suis aujourd'hui. Je remercie ensuite les professeurs de la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines, les membres du présent jury, qui ont mis leur temps à lire ce travail.

Mes sentiments de profonde et sincère gratitude vont particulièrement à l'endroit du Professeur Désiré Louis NIZIGIYIMANA, Directeur de ce mémoire. L'essentiel pour mon travail de recherche revient à lui. Je lui dois de chaleureux remerciements pour sa disponibilité, ses remarques pertinentes, ses conseils pleins de finesse, et sa rigueur scientifique qu'il a toujours réservés à ma sollicitude.

Que toute personne tant physique que morale qui de près ou de loin a contribué à l'élaboration de ce travail, trouve ici l'expression de ma profonde gratitude.

RESUME

Au lendemain de l'accession à son indépendance, le Burundi a traversé une période très sombre marquée par des crises politico-ethniques répétitives. Les guerres incessantes provoquées par des coups d'Etat et des tueries ont entraîné des pertes en vies humaines et causé la destruction des infrastructures publiques. A cela se sont ajoutés les conflits socio-économiques qui ont énormément handicapé le développement. Dans l'AAPRB, l'objectif ultime était d'instaurer un nouvel ordre politique, économique, social, culturel et judiciaire au Burundi ; de restaurer et retrouver un pouvoir légitime et un gouvernement ayant la capacité de reconstruire et consolider l'Etat, la sécurité ainsi que le développement durable pour tous. La reconstruction de l'Etat devrait sans doute s'opérer à travers les *mécanismes institutionnels* constitués par une série de réformes (réforme dans les corps de défense et de sécurité, réforme dans le secteur de Justice, réforme dans le secteur de l'administration publique, ...) dont le PNRA en ce qui concerne l'administration publique. Vingt ans après la signature de l'Accord d'Arusha, j'ai cherché à savoir si le système de fonctionnement de l'administration publique aurait produit des résultats escomptés et eu des effets sur la reconstruction et la consolidation de l'Etat burundais. C'est pourquoi ce travail est intitulé : « ***De la reconstruction et la consolidation de l'Etat : Essai d'analyse du système de fonctionnement de l'administration publique au Burundi (cas du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de l'Emploi de 2005-2020)*** ». Pendant la négociation à Arusha, l'enjeu de taille était de retrouver une administration capable de stabiliser le pays et gérer les revendications matérielles et psychologiques des acteurs. Ainsi, la mise en place du PNRA semblait être un des mécanismes constitutionnels pouvant participer à la reconstruction de l'Etat au Burundi et se révélait comme une initiative à apprécier positivement pour établir un bon système de fonctionnement au sein de l'administration. Les institutions issues de la période transitionnelle et des élections de 2005 se sont montrées pragmatiquement faibles par rapport aux intérêts de la population. Il y a eu donc une crise du côté fonctionnel des institutions, et l'approche institutionnelle pragmatique ou réaliste selon laquelle on réforme l'Etat avec les acteurs dont on dispose présente des lacunes. Ce qui, par conséquent, provoque des limites dans la mise en œuvre du mécanisme en jeu : Le PNRA. L'approche compréhensive selon laquelle Max WEBER (à travers la sociologie compréhensive) qui montre comment les acteurs posent des actions sociales qu'ils interprètent à travers un sens subjectif, m'a permis de saisir les grands problèmes (défis) auxquels fait face le système de fonctionnement de l'administration publique. L'objectif rationnel bureaucratique wébérien, ce n'est pas l'objectif de l'administration publique au Burundi. Le but et la rationalité sont réellement ailleurs. Ce sont des dysfonctionnements au sein du gouvernement et une crise de confiance et de stratégies centrifuges (individu ou groupe d'individus) qui ont bloqué la reconstruction de l'Etat. L'on notera à titre d'exemple une mauvaise orientation stratégique des fonds, le problème de la non-décentralisation des services publics pourtant demandés, le manque d'appui suffisant des partenaires au développement, le phénomène de corruption, le déficit des capacités humaines et institutionnelles, le poids de l'idéologie ethniste qui a débouché sur l'institutionnalisation de l'ethnicité politique, la surpolitisation de l'administration, etc.

ABSTRACT

Following its independence, Burundi went through a very dark period marked by repetitive political-ethnic crises. Incessant wars caused by coups and killings have led to loss of life and destruction of public infrastructure. Added to this are socio-economic conflicts which have enormously hampered development. During this period, numerous dysfunctions within state institutions were noted. Considering the constituent elements of a modern state, it should be noted that the political system has been weakened as a whole. In the AAPRB, the ultimate objective was to establish a new political, economic, social, cultural and judicial order in Burundi; to restore and regain legitimate power and a government with the capacity to rebuild and consolidate the State, security and sustainable development for all. The reconstruction of the State should undoubtedly take place through institutional mechanisms constituted by a series of reforms (reform in the defense and security forces, reform in the Justice sector, reform in the public administration sector,...) including the PNRA with regard to public administration. Twenty years after the signing of the Arusha Agreement, I sought to know whether the operating system of the public administration would have produced the expected results and had effects on the reconstruction and consolidation of the Burundian State. This is why this work is entitled: "On the reconstruction and consolidation of the State: Essay analysis of the operating system of public administration in Burundi (case of the Ministry of Civil Service, Labor and "Employment from 2005-2020)". During the negotiations in Arusha, the major challenge was to find an administration capable of stabilizing the country and managing the material and psychological demands of the actors. Thus, the establishment of the PNRA seemed to be one of the constitutional mechanisms that could participate in the reconstruction of the State in Burundi and revealed itself as an initiative to be appreciated positively to establish a good operating system within the administration. The institutions resulting from the transitional period and the 2005 elections showed themselves to be pragmatically weak in relation to the interests of the population. There was therefore a crisis on the functional side of institutions, and the pragmatic or realistic institutional approach according to which we reform the State with the actors at our disposal presents shortcomings. Which, therefore, causes limits in the implementation of the mechanism in play: The PNRA. This is how functionalist neo-institutionalism, which tends to broaden the notion of institutions by sticking it to its functions, has underlined how institutions are not themselves stable, neutral and invariant frameworks, but issues of power and dynamic systems, which seems relevant to the subject. The comprehensive approach according to which Max WEBER (through comprehensive sociology) which shows how actors take social actions which they interpret through a subjective meaning, allowed me to grasp the major problems (challenges) facing the public administration operating system. The Weberian bureaucratic rational objective is not the objective of public administration in Burundi. The goal and rationality really lie elsewhere. It is dysfunctions within the government and a crisis of confidence and centrifugal strategies (individual or group of individuals) which have blocked the reconstruction of the State. We note, for example, a poor strategic direction of funds, the problem of non-decentralization of public services which are in demand, the lack of sufficient support from development partners, the phenomenon of corruption, the deficit of human capacities and institutional, the weight of ethnic ideology which has led to the institutionalization of political ethnicity, the over politicization of the administration, etc.

TABLE DES MATIERES

IDENTIFICATION DES MEMBRES DU JURY	i
DEDICACES	ii
REMERCIEMENTS	iii
RESUME	iv
ABSTRACT	v
TABLE DES MATIERES	vi
SIGLES ET ABREVIATIONS	ix
LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES	xi
AVANT-PROPOS	xii
0. INTRODUCTION GENERALE	1
0.1. Contexte et justification du sujet.....	1
0.2. Intérêt du sujet.....	3
0.3. Problématique.....	4
0.4. Postulat ou Hypothèse	5
0.5. Cadre méthodologique	5
0.6. Articulation.....	7
CHAPITRE I : LE SOCLE CONCEPTUEL ET THEORIQUE DE L'ETUDE	8
I.1. Qu'est-ce que l'Etat ?.....	8
I.1.1. Définition	8
I.1.2. L'idéal-type bureaucratique de Max WEBER	9
I.1.3. Fonctionnement de l'Etat	12
I.1.3.1. Les fonctions régaliennes de l'Etat	13
I.1.3.2. Les fonctions socio-politiques	15
I.2. Notion de reconstruction de l'Etat ou de « <i>state building</i> ».....	18
I.2.1. Les défaillances de l'Etat	27
I.2.2. Notion de Reconstruction de l'Etat post-conflit	33
I.2.3. Consolidation de l'Etat	33
I.3. Notion d'Administration publique	34
I.3.1. Définition	34
I.3.2. L'Etat et l'administration publique	36
I.4. Le rôle du Fonctionnement des institutions étatiques dans le State building	40

CHAPITRE II : ETAT DES LIEUX DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AU BURUNDI	43
Introduction	43
II.1. Accord d'Arusha : Vision de la reconstruction et de la réforme de l'administration publique.....	45
II.1.1. Une reconstruction de l'Etat par rapport à ses missions.....	45
II.1.2. La reconstruction politique	46
II.2. Socialisation des élites bureaucratiques au Burundi.....	47
II.3. La réforme de l'Administration publique	50
II.3.1. Cadre légale de la réforme de l'Administration publique	50
II.3.2. Quelles réformes pour quels objectifs ?.....	51
II.3.3. Cadre légal et institutionnel de l'Administration Publique	52
II. 3.4. Structure et Orientation de l'Administration publique	55
II.4. Le PNRA orienté comme moyen de reconstruire l'Etat burundais	56
II.4.1. Vision globale du PNRA	56
II.4.2. Les grands axes et objectifs constitutifs du PNRA.....	59
II.4.3. Les indicateurs des performances du PNRA	60
CHAPITRE III : LA RECONSTRUCTION DE L'ETAT BURUNDAIS A TRAVERS LE SYSTEME DE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE : DES PERFORMANCES ET LIMITES.....	64
0. Introduction	64
III.1. Les performances des réformes engagées	64
III.1.1. Au niveau de l'axe 1 : Restaurer la capacité de direction et de conception du Gouvernement burundais	65
III.1.2. Au niveau de l'axe 2 : Restaurer les principes de gestion des agents publics autour des valeurs d'équité, de Transparence et de performance	65
III.1.3. Au niveau de l'axe 3 : Mettre la performance de l'administration publique au service des citoyens.....	66
III. 1.4. Au niveau de l'axe 4 : Créer les conditions du développement des TIC dans l'administration.....	67
III.2. Les limites des réformes engagées	69
III.2.1. Une politique de gestion des ressources humaines très défailante.....	70
III.2.2. Problématique de la décentralisation de certains services publics	71
III.2.3. Phénomène de corruption dans l'Administration publique.....	72

III.2.4. Manque des Partenaires au développement	75
III.2.5. Une professionnalisation aux avancées fragiles	76
III.2.6. La non appropriation de la réforme	80
III.2.7. Une administration ethnicisée	81
III.2.8. Deux poids deux mesures dans le traitement des dossiers administratifs	83
III.2.9. Recrutement : Allégeance au parti comme passe-droit	84
III.2.10. Le ralentissement dans le fonctionnement des institutions	85
III.3. Impact de la conjoncture politique depuis 2005 sur la reconstruction de l'Etat	85
III. 4. Les effets de la crise politique de 2015 sur le processus de la réforme de l'Administration publique	87
BIBLIOGRAPHIE	92
ANNEXES	97

SIGLES ET ABREVIATIONS

AAPRB	: Accord d'Arusha pour la paix et la Réconciliation au Burundi
AIE	: Appareils Idéologiques de l'Etat
ARCT	: L'Agence de Régulation et de Contrôle de Télécommunications
ARE	: Appareils Répressifs de l'Etat
ASAP	: Amélioration des Structures de l'Administration Publique
BRB	: Banque de la République du Burundi
CAD	: Comité d'Aide au Développement
CNDD-FDD	: Conseil National Pour la Défense de la Démocratie- Force de Défense de la Démocratie
CNSI	: La Commission Nationale pour la Société de l'Information
CTI	: Centre pour la Technologie et l'Information
CSRC	: Crisis States Research Centre
ENA	: Ecole Nationale d'Administration
FNL	: Forces Nationales de Libération
FRODEBU	: Front pour la Démocratie au Burundi
GUP	: Guichet unique provincial
IDEC	: Institut de Développement Economique
IFRI	: Institut Français des Relations Internationales
IRG	: Institut de Recherche et débat sur la Gouvernance
LGDJ	: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
MBIF	: Milliard Burundian international francs
MFPTE	: Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de l'emploi
NEPAD	: The New Partnership for Africa's Development
OCDE	: Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
ONATEL	: L'Office National des Télécommunications.

ONPR	: L'Office National des Pensions et des Risques
P	: Page
PAFE	: Police de l'Air, des Frontières et des Etrangers
PJ	: Police Judiciaire
PNRA	: Programme National de la Réforme de l'Administration
PNUD	: Programme des Nations –Unies pour le Développement
PSR&SR	: Police Spéciale de Roulage et de la Sécurité Routière
SETIC	: Secrétariat Exécutif des Technologies de l'Information et de la communication
TIC	: Technologies de l'information et de la Communication
URSS	: Union des Républiques Socialistes soviétiques

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

Tableaux

Tableau 1 : Résultats attendus, indicateurs de performance et niveau de réalisation du PNRA	62
Tableau 2 : Evolution depuis 2010 de déficit budgétaire (en MBIF).....	76

Graphiques

Graphique 1 : Fréquence de Corruption au sein de l'administration publique au Burundi	74
Graphique 2 : Efficacité de l'Administration Publique.....	78

AVANT-PROPOS

Avant de plonger dans la lecture profonde de ce travail, le lecteur doit savoir qu'il s'agit d'un travail de science politique. Les objets d'étude de la science politique se regroupent autour de deux grands domaines à savoir les acteurs et les processus politiques. Et, si la science politique s'intéresse d'abord au pouvoir, la première question à laquelle elle répond est celle de savoir qui détient le pouvoir ? Il s'agit des acteurs dirigeants, de l'administration publique, des partis et des groupes d'intérêts, des citoyens.

Le présent travail se penche notamment sur la reconstruction et consolidation de l'Etat burundais à travers le système de fonctionnement de l'Administration publique.

Il serait donc intéressant de penser comment un « *Etat fragile* » qui a connu un effondrement important et devenu presque dysfonctionnel suite aux crises qui l'ont secoué pourrait retrouver son état normal consolidé et des nouvelles restructurations institutionnelles

Dans de nombreuses publications sur la résolution du conflit burundais, un accent particulier a été mis sur l'intervention de la communauté internationale et sur les réformes proposées lors de l'élaboration de l'Accord d'Arusha.

Or, les réalités sur terrain démontrent que les mesures politiques proposées présentent jusqu'à aujourd'hui des lacunes et leur concrétisation reste toujours problématique.

Ce travail se veut donc être un apport à la compréhension de la crise de l'Etat burundais, les facteurs de sa fragilité et les possibilités de l'administration publique de pouvoir reconstruire et mettre en place un Etat présentant des caractéristiques d'un Etat modèle réussi et consolidé.

0. INTRODUCTION GENERALE

0.1• Contexte et justification du sujet

Après l'accession à l'indépendance, le Burundi a traversé une période très sombre marquée par des crises politico-ethniques répétitives. Les guerres incessantes provoquées par des coups d'Etat et des tueries ont entraîné des pertes en vies humaines et causé la destruction des infrastructures publiques. A cela se sont ajoutés les conflits socio-économiques qui ont énormément handicapé le développement.

Durant cette période, de nombreux dysfonctionnements au sein des institutions étatiques ont été remarqués. Considérant les éléments constitutifs d'un Etat moderne, il est à noter que le système politique a été fragilisé dans son ensemble.

Le monopole de la violence physique légitime contesté, les ressources économiques mal réparties, mal gérées et raréfiées ont conduit l'Etat burundais dans une situation de déliquescence caractérisée par « *une pression démographique, mouvements massifs de réfugiés et des déplacés internes, un cercle vicieux de pauvreté, de conflit et de violence communautaires ; déclin macro-économique et enfin de la délégitimation de l'Etat en général* »¹. Certains acteurs utilisent le concept d'« *Etat fragile* » (en anglais « *fragile state* ») pour qualifier ce genre d'Etat.²

Après une décennie des guerres civiles, conscients du paroxysme des pertes et dommages causés par des conflits de longue durée, les principales parties protagonistes au conflit burundais qui, historiquement refusaient de se parler, ont convenu d'établir une cohabitation pacifique à travers l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi signé le 28 Août 2000.

Elles ont précisé la cause fondamentale des crises qui ont secoué le pays : « *Le conflit burundais est fondamentalement politique avec des dimensions ethniques extrêmement importantes.* »³

Certains acteurs politiques qui se sentaient « Exclus » de la participation politique et qui n'intervenaient pas dans la gestion du pays pendant 4 décennies de la période postcoloniale, accusaient la machine politique burundaise en général et toute l'Administration en particulier de fonctionner sur des bases ethniques, partisans et régionales dans tous les domaines notamment le corps de l'armée, la police, la magistrature, la diplomatie, la fonction publique et toute la structure administrative.

¹ <http://www.oecd.org/cad/etatsfragiles> consulté 07 mars 2022

² Idem

³ Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, Août, 2000, Protocole I, chap. I, art. 4

Cela a eu comme conséquence, la montée des frustrations qui ont été à la base de la création des mouvements rebelles.

L'art.4 b de cet accord précise que parmi les causes fondamentales du conflit burundais, il y a des problèmes liés à une lutte de classes politiques pour accéder au pouvoir et/ou s'y maintenir.

Cet ainsi que le pays connut une crise de gouvernabilité qui se caractérisait par une perte de confiance dans le leadership politique, un excès de demandes sociales inassouvies, un affaiblissement des institutions, un repli sur des appartenances communautaristes ou ethniques, une perte progressive de la souveraineté, etc.⁴

Dans l'AAPRB, l'objectif ultime était d'instaurer un nouvel ordre politique, économique, social, culturel et judiciaire au Burundi ; de restaurer et retrouver un pouvoir légitime et un gouvernement ayant la capacité de reconstruire et consolider l'Etat, la sécurité ainsi que le développement durable pour tous. ⁵

Dans le but de résoudre le conflit, plusieurs mesures et solutions relatives à une nouvelle réorganisation des structures administratives et réformes institutionnelles ont été convenues bien que les problèmes de la reconstruction de l'Etat au Burundi subsistassent encore.

Ces solutions étaient annoncées de la manière suivante :

«Lancer un programme multiforme de réconciliation nationale; Promouvoir les droits et les libertés de la personne humaine; Éduquer la population à la culture de la paix; Engager des actions concrètes pour la promotion de la femme, Réformer le système judiciaire; Soutenir la démocratisation, y inclus le renforcement du système parlementaire et le soutien au système des partis politiques; Appuyer le développement et le renforcement de la société civile; Apporter un soutien aux médias indépendants .»⁶

La résolution du conflit politique burundais par les accords d'Arusha se présentait comme remède aux conflits et crises institutionnels qui se multipliaient au Burundi.

⁴ NIMUBONA (J.), « Performances et limites du mécanisme institutionnel de la reconstruction de l'Etat au Burundi », in GRAPAX, State building et coopération au développement dans la région des Grands Lacs. Enjeux pour la Belgique en RDC et au Burundi, Bruxelles, 2008

⁵Idem, Protocole I, chap II, Art.5

⁶Op.cit., Protocole VI, chap. II, le titre de « Reconstruction matérielle et politique », Art.13

La reconstruction de l'Etat devrait sans doute s'opérer à travers les *mécanismes institutionnels*⁷ constitués par une série de réformes (réforme dans les corps de défense et de sécurité, réforme dans le secteur de Justice, réforme dans le secteur de l'administration publique, ...) dont le PNRA en ce qui concerne l'administration publique.

Vingt ans après la signature de l'Accord d'Arusha, je cherche à savoir si le système de fonctionnement de l'administration publique aurait produit des résultats escomptés et eu des effets sur la reconstruction et la consolidation de l'Etat burundais.

C'est pourquoi ce travail est intitulé : « ***De la reconstruction et la consolidation de l'Etat : Essai d'analyse du système de fonctionnement de l'administration publique au Burundi (cas du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de l'Emploi de 2005-2020)*** ».

Il se veut donc être un apport à la compréhension de la crise de l'Etat burundais, les facteurs de sa fragilité et les possibilités de l'administration publique de pouvoir reconstruire et mettre en place un Etat présentant des caractéristiques d'un Etat modèle réussi et consolidé.

Tout au long de ce travail, le concept de « *reconstruction* » vise à montrer comment les autorités administratives ou les acteurs politiques tentent de retrouver le modèle d'un Etat répondant aux aspirations du peuple et impulsant des actions et fonctions nouvelles via l'administration publique.

0.2. Intérêt du sujet

Dans de nombreuses publications sur la résolution du conflit burundais, un accent particulier a été mis sur l'intervention de la communauté internationale et sur les réformes proposées lors de l'élaboration de l'Accord d'Arusha.

Or, les réalités sur terrain démontrent que les mesures politiques proposées présentent jusqu'à aujourd'hui des lacunes et leur concrétisation reste toujours problématique. L'intérêt scientifique de cette recherche est donc d'offrir une meilleure compréhension du système de fonctionnement de l'administration publique burundaise.

⁷ Concept utilisé par NIMUBONA (J.) dans un article « Performances et limites du mécanisme institutionnel de la reconstruction de l'Etat au Burundi », in GRAPAX, State building et coopération au développement dans la région des Grands Lacs. Enjeux pour la Belgique en RDC et au Burundi, Bruxelles, 2008

Il s'agira de dégager les caractéristiques de « l'Etat failli » c'est-à-dire un Etat qui s'est retrouvé graduellement érodé jusqu'au point de perdre l'éthique d'administration publique débouchant sur un manque de confiance au niveau du leadership dû à ses défaillances⁸.

Cette étude consiste surtout à relever les performances et les limites du système de fonctionnement de l'administration publique.

0.3. Problématique

Le néo-patrimonialisme, une culture paroissiale et une gestion clientéliste de l'Etat sont des caractéristiques qui ont marqué la majorité des Etats africains durant la période postcoloniale⁹.

Au Burundi en 1993, l'assassinat après 103 jours d'un président élu sur des bases d'une démocratie embryonnaire sera l'événement déclencheur d'une crise politique caractérisée par les massacres ethniques à grande échelle, les dysfonctionnements institutionnels, l'exil de certains acteurs politiques, la corruption généralisée, la crise économique, la présence des réfugiés et des déplacés internes. Par la suite, l'impunité, les crimes, un système judiciaire qui jusqu'à présent ne connaît pas son indépendance et l'incapacité d'institutionnaliser le pouvoir ont fini par entraîner un « Etat fragile ».¹⁰

Or, aucun pays ne se stabilise politiquement sans toutefois asseoir un Etat démocratique répondant aux caractéristiques d'efficacité, d'efficience, de légitimité et d'un système économique stable.¹¹

Il serait donc intéressant de penser comment un « Etat fragile » qui a connu un effondrement important et devenu presque dysfonctionnel suite aux crises qui l'ont secoué pourrait retrouver son état normal consolidé et des nouvelles restructurations institutionnelles.

Quels sont alors les buts assignés à l'administration publique pour retrouver cet état normal ?

Quel est le cadre légal qui crée l'administration publique ? Où est ce qu'on peut lire les rôles et les fonctions et ensuite les moyens alloués pour atteindre l'objectif ?

⁸ VIRCOULON (T.), La reconstruction de l'Etat après les conflits : Une évidence à questionner, in IFRI, Les idées pour la reconstruction de l'Etat en Afrique central, vol.4, Paris, mars 2015 pp. 23-30

⁹ NDUWAYO (G.), Etat et Administration en Afrique, Cours, 1^{ère} Licence, ULT, Année Académique 2012-2013

¹⁰ NGAYIMPENDA (E.), Histoire des institutions politique et sociales du Burundi, Cours, 1^{ère} Licence, ULT, Année Académique 2012-2013

¹¹ LIPSET (M.S.), « Political Man. The bases of politics », Baltimore, John Hopkins, 1959 cité par NIMUBONA (J.) systemes politiques comparés, cours, 1^{ère} Licence, ULT, Année Académique 2012-2013

Normalement l'administration publique moderne selon Max Weber repose sur le champ de l'action rationnelle par excellence où la logique du coup, de l'efficacité et de la méritocratie l'emporte sur celle du sentiment.

Alors pour le cas du Burundi, les objectifs définis sont dans la **constitution de 2018** et dans **Loi n° 1/09 du 13 novembre 2020 portant modification de la loi n° 1/08 du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'Administration publique.**

Il y a même eu un programme national de réforme de l'administration publique qui a pour objectif d'introduire des indicateurs de performances dans l'administration publique. De ce fait Je constate que les indicateurs ne sont pas utilisés, les résultats ne sont pas là, cette rationalité wébérienne n'est pas là non plus et tout cela m'amène à soulever la question fondamentale de mon travail de recherche : « *Le système de fonctionnement de l'administration publique a-t-il réussi la reconstruction et la consolidation effective de l'Etat burundais ?* »

0.4. Postulat ou Hypothèse

Si l'on tient compte des dysfonctionnements dans certaines institutions étatiques, de la qualité des services publics, des idéologies qui inspirent les pratiques des acteurs, de la crise politique qui a débuté à la veille des échéances électorales de 2015 et quelques phénomènes politiques qui s'observent au sein de l'Etat burundais plus de vingt ans après la signature de l'Accord d'Arusha, de la crise de confiance, des défaillances au sein de l'administration publique. L'hypothèse de recherche devient donc : « *Le système de fonctionnement de l'administration publique n'aurait pas réussi la reconstruction et la consolidation effective de l'Etat burundais en l'absence de tout ce que j'ai énumérée, cadre légal, des objectifs définis ainsi que les moyens financiers, etc.* »

En réalité, l'objectif rationnel bureaucratique wébérien, ce n'est pas l'objectif de l'administration publique au Burundi.

0.5. Cadre méthodologique

En sciences sociales, il n'y a pas de méthode obligatoire qui s'impose d'elle-même. Celle-ci dépend largement de l'objet de la recherche. Certaines théories peuvent être applicables au moment où d'autres présentent des lacunes par rapport au sujet.

Dans un ouvrage de référence « *La quête inachevée* », Karl POPPER propose de soumettre un sujet d'étude ou phénomène politique à plusieurs épreuves, c'est-à-dire à plusieurs cadres d'analyse (Théories)¹².

Paul FEYERABEND dit que « *les théories politiques doivent éviter le pari de la théorie unique* »¹³ car un seul schéma unique ou univoque n'est que dogme et idéologie, mais jamais science politique.

Ainsi, le présent travail va utiliser les théories suivantes :

- **La sociologie historique du politique**

Selon Mamoudou Gazibo et Jane Jenson, la théorie socio-historique du politique « *consiste à étudier l'histoire et les phénomènes contemporains en vue de montrer comment les sociétés fonctionnent et se transforment* »¹⁴. Concrètement, il faut partir du passé pour comprendre les réalités contemporaines.

Au niveau pratique, la sociologie historique du politique a permis d'analyser trois phénomènes denses communs aux systèmes politiques du sud à savoir la prédominance du politique sur l'économique, le développement du communautarisme, la faible prégnance de la société civile. A partir de ces phénomènes, il a été possible d'analyser d'autres phénomènes dérivés que sont le néo-patrimonialisme, le clientélisme et l'autoritarisme.

Ainsi dans ce travail, je vais analyser des phénomènes qui, au sein de l'administration publique constituent les causes de sa défaillance.

- **L'institutionnalisme-fonctionnaliste**

L'institution inclut non seulement les règles, procédures ou normes formelles mais le système de symboles, les schèmes cognitifs et les modèles moraux qui fournissent des cadres de signification guidant l'action humaine¹⁵.

L'approche institutionnaliste combine désormais les domaines du Droit constitutionnel (ou plus largement l'ensemble des textes de lois régissant une collectivité ou une organisation) et celui des institutions politiques relevant purement de la Science politique.

¹² POPPER (K.), *La quête inachevée*, Paris, Pocket, 1989 P160 cité par NIMUBONA J. *Théories et doctrines politiques*, cours, 1^{ère} Licence, ULT, Année Académique 2012-2013

¹³ FEYERABEND (P.), *Contre la méthode*, Paris, Seuil, Université de Chicago, 1975 p.26 cité par NIMUBONA J., *idem*

¹⁴ GAZIBO (M.), JENSON (J.), cités par BANSHIMIYUBUSA (D.), *Les enjeux et défis de la démocratisation au Burundi. Essai d'analyse et d'interprétation à partir des partis politiques*. UPPA, 2018, p. 7

¹⁵ HALL (P.), TAYLOR (R.), cité par BRAUD (P.), *Sociologie politique*, 10^{ème} éd., Paris, LGDJ, 2011, p. 324.

Gabriel Almond dit que les institutions politiques existent parce qu'elles remplissent un besoin social. Elles n'exercent pas un effet indépendant sur les processus sociopolitiques mais réagissent plutôt à ces processus¹⁶. Le recours à l'approche Institutionnalisme-fonctionnaliste présente un avantage évident pour mon analyse en ce sens qu'elle consiste à analyser les fonctions des institutions pour comprendre les causes des dysfonctionnements de l'Etat.

- **La méthode compréhensive**¹⁷ selon laquelle Max WEBER (à travers la sociologie compréhensive) montre comment les acteurs posent des actions sociales qu'ils interprètent à travers un sens subjectif.

Mon étude va s'inspirer également des ouvrages et articles ayant traité des questions relatives à l'Etat en partie et à sa reconstruction.

Pour des fins d'une meilleure compréhension de l'objet d'étude, j'ai dû utiliser la méthode qualitative en menant des entretiens avec les acteurs politiques, les fonctionnaires du MFPTTE et les usagers de services publics.

0.6. Articulation

Le travail s'articule autour de trois chapitres :

Le premier qui est à la fois introductif et théorique, porte sur la notion de l'Etat dans son ensemble, c'est-à-dire la définition, les fonctions et les fondements, les facteurs de son effondrement, sa faillite et sa fragilité. Il traitera également la notion d'administration publique.

Au second chapitre, je présente l'état des lieux de l'administration publique burundaise, l'Accord d'Arusha et son objectif de reconstruction de l'Etat. En grande partie, je dresse les contours de l'Administration publique, de son cadre légal et idéologique.

Dans le troisième chapitre, il s'agit d'analyser le système de fonctionnement de l'Administration publique burundaise surtout à travers le processus de réformer l'administration publique burundaise avant d'évaluer si la reconstruction de l'Etat a réussi en montrant les performances et les limites de l'Administration burundaise.

C'est au niveau de ce chapitre que je mesure le poids et l'influence des indicateurs pour permettre la reconstruction d'un Etat consolidé fonctionnant sur des bases de la bureaucratie moderne wébérienne.

¹⁶ALMOND (G.), « The Return to the State », American Political Science Review, vol.82, 1988, p.853-874

¹⁷ Approche que suggère le sociologue Allemand, Max Weber dans, Economie et société, Paris, Ed. Pocket, tome1, 1995

CHAPITRE I : LE SOCLE CONCEPTUEL ET THEORIQUE DE L'ETUDE

Dans le chapitre premier, je reviens sur les fondements de la science politique en tant que discipline ayant pour objet l'étude de l'Etat. J'aurai à discerner l'Etat normal, l'Etat fragile, l'Etat faibli : son effondrement et plus largement sa reconstruction. Dans un premier temps, je commence par la définition wébérienne de l'Etat comme modèle idéal.

Après avoir relevé les éléments caractéristiques de l'Etat en général, de « *l'Etat en déliquescence* » c'est-à-dire un « Etat fragile » (*fragile state*) et sa reconstruction (*state building*) en particulier, je vais développer la notion d'administration publique qui se révèle souvent comme étant l'image de l'Etat.

I.1. Qu'est-ce que l'Etat ?

I.1.1. Définition

Le mot « Etat » a reçu plusieurs acceptions depuis que MACHIAVEL et les auteurs contractualistes l'ont utilisé dans le sens que nous l'entendons aujourd'hui. En effet, on le trouve omniprésent dans le vocabulaire de la vie politique.

Bien que certains auteurs aient tenté de définir le concept « Etat », le définir se révèle être une tâche délicate car il recouvre plusieurs réalités distinctes. La définition de Max WEBER semble être la plus acceptée en science politique. Dans « *l'Economie et Société* », l'auteur définit l'Etat comme « *Une entreprise politique à caractère institutionnel lors et/ tant que sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application de règlement, le monopole de la contrainte physique légitime.* »¹⁸

Max WEBER analyse profondément dans ses différents textes, les concepts d'administration et celui du monopole de violence légitime pour exprimer que l'Etat est un groupement politique par excellence.

L'Etat moderne est un groupement de domination à caractère institutionnel qui cherche (avec succès), à monopoliser, dans les limites d'un territoire, la violence physique légitime comme moyen de domination et qui, dans ce but, a réuni dans les mains des dirigeants, les moyens matériels de gestion.

¹⁸ WEBER (M.), *Economie et société*, Paris, Plon, T.1, 1971, p.97

Ce qui veut dire qu'il en a exproprié tous les fonctionnaires qui, suivant le principe des Etats, en disposaient autrefois de leur propre droit et qu'il s'est substitué à eux, même au sommet de la hiérarchie.¹⁹

On peut par conséquent avancer que selon Max WEBER, un Etat réussit à se développer, à devenir moderne lorsqu'il est parvenu à mettre à terme tout esprit patrimonialiste ; ce qui suppose que l'exercice des fonctions étatiques ne doit être confondu à la propriété éventuelle et bénéficiaire du détenteur. Il s'agit d'un Etat qui a mis sur pied une bonne structure bureaucratique.²⁰

Dans le même ordre d'idée wébérienne, ce qui formellement caractérise l'Etat contemporain, c'est une réglementation administrative et juridique modifiable par des lois d'après laquelle s'oriente la direction administrative et qui revendique une validité, non seulement par les membres du groupe, c'est -à- dire ses fonctionnaires ; mais aussi dans une large mesure, toute activité qui se déroule dans les limites du territoire qu'il domine.²¹

Dans « *Le savant et le politique* », Max WEBER conçoit « *l'Etat contemporain comme une communauté humaine qui, dans les limites d'un territoire déterminé revendique avec succès pour son propre compte le monopole de la violence physique légitime.* »²².

Les juristes ont formulé une théorie à trois critères qui se résume comme suit : « *Il existe un Etat lorsque sur un territoire où réside une population, s'exerce un pouvoir juridiquement organisé qui tend à monopoliser la contrainte légitime.* »²³.

Nous verrons ultérieurement que la bureaucratie constitue un des instruments importants privilégiés de l'Etat moderne selon Max WEBER.

I.1.2. L'idéal-type bureaucratique de Max WEBER

Dans les sociétés modernes, il y a apparition progressive d'un nouveau corps politique qui accompagne le développement de l'Etat. Plus de nouvelles institutions naissent et se développent au cœur de l'Etat, plus apparaît la nécessité de leur doter d'un personnel permanent et compétent qui vit plus ou moins même de la vie des institutions.²⁴

¹⁹ WEBER (M.), *op.cit.* , p.100

²⁰ WEBER (M.), *op.cit.* , p.100

²¹ BADIE (B.), *L'Etat importé*, Paris, Fayard, 1992 p.140

²² WEBER (M.), *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959, p.100.

²³ BRAUD (P.), *op. cit.*, p.187

²⁴ WEBER (M.), *op.cit.* , p.117

Ainsi, l'Etat est une organisation politique par excellence, il nécessite, dans sa gestion et son organisation, de la maîtrise des dossiers techniques et des gens spécialisés.

Cette nouvelle technique d'organisation rationnelle de l'administration qui concerne non seulement l'administration publique mais aussi ces grandes organisations privées dans les sociétés industrielles, est fondée sur la division fonctionnelle du travail et la spécialisation des compétences propres. Elle s'appelle la *bureaucratie*.²⁵

Elle repose sur le champ de l'action rationnelle par excellence où la logique du coup, de l'efficacité et de la méritocratie l'emporte sur celle du sentiment.

Selon Max WEBER, il ne peut y avoir de pouvoir durable sans une légitimité minimale. L'Etat, comme une organisation politique, a acquis le monopole de la violence physique légitime, ce qui le différencie d'autres unités politiques comme le clan, la cité, les partis, auxquelles des personnes privées peuvent faire usage de la violence physique.

C'est ce même processus historique qui fait de la bureaucratie la forme la plus aboutie du mode de domination légale ou rationnelle. Max WEBER porte alors son attention sur la légitimité des bureaucrates. Ainsi, il évoque les trois types d'autorités et leur source de légitimité :

- *L'autorité traditionnelle* qui suppose que la détention du pouvoir repose sur la coutume, la tradition, la sagesse, l'incarnation des valeurs transmises par tradition. On n'obéit pas à des règles mais à la personne appelée à cette fin par la tradition ou par le souverain que détient la tradition.
- *L'autorité charismatique* : ceux qui ont le pouvoir l'ont eu par leurs caractères intrinsèques, leurs capacités propres de mobilisation et de création de fidélité. C'est le cas des leaders révolutionnaires, des héros et des créateurs d'églises.
- *L'autorité légale-rationnelle* : les détenteurs du pouvoir ont des compétences techniques ou alors obéissent à des règles impersonnelles de l'organisation.²⁶

²⁵ Ibidem

²⁶ WEBER (M.), op.cit., pp.299-324

Le sociologue allemand situe alors **l'administration bureaucratique moderne** dans le troisième type d'autorité et dégage quatre caractéristiques fondamentales à savoir :

- **Le non patrimonialisme** qui signifie que l'Etat représenté par le pouvoir bureaucratique est un pouvoir qui n'appartient pas à son titulaire. Le pouvoir public doit être séparé de la personne physique qui l'exerce.
- **L'impersonnalisation du pouvoir** : Le pouvoir bureaucratique ne dépend pas de la personne physique qui l'exerce, c'est-à-dire qu'il n'est pas lié à son prestige, à ses origines sociales, économiques et culturelles, etc. L'organisation bureaucratique développe au minimum la dépersonnalisation du pouvoir.
- **La hiérarchisation du pouvoir** : Cela signifie que les rôles et fonctions, les autorités sont agencées ou articulées selon le modèle de subordination où les ordres, le commandement et le contrôle suivent et respectent des principes hiérarchiques de haut en bas et les avis et les propositions du bas en haut.
- **La professionnalisation du pouvoir** : WEBER invente cette notion pour introduire l'idée importante selon laquelle dans une organisation légale et rationnelle c'est-à-dire dans une organisation bureaucratique moderne, on n'obéit pas aux personnes physiques mais aux institutions suivant des règles et les procédures connues.²⁷

Ces caractéristiques permettent à l'organisation bureaucratique d'être efficace.

Le processus de la rationalité de l'Etat et de la bureaucratie moderne se traduit par le recul du religieux, du sentimental, bref de l'affectif dans la gestion de l'Etat.

Un tel modèle peut soulever quelques insuffisances où les administratifs ne se rendent pas compte des dysfonctionnements et des conflits qui peuvent se produire au sein de la bureaucratie.

Pour Michel CROZIER, le système bureaucratique se révèle des fois comme une source de dysfonctionnements majeurs. Dans son étude sur l'administration française, il conclut que « *Une organisation bureaucratique trop poussée et trop hiérarchisée, empêche une bonne circulation des informations et donc une prise de décision rapide et efficace. Ce type d'organisation est trop complexe, ce qui engendre de la rigidité dans l'organisation ; des acteurs (bureaucrates) adoptent des comportements routiniers et défensifs qui nuisent à la*

²⁷ WEBER (M.) *op. cit.*, pp.92-115

coopération, rendant la structure administrative inefficace. La bureaucratie risque de devenir une fin en soi. »²⁸

Ces critiques ont conduit CROZIER à parler de « société bloquée » et à rejeter la conception selon laquelle le moyen le plus rationnel d'organiser l'activité humaine est la bureaucratie. Cette vision s'oppose donc à celle de WEBER.

La caractéristique fondamentale de la domination légale–rationnelle est d'abord et avant tout, la rationalité qui découle de la connaissance et de l'expérience œuvrant théoriquement pour l'intérêt général²⁹ ;

Cela est dans ce modèle, d'autant plus compréhensif que la domination bureaucratique est censée agir de manière impersonnelle : « sans haine et sans passions, écrit Max WEBER de là, sans amour et sans enthousiasme, sans pression de simples concepts de devoir, le fonctionnaire remplit sa fonction sans considération de personne, formellement de manière égale et pour tout le monde, c'est-à-dire pour tous les intéressés se trouvant dans la même situation de fait »³⁰

La bureaucratie incarne alors l'épanouissement d'une structure universaliste qui doit permettre à l'Etat de mener à bien sa mission au service de l'ensemble de la collectivité.

I.1.3. Fonctionnement de l'Etat

Une tradition d'analyse s'est efforcée d'identifier les fonctions étatiques dans une perspective qui n'était pas seulement descriptive mais normative. Plusieurs conceptions des fonctions de l'Etat ont vu le jour depuis que l'Etat existe, avec les Cités-Etats de l'antiquité jusqu'à aujourd'hui.

ARISTOTE distinguait la fonction délibérative (adopter des lois mais aussi décider de la guerre ou la paix), l'activité de commandement et en fin l'activité de jugement.³¹ J. LOCKE, dans son « *Traité sur le gouvernement civil* » (1690) opposait la fonction législative à la fonction exécutive, mais considérait le pouvoir fédératif (foedus=traité), c'est-à-dire celui de conduire les relations extérieures comme la troisième fonction étatique. C'est à partir de MONTESQUIEU que se précise clairement la classique distinction des trois pouvoirs : Législatif-Exécutif – Judiciaire.

²⁸ CROZIER (M.), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977 p.123

²⁹ SENTAMBA (E.), *Etude sur la gouvernance au Burundi*, Bujumbura, Mai, 2005, p.4

³⁰ WEBER (M.), *op. cit.* p.300

³¹ VAN DER REST (E.), *Platon et Aristote : Essai sur les commencements de la science politique*, New York, Université de Californie, 1867, p.559

La fonction législative consiste en l'établissement des normes générales et impersonnelles ; la fonction exécutive étant la mise en œuvre de la loi, à la fois par des textes d'application et par des opérations matérielles (financières, coercitives,) tandis que la fonction juridique a pour but de trancher les litiges nés de l'application du droit.³²

Le principal problème que pose cette classification provient du fait que nulle part ces fonctions étatiques ne sont pas exercées par des organes bien distincts strictement cantonnés dans l'exercice d'une seule d'entre elles.

Il en résulte certaines confusions. Dans les régimes représentatifs modernes, le pouvoir législatif au sens organique est exercé par le parlement. Or, il n'exerce pas seule la fonction législative. C'est une fonction qui revient et reconnu sous une forme de gouvernement.

Réciproquement, le parlement exerce aussi d'autres fonctions qui ne ressortent pas de sa fonction législative. Son contrôle politique sur le gouvernement est le plus visible ; mais il lui arrive aussi de décider dans le domaine des relations internationales (autorisation, ratification des traités) voire plus exceptionnellement d'adopter des mesures individuelles.³³

Ainsi, je vais aborder d'un tout autre point de vue la question des tâches de l'Etat en faisant abstraction de la diversité concrète des modes de gouvernement ou de leurs orientations idéologiques. Quelles sont donc les principales fonctions régaliennes de l'Etat moderne ?

I.1.3.1. Les fonctions régaliennes de l'Etat

Bien qu'assez méconnues, les « **fonctions régaliennes** » sont pourtant la raison d'être de l'Etat et le socle sur lequel se forment les notions de pouvoir, d'autorité, et de légitimité. Il s'agit de fonctions appartenant à l'Etat de façon exclusive et qui ne peuvent être déléguées³⁴.

On retrouve cette notion de fonction régalienne sous d'autres appellations, preuve que ces fonctions, quel que soit le terme employé, constituent la base d'un Etat donné. Les fonctions régaliennes désignent les « marques de souveraineté » dont dispose la royauté ou l'Etat.

Les constitutionnalistes appellent « fonctions régaliennes de l'Etat » les grandes fonctions souveraines qui fondent l'existence même de l'Etat et qui ne font, en principe, l'objet d'aucune délégation³⁵.

³² MONTESQUIEU (C.S.), *De l'esprit des lois*, Genève, Librairie d'Alexandrie, 1748, pp.254-260

³³ MONTESQUIEU (C.S.), *De l'esprit des lois*, Genève, Librairie d'Alexandrie, 1748, pp.254-260

³⁴ PADIOLEAU (J.G.), *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982 p. 240

³⁵ BADIE (B.) et BIRNBAUM (P.), *Sociologie de l'Etat*, Paris, Grasset, 1979 p.12

Elles sont également appelées « prérogatives régaliennes » et sont toutes liées à la notion de « souveraineté » nationale. Le concept de souveraineté fait émerger trois « fonctions régaliennes »³⁶ :

1°) Assurer la sécurité intérieure (maintien de l'ordre public) par les forces de police et la sécurité extérieure (défense du territoire) par la diplomatie et l'armée.

Ces deux pouvoirs n'ont pas seulement un rôle de dissuasion ou de coercition, mais ils sont censés faire respecter l'ordre afin que les autres missions puissent être menées à bien.

La notion de « sécurité » est au centre des prérogatives régaliennes, et sans doute la fonction première de l'État étant de garantir les conditions de la vie en société.

2°) Définir le droit et rendre la justice

Le fait de pouvoir rendre la Justice est en effet une prérogative exclusive de l'État liée à un autre pouvoir qui est celui de l'organisation de la société, autrement dit, celui de **décider des lois**.

3°) Définir la souveraineté économique et financière, notamment en émettant de la monnaie.

Pour s'organiser et faire appliquer toutes ces décisions, l'État a un coût. Et pour se financer, il dispose du **pouvoir de lever l'impôt**, ainsi que le pouvoir de « **battre la monnaie** », c'est-à-dire fabriquer et émettre sa propre monnaie pour financer d'autres services publics. Soulignons que ce droit que possède l'Etat a été transféré à la Banque Centrale.

Selon la définition de Georges BURDEAU, l'État peut être vu comme « *l'ensemble des pouvoirs d'autorité et de contrainte collective qu'une Nation possède sur les citoyens et les individus en vue de faire prévaloir ce que l'on appelle l'intérêt général* »³⁷. Dans cette optique, les pouvoirs régaliens font office d'instruments destinés à garantir la stabilité de l'État. Pour qu'il y ait stabilité, il faut que l'État assure la sécurité des biens et des personnes.

Au-delà de ces fonctions dites régaliennes de l'Etat, Philippe BRAUD y ajoute d'autres activités de l'Etat d'ordre fonctionnel :

³⁶ Idem

³⁷ BURDEAU (G.), L'Etat, Paris, seuil, 1992 p.17

I.1.3.2. Les fonctions socio-politiques

a. Activité extractive

« Sans potentiel humain, sans moyens matériels, sans soutiens qui légitiment leurs actions, les organes politiques et administratifs de l'Etat seraient réduits à n'être qu'un cadre vide, dépourvu de toute existence réelle. Ne pourrait être assuré ni la continuité de demande, ni a fortiori leurs capacités de répondre de façon adéquate aux demandes sociales. »³⁸.

L'Etat moderne mobilise donc deux catégories de « moyens humains » : D'une part, les professionnels de la politique, c'est-à-dire ceux qui vivent de et pour la politique³⁹. Ils exercent leurs activités à temps plein et sont rémunérés. Il s'agit des responsables de l'exécutif, des élus locaux ou nationaux et d'autre part des agents administratifs dont le recrutement et la carrière obéissent à des critères de compétence. D'où l'importance, dans certains pays, de concours et de l'avancement au choix. A côté des ressources humaines, l'Etat mobilise d'autres moyens matériels, technologiques et finance les tâches qu'il a prises en charge pour atteindre les objectifs que se fixent les gouvernants.

La fonction « extractive » suppose la détention par un système politique, l'aptitude à utiliser les ressources disponibles de son environnement (ressource politique, sociale, économique, et culturelle) et leur assurer une répartition équitable. Mais lorsqu'il y a mauvaise gestion et répartition inéquitable des ressources en accordant des privilèges à certaines régions au détriment des autres, cela peut entraîner le phénomène de *périphérisation* de certaines régions par le centre.⁴⁰ Il s'agit du phénomène qui consiste à garder tous les pouvoirs au centre au détriment des autres régions oubliées par le pouvoir central. Ce phénomène crée des inégalités politiques, sociales et économiques. Cela conduit l'Etat dans une situation de fragilité caractérisée par une insécurité permanente.

³⁸ BRAUD (P.), *op. cit.*, p.216

³⁹ WEBER (M.), *op. cit.*, p.111

⁴⁰ Ici, J'emploie le terme du Pr. J. NIMUBONA que je tire dans *Systèmes politiques comparés*, cours, 1^{ère} Licence, ULT, Année Académique 2012-2013

b. Activité dispensatrice

Il ne s'agit pas d'énumérer toutes les tâches effectivement prises en charge par les Etats, mais plutôt d'identifier les catégories d'analyse susceptible d'en ordonner le classement. Dans le vocabulaire fonctionnaliste de Gabriel ALMOND, deux concepts se révèlent particulièrement utiles de ce point de vue⁴¹.

D'une manière plus claire, la capacité « *régulatrice* » consiste en l'aptitude d'un système politique de trouver des réponses aux problèmes qui surviennent et se posent dans la société. Il s'agit de réguler les problèmes sociaux et résoudre les conflits qui éclatent entre les individus.

- « *La capacité distributive* » fait apparaître l'Etat comme un pouvoir de providence octroyant des prestations. Ce sont d'abord les allocations de biens matériels à caractère principalement financiers. Les dépenses budgétaires en constituent le verset des traitements et des pensions de retraite à ses agents.

Il distribue aussi soit directement les bourses d'étude, soit indirectement (participation au financement des régimes sociaux) des allocations d'assistance. Il accorde des subventions à des entreprises, des associations des autres collectivités publiques.

Enfin, dans le cadre de se dispenser de fonctionnement et d'équipement, il passe des marchés qui se traduiront par des versements de fonds aux contractants. Mais l'Etat pourvoit aussi des avantages matériels en concédant des statuts légaux favorables, par exemple des exonérations fiscales, des garanties immatérielles qui tirent leur importance du fait d'être valorisantes d'un système donné de croyances (satisfaction de prestige, marque d'estime, reconnaissance, déférence etc.).

Dans le même contexte, l'Etat peut accorder des biens et services et même des honneurs aux individus.

c. Fonction responsive

C'est l'aptitude d'un système politique développé de réagir aux demandes exprimées quelles que soient les réponses apportées. Elle rend compte de l'aptitude de l'Etat à réagir aux sollicitations de la conjoncture politique, économique, sociale ou internationale.

⁴¹ BRAUD (P.), *op.cit.* p.210

La capacité responsive de l'Etat va se déployer à deux niveaux ⁴²:

Anticiper les conflits : Les gouvernants tentent de détecter les insatisfactions si possible avant qu'elles ne se cristallisent en exigence trop puissante. Une initiative précoce est souvent souhaitable, en terme d'efficacité pour remédier à un malaise social. Cependant, en démocratie, le relais qui constitue pour les élus des militants politiques et associatifs, joue un rôle particulier très important sur terrain. Grâce à eux, les gouvernants moins coupés des réalités vécues par leurs citoyens, sont censés réagir avec sensibilité aux premiers signaux du mécontentement quelle que soit leur nature. Ayant identifié un « problème », ils tentent de donner une « réponse » sous forme, à titre d'exemple, du dépôt d'un projet de loi. Cette capacité d'anticiper se déploie, de manière plus ambitieuse, dans l'aptitude des gouvernants à proposer à leur concitoyens des rêves qui puissent transcender les discordes et les antagonistes. Un choix judicieux peut ouvrir des thématiques qui rassemblent ou qui divisent le fond dans des conditions telles qu'elles occultent d'autres conflits d'intérêt brouillant d'autres divagues politiquement plus redoutés.

Traiter les conflits : Comme tout pouvoir politique, l'Etat est confronté soit à des menaces extérieures, soit à des dissensions (voir scission) internes qui l'affectent directement ou se situent plutôt au niveau de la société civile. Il ne lui est pas toujours possible d'y apporter une solution, c'est-à-dire une réponse qui « éteint » définitivement le conflit. Il peut même arriver qu'il ait intérêt à maintenir un certain niveau d'antagonisme notamment l'envie de détourner l'attention à certains problèmes ou faciliter des rassemblements dont il est le commanditaire. Face au conflit, trois stratégies sont conservables ⁴³:

La première est **la dénégation** : Les dirigeants peuvent parfois faire obstinément silence sur des antagonistes biens réels. Généralement, il s'agit de dossiers difficiles voir explosifs ou des questions qui divisent l'électorat (Ex : inégalité fiscale). La délégation peut ne pas être que passive, mais aussi active. Les gouvernants nient explicitement l'existence d'un problème. Mais le plus souvent, une délégation simple ne suffit pas et les dirigeants le substituent à un autre débat. Parfois, il s'agit d'une reformulation qui brouille les termes de l'ancienne alternative. (ex. impôt sur le capital, impôt sur la richesse, impôt de solidarité)

La négociation : Elle constitue une autre stratégie courante de traitement des conflits. Les dirigeants de l'Etat disposent du pouvoir de décider unilatéralement (par la loi ou le règlement).

⁴² NIMUBONA (J.), Système politiques comparés, Cours, 2^{ème} Licence, ULT, Année Académique 2013-2014

⁴³ Idem

La négociation interne se déroule dans un contexte différent de celui qui se caractérise par la négociation internationale, c'est-à-dire une discussion entre les acteurs fréquemment égaux. Pourtant, même dans les relations entre les Etats et ses partenaires de la société civile, la négociation joue un grand rôle. Souvent elle se greffe sur un processus décisionnel complexe émanant de l'éducation d'une politique publique ou de l'adoption d'un texte législatif ou réglementaire. Son utilité du point de vue de l'Etat, est de permettre l'exploration des résistances conservables, identifier les attentes réelles et dégager des solutions techniques avec l'aide des partenaires sociaux lorsque les services administratifs ne disposent pas d'eux-même l'ensemble des infos nécessaires.

Mais dans l'ordre interne, la négociation est aussi conditionnée par le rapport de force. C'est pourquoi la mise en œuvre du processus exige la mobilisation maximale d'informations fiables sur les intentions du partenaire, la hiérarchie de l'étendue des moyens de pression dont il dispose.

La confrontation : Elle constitue la 3^{ème} type de stratégie à recourir. Dans l'ordre interne, cela signifie qu'ils choisissent d'utiliser leur prérogative de puissance publique pour trancher unilatéralement et imposer leur point de vue. Pour se faire, il dispose du droit d'édicter des normes unilatérales et celui d'employer la contrainte. En cas de résistance ouverte, se déclenche un processus d'exacerbation de la crise. Quelles qu'en soient l'issue et les modalités (recours ou non à la violence), la confrontation laisse toujours des traces émotionnelles dans la vie politique. C'est pourquoi les démocraties pluralistes dans l'ordre interne cherchent à éviter les confrontations les plus graves.

I.2. Notion de reconstruction de l'Etat ou de « *state building* »

Le concept de « *reconstruction de l'Etat* » ou « *state building* » apparaît dans le langage des relations internationales au lendemain de l'effondrement du bloc soviétique. « *Le state building* » est communément perçu comme un processus par lequel un Etat est « *reconstruit sous une forme nouvelle, en incluant un système d'institutions centralisées et l'extension de l'ordre dans les sphères politiques et sociales* »⁴⁴.

⁴⁴ IRG, *La reconstruction de l'Etat dans le post-conflit : Quel Etat post-national*, Université Pierre Mendès France, Grenoble, 2015

Il s'agit en plus d'un processus consistant à reconstruire les dimensions politiques sécuritaires, sociales et économiques d'une société ou d'un Etat sortant d'un conflit en s'attaquant aux causes profondes du conflit.

Dans ce contexte, il s'agit de distinguer les concepts, d'un côté « Etat failli » ou « *failed state* » donc le « non-Etat » qui symbolise le chaos institutionnel, de politique pouvant générer le désordre international et l'autre « *l'Etat réussi ou Etat idéal* » symbolisant l'ordre et l'équilibre entre l'Etat et la nation⁴⁵.

Depuis plusieurs années et pour des conflits très différents, la “communauté internationale” préconise systématiquement la reconstruction de l'Etat « *state building* ». Celle-ci est présentée comme une des solutions évidentes à ces conflits et est désormais bien intégrée dans le manuel de l'intervention internationale.

Compte tenu des difficultés et des échecs qui ont accompagné les interventions internationales depuis le début du siècle, le caractère intuitif de cette “solution” fait question.

On peut cependant se poser la question de savoir ce qu'il faut juste reconstruire. Faut-il reconstruire l'ancien ou construire du nouveau ? L'examen des essais de reconstruction de l'Etat des dix dernières années montre qu'il n'y a pas de réponse consensuelle.

Pour les internationalistes, il s'agit de reconstruire l'Etat wébérien dans ses fonctions à la fois sécuritaires et sociales, un Etat pourvoyeur des services sociaux de base et détenteur du monopole de la violence légitime. Pour les élites locales, il s'agit le plus souvent de rebâtir ce qui existait avant le conflit : un Etat prédateur, autoritaire et répressif qui est à l'origine du conflit. Le projet de reconstruction est très souvent vicié à la base par ces visions contradictoires et les velléités de réforme de gouvernance se heurtent au fameux « manque de volonté politique »⁴⁶, une phrase qu'on retrouve souvent dans les rapports d'évaluation des programmes de gouvernance post-conflit des bailleurs. En pratique, la dialectique de la reconstruction entre les internationaux et les élites locales aboutit à prioriser la reconstruction des piliers sécuritaires et financiers de l'Etat et de considérer comme secondaire la reconstruction des services de santé et d'enseignement. L'autorité de l'Etat est ainsi privilégiée au détriment de la légitimité de l'Etat.⁴⁷

⁴⁵ NIMUBONA (J.), « Du mécanisme institutionnel de la reconstruction de l'Etat au Burundi », in Cahier de l'IDEC, vol.3, n°2, Bujumbura, 2008, pp 57-71

⁴⁶ VIRCOULON (T.), La reconstruction de l'Etat après les conflits : Une évidence à questionner, in IFRI, Les idées pour la reconstruction de l'Etat en Afrique central, vol.4, Paris, mars 2015 pp. 23-30

⁴⁷ Idem

Quant à la question de savoir comment reconstruire l'Etat, il y a un paradoxe majeur, les internationaux sont trop souvent guidés par une conception plus juridico-administrative de l'Etat que par une conception politico-sociologique.

Ils le conçoivent comme une organisation dotée de fonctions et de prérogatives définies par le droit et qui met automatiquement en œuvre ce droit.

Cette conception les conduit à focaliser leurs efforts sur la réforme du corpus législatif, sur le renforcement de capacités des administrations et sur leur réorganisation – en accord avec les principes du nouveau management public⁴⁸.

Cela donne parfois à l'entreprise de reconstruction de l'Etat un air de mécano-administratif qui fait abstraction de la chair de l'Etat : sa sociologie (qui sont les fonctionnaires ? quelles sont leurs motivations et leurs visions ?) et ses enjeux (quels sont les intérêts qui s'affrontent ou convergent dans les administrations ?).⁴⁹

Les plans de reconstruction administrative conçus et financés par les bailleurs ressemblent très souvent aux plans des positivistes du XIX^e siècle pour une organisation rationnelle de la société : parfaits et irréalisables.

De même les programmes de renforcement de capacités ont peu d'impact faute de comprendre les réalités et les codes du fonctionnement de l'administration locale. Parce qu'ils ignorent les réalités qui se cachent derrière le mot « Etat », la reconstruction de l'Etat guidé par la raison administrative occidentale est généralement vouée à l'échec.⁵⁰

A la question de savoir avec qui reconstruire l'Etat, la réponse de la communauté internationale est unanime : avec les autorités en place. Quand il s'agit d'un pouvoir de transition (Somalie, Centrafrique, Burundi en 2005), la communauté internationale fait de l'élection le point de passage obligé. Or, comme elle est le fruit de compromis et de négociations armées, la probabilité est forte pour que cette élection porte au pouvoir un tandem de seigneurs de guerre et de politiciens corrompus qui ont tous une part de responsabilité dans le conflit passé.

La composition des gouvernements post-conflit est souvent problématique et explique la dérive du projet de reconstruction de l'Etat wébérien vers la reconstruction de l'Etat néo-patrimonial.

⁴⁸ VIRCOULON (T.), *op.cit.*, p.40

⁴⁹ *Idem*

⁵⁰ *Ibidem*

Dans de nombreux cas, ses gouvernements sont l'expression d'une domination ethnique (Rwanda) ou de compromis à la fois inavouables et fragiles (Burundi, Sud Soudan).

Mais au-delà du jeu de mécano qu'est la reconstruction de l'Etat, il convient de s'interroger sur sa pertinence au regard de l'histoire. Ces pays qui sont travaillés par des divisions de longue durée n'ont-ils pas davantage besoin de « *nation building* » que de « *state building* ? »⁵¹

Pour l'heure, les internationaux soit ignorent le premier soit considèrent que le « *state building* » génère mécaniquement de la « *nation building* ».

L'étude de la reconstruction de l'Etat post-conflit sera définie par rapport à l'Etat failli et à l'Etat fragile tout en gardant l'objectif visé de la consolidation de l'Etat.

Selon POULIGNY, Comprendre la reconstruction de l'Etat « *c'est essayer de rendre intelligible de nombreuses transformations qui le traversent, dans sa structure comme dans ses règles, de façon à évaluer les bases sur lesquelles la reconstruction est possible.*

*De fait, loin d'être ce socle auquel se réfère, volontiers, la communauté internationale, l'Etat de droit est le produit de l'histoire concrète, l'expression du monde et de relations sociales. C'est un projet construit à coup de compromis et de processus successifs »*⁵².

a. Au croisement de trois agendas internationaux

Le spectacle des États à la dérive n'a pas automatiquement converti le *state building* en problématique de premier plan au sein de la communauté internationale. La montée en puissance du thème sera progressive et dérivera d'une série de réévaluations en matière de doctrine et de priorités au sein des instances gouvernementales du Nord. Trois agendas internationaux vont parallèlement et conjointement y contribuer : l'agenda du maintien de la paix, celui de la lutte contre la pauvreté et celui de la lutte contre le terrorisme.

L'enjeu du *state building* apparaît pour la première fois explicitement dans l'« Agenda pour la paix » formulé en 1992 par Boutros Boutros Gali, en vue de redéfinir les missions de l'ONU dans le contexte de l'après-guerre froide et du nouvel ordre mondial décrété par Georges Bush père deux ans plus tôt. Dans le nouveau contexte stratégique qui voit les conflits armés internes prendre le pas sur les conflits inter-étatiques, une nouvelle génération d'opérations de paix est annoncée, « multidimensionnelles », « exhaustives », assorties d'un volet « consolidation de la paix » renforcé et centré sur la réhabilitation des États effondrés.

⁵¹ PAMBOU TCHIVOUNDA (G.), *Essai sur l'Etat africain post-colonial*, Paris, LGDJ, 1982, p.28

⁵²POULIGNY (B.), *Construire de la paix*, p.974, <http://.diplomatie.gov.fr> consulté le 20 Octobre2022 p.23

Outre le déminage, le désarmement des adversaires et la formation du personnel de sécurité, l'organisation des élections, le nouvel interventionnisme ambitionne de « mettre en place de nouvelles institutions démocratiques », un rapport évident étant posé entre la « saine conduite des affaires publiques » et l'instauration d'une paix et d'une sécurité « véritables » (Nations unies, 1992). Plus globalement, le maintien de la paix suppose la construction d'institutions démocratiques, d'un État de droit garantissant les libertés individuelles, d'une société civile indépendante, d'une économie de marché - un « projet » bientôt synthétisé par l'expression de « paix libérale » (liberal peace). Il exige parallèlement d'attaquer les « causes profondes » des conflits, notamment sociales et culturelles, en réagencant les rapports entre communautés. Le state building s'inscrit donc dans une entreprise ambitieuse de refonte des nations (nation building) et des rapports sociaux (social engineering) sur le modèle occidental.

Le déploiement de cet agenda sera cependant graduel. Si l'Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge, mise en place dès 1992, dispose de moyens considérables et d'un mandat élargi – notamment en matière d'organisation des élections et de supervision de nombreuses politiques publiques –, sa durée est courte et ses résultats superficiels. Les interventions « humanitaires » en Somalie (1992-1995) et au Rwanda (1993-1996) ou « démocratiques » en Haïti (1994-2000) ne parviennent pas à imposer la paix et la sécurité, a fortiori à les « consolider ». Il faudra attendre la mise en place des administrations provisoires internationales au Kosovo (1999), puis au Timor oriental (1999), pour que l'arsenal onusien du state building puisse être pleinement mis à l'épreuve⁵³.

L'objectif international de la reconstruction des États trouve une deuxième justification dans le changement de paradigme en matière de développement qui s'opère à la fin des années 1990. Les « nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté » constatent l'échec du consensus de Washington et des stratégies de croissance fondées sur le simple retrait de l'État. Une certaine dose d'État est finalement jugée nécessaire pour fournir un cadre juridique et fiscal permettant de « faire des affaires », et pour mettre en œuvre des politiques sociales ciblées permettant d'amortir les effets de l'ajustement. Mais cet État doit être réformé pour répondre aux exigences de la « bonne gouvernance », du professionnalisme bureaucratique et de la « gestion axée sur les résultats »⁵⁴.

⁵³ Polet (F.), *State building au sud: de la doctrine à la réalité*, alternatives sud, Avril 2010

⁵⁴ Bezes (P.), « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », Critique internationale, n°35, avril-juin, 2007

Dans ce nouveau registre, la réhabilitation de l'État comme acteur du développement s'exprime dans les termes ambigus de l'ownership. « C'est aux pays et à leur gouvernement d'être dans le siège du pilote », déclare le président de la Banque mondiale. L'avènement des « Documents de stratégies de lutte contre la pauvreté » au tournant du millénaire, puis les Déclarations de Monterrey (2002) et de Paris (2005) entérinent ce changement des rôles : les gouvernements bénéficiaires élisent leurs priorités de développement, les agences d'aide les soutiennent en ce sens en les finançant directement (aide budgétaire), en accompagnant le processus de renforcement et de réforme de leurs appareils administratifs (capacity building) et en leur « suggérant » les bonnes politiques à suivre⁵⁵.

Enfin, le state building reçoit une impulsion décisive dans le cadre du virage doctrinal de l'après-11 septembre 2001, qui place les « États faillis » au cœur des politiques de défense des pays industrialisés. Pour George Bush Junior, l'Amérique est dorénavant moins menacée par des États conquérants que par des États faillis. Les leading thinkers en matière de politique étrangère lui emboîtent le pas, Francis Fukuyama en tête. De problème lointain à caractère humanitaire, la faillite des États devient un problème immédiat de sécurité collective : il s'agit donc de recentrer l'attention et les ressources militaires, diplomatiques et civiles sur des pays dont la dérive a trop longtemps été envisagée sous le seul angle moral. L'entraînement et l'équipement des forces de sécurité nationales visant à assurer un contrôle effectif des frontières dans les zones les plus poreuses (notamment dans le Sahara) s'impose comme nouvelle priorité du Pentagone. Le nouveau paradigme sécuritaire, que l'ensemble des pays occidentaux et des organisations internationales s'approprient à des degrés divers, n'envisage pas seulement les États faillis comme des havres potentiels pour les activités terroristes. Ils sont aussi considérés comme les foyers d'une série de « menaces transnationales majeures » susceptibles de toucher le premier monde : pandémies, réseaux criminels, prolifération des armes non conventionnelles, dégradations environnementales, migrations incontrôlées, ruptures de l'approvisionnement énergétique. Le développement, à la même époque, de la piraterie somalienne sur la première route pétrolière confirme le potentiel de nuisance des territoires trop longtemps livrés à l'anarchie.

⁵⁵ Bezes (P.), « Construire des bureaucraties webériennes à l'ère du New Public Management ? », Critique internationale, n°35, avril-juin, 2007

Car la pauvreté est considérée (avec le fondamentalisme...) comme le terreau sur lequel germent ces nouvelles menaces, les agences d'aide sont bientôt considérées comme des acteurs de premier plan du nouveau dispositif sécuritaire. D'autant qu'elles sont de plus en plus perçues comme des « postes avancés » au sein des zones instables.

En contraste avec la philosophie méritocratique des années 1990 (« les pays les 'mieux gouvernés' reçoivent plus »), des ressources considérables sont progressivement affectées aux programmes de capacity building visant les États défailants, en vue de les remettre en état de contrôler effectivement leur territoire⁵⁶.

b. Le state building à l'œuvre : un projet failli

Le moins que l'on puisse dire est que les activités menées au nom du state building ces dix dernières années n'ont pas donné les résultats escomptés. Passons sur les débâcles d'Irak et d'Afghanistan. Que l'on porte son regard vers le Timor oriental, la République démocratique du Congo, le Cambodge, Haïti, le Liberia, aucun des pays où la (re-)construction des institutions a été portée à bout de bras par des intervenants extérieurs ne présente de signe de progrès durable en matière de démocratie, de transparence administrative, de développement socio-économique, ou de sécurité intérieure. L'inverse est même vrai pour plusieurs d'entre eux. Cet aveu d'échec est d'ailleurs partagé par les avocats du state building, à l'instar de Francis Fukuyama, qui reconnaissait en 2004 que, jusqu'à ce moment-là du moins, « les initiatives prises dans le domaine du state building ont fait plus pour détruire les capacités des institutions étatiques que pour les construire »⁵⁷.

À un premier niveau d'analyse, cet échec global n'est pas une surprise. La sociologie historique nous enseigne que la formation des États démocratiques occidentaux est le résultat d'une succession complexe de processus de centralisation du pouvoir (de la violence légitime, de la fiscalité) et de mouvements sociaux débouchant sur des compromis collectifs et l'institutionnalisation de contre-pouvoirs et de droits citoyens (la « civilianisation » de l'État). Bref, elle résulte d'une « fabrique sociale » qui ne se décrète pas.

⁵⁶ Polet (F.), Op.Cit.

⁵⁷ Fukuyama (F.), State-Building : Governance and World Order in the 21st Century, New York, Cornell University Press, 2004.

La formation « accélérée » de ce type de compromis sociopolitique est donc une gageure, a fortiori quand elle a pour théâtre des sociétés meurtries par des années de guerre civile, dominées par un climat de méfiance généralisée et accoutumées au recours à la violence comme mode de régulation des conflits d'intérêts.

De là à estimer que les difficultés rencontrées par les state builders dérivent entièrement de la culture locale, de l'héritage de la période antérieure, loin de contribuer à la création des conditions sociales et politiques favorables au développement institutionnel local, le volontarisme des interventions internationales a le plus souvent eu pour effet non désiré de renforcer les obstacles préexistants, voire à en créer de nouveaux.

Ces contre-performances s'expliquent d'abord du fait de l'ambition des programmes de state building : ceux-ci ne visent pas tant à « reconstruire » des institutions détruites ou affaiblies qu'à « repartir de zéro », à redessiner l'environnement institutionnel et politique existant pour le conformer aux « bonnes pratiques internationales » en matière de gouvernance et de développement économique. Or les travaux sur les processus d'import-export institutionnel ont bien démontré que le transfert de modèles occidentaux dans le reste du monde a historiquement été le produit des stratégies d'importateurs locaux qui cherchaient par-là à renforcer leur pouvoir. Et que les résultats de ces transferts - entre adoption, rejet, détournement et dysfonctionnements divers du produit importé - ont été hautement dépendants des données culturelles et historiques des sociétés réceptrices⁵⁸.

Les obstacles à la greffe institutionnelle sont d'autant plus grands qu'elle est d'abord et avant tout le résultat d'une stratégie d'exportation et que les principes, règles et techniques sont généralement peu sensibles aux spécificités locales. Bien sûr, les exportateurs n'ont cessé de favoriser l'émergence d'une classe d'importateurs capables d'endosser leur entreprise de transfert institutionnel, mais celui-ci étant présenté comme un tout non négociable, l'adhésion des élites locales s'avère le plus souvent superficielle et passagère. L'impulsion externe des transformations est d'autant plus suspecte et vécue sur le mode de l'imposition dans les contextes post-conflit, où elle se présente comme le prolongement civil d'une présence militaire étrangère.

⁵⁸ Nations unies, Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, Rapport présenté par le secrétaire général, 47ème session de l'Assemblée générale, 1992.

Logiquement, le dénigrement plus ou moins explicite des modes d'organisation et des codes locaux au profit de « standards » jugés universellement valides, « car ils ont fait leurs preuves ailleurs », ne s'est pas traduit par l'appropriation mais, suivant les contextes et les marges de manœuvre des récepteurs, par la résistance, l'indifférence ou l'adhésion de façade.

Dans plusieurs cas, l'insensibilité des intervenants aux effets sociaux et politiques de leurs mesures a pu contribuer à la remise en cause de fragiles équilibres entre forces politiques, au retour de la violence et à la création de nouveaux clivages. Ailleurs, les réformes au nom du state ou du capacity building n'étant généralement que la dernière génération d'une succession de réformes, « les stratégies des acteurs (...) se positionnent non pas vis-à-vis des réformes mais par rapport aux nouvelles opportunités de captation qui pourraient en naître »⁵⁹. Comment imaginer qu'un contrat social puisse être reconstruit entre une population laissée à elle-même et un État en voie de reconstruction prioritairement tourné vers la satisfaction des objectifs économiques (contrats de reconstruction, accès aux ressources naturelles) et sécuritaires (contrôle des frontières, protection des élites) de ses soutiens extérieurs ?

c. Pour une « endogénéisation » du state building

Les dynamiques de transformation sociopolitique et socio-économique enclenchées depuis une dizaine d'années par les gouvernements progressistes de l'Amérique du Sud et, depuis 2011, dans une partie du monde arabe offrent un contraste saisissant avec les processus évoqué ci-haut. Bien sûr ces dynamiques sont inégales, incertaines, sous tension à bien des égards, mais à la différence des institutions portées à bout de bras par les intervenants étrangers en Haïti, en Afghanistan, elles sont le résultat de mouvements sociaux, culturels et politiques endogènes qui leur confèrent un haut degré de légitimité interne et garantissent leur correspondance avec la réalité des rapports sociaux et des systèmes normatifs locaux.

A l'opposé des postulats de la « diplomatie transformationnelle », les moyens d'action des intervenants extérieurs sont extrêmement limités en termes d'appui à ces processus endogènes⁶⁰. En matière de renforcement, de reconstruction ou de démocratisation des États, ces vingt dernières années nous enseignent même que « l'enfer est pavé de bonnes intentions »: plus les donateurs et leurs assistants techniques se sont impliqués dans la reconfiguration des systèmes institutionnels et politiques locaux, plus ils ont renforcé les phénomènes d'éviction, de dépendance et d'opportunisme qui sapent l'efficacité et la responsabilisation démocratique

⁵⁹Polet (F.), op.cit.

⁶⁰ Idem

de ces institutions. Le texte d'Astri Suhrke sur l'Afghanistan en offre une illustration particulièrement éloquente⁶¹.

Est-ce à dire que la communauté internationale devrait rester les bras croisés ? Certes non, mais les principes qui guident son action doivent être entièrement repensés, en vue de limiter ses interférences problématiques avec les processus sociopolitiques internes des pays concernés. Dans cet esprit, le meilleur service que la communauté internationale puisse rendre à ces États serait de s'attaquer aux faiblesses de la gouvernance économique et financière internationale qui contribuent à leur déstabilisation – mesures de libéralisation et de privatisation imposées, instabilité du prix des matières premières liée à la spéculation, opacité des circuits financiers internationaux, complaisance vis-à-vis des entreprises extractives hautement corruptrices. Nous l'avons vu, l'investissement occidental croissant dans les activités de state building procède d'une évolution doctrinale de fond, qui prête de nouvelles utilités aux États périphériques dans la mondialisation : le maintien de la paix et de la sécurité humaine, la lutte contre la pauvreté et surtout la mise en œuvre d'un contrôle territorial visant à contenir les « pathologies sociales » dont les externalités négatives ne connaissent pas de frontières.⁶²

Les échecs, plus ou moins patents, des efforts sur le terrain reflètent en dernière instance l'existence d'une contradiction majeure, au cœur du projet, entre l'objectif d'appropriation locale, par les populations donc, de ces institutions et celui d'appropriation, par ces mêmes institutions, des modèles institutionnels et objectifs politiques de leurs parrains internationaux.

L'émergence de mouvements sociopolitiques endogènes suffisamment forts pour enrayer les mécanismes de l'extraversion est la clé de la reconstruction effective et démocratique des États.

I.2.1. Les défaillances de l'Etat

a. Situation d'effondrement

La notion de « *Effondrement de l'Etat* » (ou « *Collapsed state* » en Anglais), a posé une multitude de défis dont le principal est l'incapacité croissante des régimes néo-patrimoniaux à survivre à la transition vers une ère démocratique.

⁶¹ Suhrke(A.) « *Reconstruction as Modernisation : the 'post-conflict' project in Afghanistan* », *Third World Quarterly*, Vol. 28, n°7, 2007 in .Polet (F.), op. cit.

⁶² Suhrke (A.) « *Reconstruction as Modernisation : the 'post-conflict' project in Afghanistan* », *Third World Quarterly*, Vol. 28, n°7, 2007 in .Polet (F.), op. cit.

Cette incapacité se traduit par l'échec de l'Etat à redéfinir des relations sociales et politiques susceptibles de garantir la sécurité de ces individus.

Le plus souvent, l'échec de l'Etat entraîne d'immenses défis dont sa propre survie et la sécurité internationale. Une meilleure compréhension des causes de l'effondrement de l'Etat est essentielle pour déterminer comment envisager la reconstruction politique.

William ZARTMAN définit l'effondrement de l'Etat comme « *Une situation où la structure, l'autorité (pouvoir légitime), la loi et l'ordre politique se sont écroulés et doivent être reconstitués sous une forme ancienne ou nouvelle.* »⁶³

L'Etat en effondrement se retrouve graduellement érodé jusqu'au point même de perdre son monopole de violence physique légitime débouchant sur la naissance des mouvements rebelles armés, mais aussi d'une classe politique kleptocratique.⁶⁴

La notion de l'effondrement de l'Etat pose la problématique de savoir comment un Etat qui était plus ou moins normal et fonctionnel perd ses caractéristiques et ses fonctions régaliennes de base pour enfin devenir un Etat failli (failed state) en besoin d'une reconstruction étatique (state building).

L'Etat peut avoir des difficultés à affirmer le monopole de la violence (tel que décrit par M. Weber) lorsque lui-même ou certains de ses éléments soutiennent des milices ou lorsque l'inefficacité de l'Administration, du système judiciaire, la présence d'une économie informelle plus étendue et d'interférence de l'armée dans la politique nationale permettent même, en l'absence d'une rébellion armée constituée, de douter de la capacité de l'Etat à s'imposer dans une compétition pour le pouvoir avec certains acteurs locaux.

Cette situation se produit lorsque la plupart des fonctions de l'Etat sont contestées par des acteurs non étatiques. Le terme désigne l'idée de disparition complète des structures de gouvernements qui pourraient prétendre gérer le territoire.

b. Etat fragile

La notion de « *l'Etat fragile* » (ou « *fragile state* » en anglais) ne doit pas être confondue avec celle de « *l'Etat failli* ».

⁶³. ZARTMAN (W.), L'effondrement de l'Etat. Désintégration et restauration du pouvoir légitime. Paris, Nouveaux horizons, 1995 p.38

⁶⁴ Ici j'emploie le terme de Gabi HESSELBEIN que je tire dans « Essor et déclin de l'état congolais ». In Crisis States Research Centre (CSRC), Récit analytique de la construction de l'état, Kinshasa, Novembre, 2007 p.45
Cela signifie que le pouvoir politique est acquis grâce à la richesse.

Il s'agit en effet d'un Etat qui exerce tant bien que mal ses fonctions principales dites régaliennes et souvent marqué par un faible niveau de revenu, de légitimité et de capacité à répondre aux inputs provenant de son environnement.

Certains de ces Etats sont pris dans un cercle vicieux de pauvreté, de conflit et souffrent de la malédiction des ressources naturelles ; d'autres ont du mal à gérer le lourd héritage de décennie de mauvaise gouvernance et manifestent une capacité limitée à fournir des services de bases à la population⁶⁵.

Selon D. LODGE, un Etat fragile est un Etat « dont les instances étatiques n'ont pas la capacité et/ou la volonté politique d'assumer les fonctions essentielles pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement, ni d'assurer la sécurité de la population et le respect des droits de l'homme ».⁶⁶

En d'autres mots, un Etat fragile serait un Etat incapable de satisfaire les attentes de sa population, de répondre, par des processus politiques reconnus et acceptés par cette dernière, à l'évolution de ses attentes, de gérer les moyens disponibles et de négocier l'obtention des ressources nécessaires pour y faire face, selon des normes inspirées de celles des pays développés.

Quant à cette fragilité, diverses études ont recensé qu'elle pouvait revêtir plusieurs formes. Ainsi, un Etat fragile peut être ⁶⁷:

1. Soit faible, s'il exerce une emprise minimale de contrôle administratif sur son territoire
2. Soit divisé, si les fractures sont importantes entre groupes religieux, ethniques ou nationaux
3. Soit en situation d'après-guerre, s'il a été touché par un conflit violent
4. Soit en faillite, si les institutions et fonctions essentielles ne fonctionnent plus du tout.

Les causes de cette fragilité sont multiples :

- Une situation de conflit et de transition politique,
- Une situation où la gouvernance se détériore,
- Une situation de crise chronique ou d'impasse,
- Un contexte environnemental particulier ou inondations récurrentes,

⁶⁵ OCDE, Déclaration d'intention et principes pour l'engagement international dans les Etats fragiles, le 15 mai 2016 p.24

⁶⁶ LODGE (D.), Les Etats fragiles en Afrique : un paradigme utile pour l'action, Afrique du sud, mai 2008 pp.23-30

⁶⁷ LODGE (D.), op. cit., pp.23-30

- L'insécurité,
- La pauvreté,
- La présence ou l'absence de ressources naturelles,
- Les faiblesses institutionnelles et/ ou capacitaires de l'Etat,
- La faiblesse de la gouvernance,
- Le manque de légitimité des élites, etc.

Un autre élément majeur caractéristique de ces Etats et qui se révèle important : c'est la crise de pénétration qui s'explique par le fait qu'un système politique ne pénètre pas la société et ne contrôle pas toute la périphérie avec des politiques publiques et des stratégies de communication. C'est un Etat frottant sur les racines très fragiles et éprouve un grand risque de déstabilisation générale à partir des zones mal contrôlées. On les appelle des « Etats-champignons »⁶⁸.

Ces sont des Etats marqués par une centralisation de tous les pouvoirs flottants sur des bases non solides et qui connaissent des racines fragiles. Ces Etats sont souvent caractérisés par une fragilité socio-sécuritaire et économique suite à une contestation de son monopole de violence physique.⁶⁹

Les Etats sont qualifiés de fragiles lorsqu'il y a écart avec une « bonne » forme de gouvernement, c'est-à-dire lorsqu'il y a risque d'engendrer ce que les gouvernements réussis parviennent à éviter : la violence, la guerre, le chaos, la désorganisation, et la pauvreté, etc.

C'est à partir de là que deux notions vont apparaître sur la scène internationale. D'un côté, se trouve « l'Etat failli » (en anglais «*failed state*»), Etat en déliquescence, Etat défaillant, Etat déstructuré ou Etat en échec, c'est-à-dire le non-Etat, présenté comme exemple à ne pas suivre.

De l'autre côté, est suggéré le miroir : Un « *Etat réussi* », idéal à atteindre et complet opposé du premier. Le rôle des « *Etats réussis* » est de ramener les Etats en faillite sur le chemin de la réussite et d'empêcher les Etats fragiles de sombrer dans la faillite.

La notion de «*failed state*» désigne un Etat dont les structures gouvernementales sont en échec, c'est-à-dire un Etat qui ne parvient pas à assurer ses missions essentielles particulièrement le respect de l'Etat de droit.

⁶⁸ Concept utilisé par NIMUBONA (J.), *Systèmes politiques comparés*, cours, 1^{ère} Licence, ULT, Année Académique, 2013-2014

⁶⁹ NIMUBONA J. Op. Cit

Cette notion est utilisée pour légitimer une intervention de la communauté internationale, qui serait ainsi autorisée à « reconstruire » les Etats déficients.⁷⁰

En fait un Etat est dit en faillite quand il ne s'acquitte plus de ses missions classiques dites régaliennes, en d'autres termes, à ses raisons d'être ; c'est-à-dire ses responsabilités de base.

Selon W. ZARTMAN, des indicateurs montrent que l'Etat de faillite est un processus à plusieurs étapes. Les variables qui composent cet indicateur sont réparties entre quatre indices sociaux, deux économiques et six de nature politique⁷¹ :

❖ Indicateurs sociaux

1. Pression démographique : qu'il s'agisse de haute densité de populations, ou d'accès difficile à l'alimentation. Sont inclus l'extension des zones habitées, les problèmes de frontières, de propriété ou d'occupation des terres, de contrôle des sites religieux ou historiques, d'exposition à des problèmes environnementaux.
2. Mouvements massifs de réfugiés et de déplacés internes : le déracinement forcé de vastes communautés à la suite de violences ciblées ou pas et/ou d'actes de répression, favorisant pénuries alimentaires et maladies ; le manque d'eau potable, la concurrence pour les terres arables, et des troubles qui peuvent générer une détresse humanitaire et des problèmes de sécurité grandissants, tant à l'intérieur des pays et entre pays.
3. Cycles de violences communautaires : sur la base d'injustices récentes ou passées, y compris sur plusieurs siècles. Cet indicateur inclut les crimes restés impunis contre des communautés ou groupes. Institutionnalisation de l'exclusion politique. L'ostracisme en direction de groupes accusés d'accaparer richesses et pouvoir.
4. Émigration chronique et soutenue : qu'il s'agisse de fuite des cerveaux ou d'émigration de dissidents politiques ou de représentants des classes moyennes.

❖ Indicateurs économiques

5. Inégalités de développement : inégalités réelles ou perçues entre groupes, au niveau de l'éducation, de la répartition des richesses, des emplois.

⁷⁰ GRAPAX, State building et coopération au développement dans la région des Grands Lacs. Enjeux pour la Belgique en RDC et au Burundi, Bruxelles, 2008 p.16

⁷¹ JENNIFER (M.) et KRAUSE (K.), State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lesson and Strategies, *Development and Change*, vol.33(5), London, 2002 p.23 in ZARTMAN (W.) op. cit. p.243

6. Déclin économique subi ou prononcé : mesuré par un indice de déclin global incluant revenu individuel moyen, PIB, endettement, taux de mortalité infantile, niveau de pauvreté, nombre de faillites. Une chute rapide du prix des matières premières, des revenus, de l'investissement direct étranger, du remboursement de la dette, une hausse de la part du secteur informel peut traduire l'incapacité de l'État à payer salaires et pensions.

❖ **Indicateurs politiques**

7. Criminalisation et délégitimation de l'État : corruption endémique, pillage institutionnel, résistance à la transparence et aux pratiques de bonne gouvernance.

8. Détérioration graduelle des services publics : disparition des fonctions de base à destination des citoyens, tels que police, éducation, système de santé, transports. L'usage des agences de l'État au service des élites dominantes (forces de sécurité, banque centrale, administration présidentielle, douanes et renseignements) est également comptabilisé.

9. Violations généralisées des droits de l'homme : émergence d'un pouvoir autoritaire ou dictatorial manipulant ou suspendant les institutions démocratiques et constitutionnelles. Éruption de violences politiques à l'encontre des populations civiles, couplées à l'augmentation du nombre de prisonniers politiques ou dissidents à qui l'on refuse un procès en phase avec les normes internationales. Restriction de la liberté de la presse et des droits religieux.

10. Appareil de sécurité constituant un État dans l'État : émergence d'une garde prétorienne bénéficiant d'une impunité quasi totale. Milices privées protégées ou soutenues par l'État et dirigées contre l'opposition ou tout groupe de population susceptible d'être favorable à celle-ci. Sous-groupe au sein de l'armée qui utilise ses ressources pour servir les intérêts de l'élite dominante. Apparition de milices armées irrégulières pouvant aller jusqu'à la confrontation armée avec les forces régulières.

11. Émergence de factions au sein de l'élite : fragmentation des classes dominantes le long de lignes de fracture communautaires. Utilisation par les élites ou les institutions d'une rhétorique nationaliste ou de solidarité ethnique (appel au nettoyage ethnique ou à la défense de la foi).

12. Intervention d'autres puissances : engagement militaire ou paramilitaire d'armées étrangères, États, groupes ou entités, qui ont pour résultat de bouleverser l'équilibre local des forces et d'empêcher la résolution d'un conflit. Surdépendance vis-à-vis de l'aide externe ou de missions de maintien de la paix.

I.2.2. Notion de Reconstruction de l'Etat post-conflit

Dans un article du NEPAD (The New Partnership for Africa's Development) sur la reconstruction de l'Etat post-conflit, la difficulté à réorganiser les institutions étatiques et à restaurer leur autorité dans les Etats post-conflit est proportionnelle aux problèmes rencontrés par les Etats avant le conflit⁷²

Ainsi le faible enracinement de l'Etat qui a pu être responsable du conflit, au moins dans une certaine mesure, continue de poser problème à l'issue du conflit et accroît les difficultés de reconstruction. La reconstruction de l'Etat post-conflit consisterait donc d'une part à apporter un appui sur le processus d'élaboration de la législation relative à la mise en place des institutions politiques démocratiques (constitution, système électoral, résolution de contentieux électoraux,...) et d'autre part à assurer un rôle important d'informer au fonctionnement des institutions nouvellement créées c'est-à-dire le renforcement des capacités et la formation des jeunes élites qui apparaissent sur la scène politique, et en fin à apporter un appui en expertise pour faciliter la prise de décision dans un système transitionnel⁷³.

I.2.3. Consolidation de l'Etat

La paix et la sécurité (stabilité) sont des éléments indispensables pour un Etat quel que soit son système politique. Ainsi, un Etat consolidé dans une société post-conflit nécessite un rétablissement et une consolidation de la paix.

La consolidation de la paix ou « *peace building* » en anglais consiste à définir et promouvoir les mesures nécessaires à une évolution vers des relations et des structures de gouvernance plus durables et pacifiques, afin d'éviter une reprise du conflit.⁷⁴

Les quatre dimensions de la consolidation de la paix sont : le développement socio-économique ; la bonne gouvernance ; la réforme des institutions administratives, judiciaires et sécuritaires ; et la culture de la justice, de la vérité et de la réconciliation. Ces éléments participent tous à l'aboutissement d'un Etat consolidé.

⁷² NEPAD, Cadre politique de reconstruction post-conflit en Afrique. Programme pour la gouvernance, paix et sécurité, juin, Addis-Abeba, 2005 p. 45

⁷³ NEPAD, Cadre politique de reconstruction post-conflit en Afrique. Programme pour la gouvernance, paix et sécurité, juin, Addis-Abeba, 2005 p. 45

⁷⁴ 'Peace building' (renforcement de la paix) est le terme le plus couramment employé pour décrire les Opérations de reconstruction post-conflit, mais en Amérique le terme '*nation building*' (renforcement de la nation/ renforcement national) et plus récemment, dans la perspective du Pentagone, le terme « *stability operations* » (opérations de stabilisation) sont également employés.

Dans la plupart des Etats post-conflit, la consolidation est souvent articulée sous les axes suivants⁷⁵ :

- 1⁰) Renforcement de la justice et de l'Etat de droit : Assainissement du système judiciaire, Opérationnalisation de la justice transitionnelle, Promotion des droits humains, Accroissement des capacités et de l'intégrité des corps de défense et de sécurité, Réintégration socio-économique des personnes affectées par le conflit
- 2⁰) Consolidation de la bonne gouvernance et performance des institutions : Consolidation de la démocratie, Intensification de la lutte contre la corruption, les infractions connexes et les malversations économiques, Amélioration des performances des institutions publiques.
- 3⁰) Réformes de la gestion des finances publiques : Préparation, exécution et contrôle du budget, Bon fonctionnement du système de passation des marchés publics.
- 4⁰) Promotion de l'égalité du genre : Opérationnalisation de la Politique Nationale du Genre, Autonomisation de la Femme.

La consolidation de l'Etat suppose encore l'instauration d'une bonne gouvernance dans l'Etat de droit et le renforcement des capacités de l'Etat, mais aussi et surtout de rendre fortes les institutions étatiques et de toute la structure administrative⁷⁶.

I.3. Notion d'Administration publique

I.3.1. Définition

L'administration publique est souvent mise au centre du champ d'analyse de la science politique. La place et la fonction de l'administration publique dans la structure étatique restent importantes.

Elle est un ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Elle tire la majeure partie de leurs ressources de contributions obligatoires⁷⁷. Elle est l'ensemble des institutions chargées de gérer les affaires de l'Etat.

⁷⁵ Ministère de l'extérieur et de la coopération internationale, note sur la consolidation de la paix au Burundi, Bujumbura, 2012

⁷⁶ NEPAD, op. cit. p.12

⁷⁷ SEDJARI (A.), Administration, gouvernance et décision publique, Paris, L'Harmattan, 2004 p.43

Une autre définition nous révèle que l'administration est l'institution chargée, sous l'autorité des élus politiques, de défendre et de promouvoir l'intérêt général de la société. Elle est le support indispensable à la réalisation de toute activité.⁷⁸

De plus, l'administration étant un outil placé entre les mains du pouvoir exécutif, le secteur de l'administration publique comprend les administrations publiques centrales, les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale.

Au sens fonctionnel ou matériel, l'Administration publique a pour but la réalisation des besoins d'intérêt général et cela d'une manière désintéressée.

Au sens organique, elle désigne l'ensemble des organes et du personnel qui ont pour fonction la conduite et l'exécution des tâches publiques. L'Administration publique est donc l'ensemble des structures, du personnel et des moyens que l'Etat met au service de la population en vue de la fourniture de certaines prestations nécessaires⁷⁹.

Dans la conception juridique, l'administration publique acquiert une perception un peu particulière. L'administration désigne une activité d'un ou plusieurs organes. D'après Gillet LIBRETON « *la notion d'administration quoi qu'indéterminée, désigne l'ensemble des autorités, agents et organismes compétents pour décider ou exécuter des actions d'intérêt général incombant à l'Etat ou aux collectivités locales en activités* »⁸⁰.

Pour Jean RIVERO et Jean WALINE, « *l'administration publique apparaît comme l'activité par laquelle les autorités publiques pourvoient à satisfaire des besoins d'intérêt public* »⁸¹.

Au Burundi par exemple, l'administration va du gouvernement au conseil collinaire en tant qu'entités administratives qui sont en même temps entités politiques. L'administration publique constitue donc l'ensemble des services de l'Etat (administration centrale, collectivités territoriales, services décentralisés ou les établissements publics). Il est donc clair que l'administration publique réalise les fonctions de l'Etat telles que montrées plus haut.

⁷⁸ ALBERTINI (J-B.), Réforme administrative et réforme de l'Etat en France -- Thèmes et variations de l'esprit de réforme de 1815 à nos jours, Economica, Paris, 2000

⁷⁹ NDUWAYO (G.), op.cit.

⁸⁰ LIBRETON (G.), Droit administratif, 3ème Ed, Paris, Dalloz, Armand colin compact, 2004 p.508

⁸¹ RIVERO (J.), et WALINA (J.), Droit administratif, 17^{ème} Ed, Paris , DALLOZ , Coll. Paris, Droit public, science politique, no7, 2005 p.15

I.3.2. L'Etat et l'administration publique

L'Etat et l'administration publique sont des corps qui marchent ensemble. Cette dernière constitue un instrument par lequel l'Etat remplit ses missions de service à la population. L'administration trouve dans l'Etat un appui de valeur inestimable qui permet de placer le pouvoir qu'elle exerce à l'abri des contestations sociales. C'est par l'administration que l'Etat met en œuvre sa puissance et sa volonté. Pour atteindre le développement dans un pays, il est primordial de s'assurer du bien-être de la population en satisfaisant ses besoins collectifs ou non collectifs. Pour satisfaire ces besoins, l'administration est nécessaire puisqu'elle garantit la sécurité de cette population et de leurs biens. Elle maintient les ordres sociaux, juridiques et politiques. Le conditionnement de ces ordres favorise ce développement.

L'Administration Publique concerne les fonctionnements des organismes publics, le développement des politiques publiques, la gestion des finances publiques et les principes de gestion et de gouvernance d'un Etat. L'administration publique peut être désignée à la foi comme une bureaucratie, une organisation et une administration tout court.

Et la bureaucratie a plusieurs significations :

- D'abord elle est synonyme du terme bureau ;
- Puis elle signifie une méthode spécifique de distribuer des ressources à l'intérieur d'une organisation.

Comme nous l'avons vu, d'après Weber, *l'Etat est une entreprise politique de caractère institutionnel lorsque sa direction revendique avec succès, dans l'application de la contrainte physique, du monopole de la contrainte physique légitime*⁸². En politique, la bureaucratie désigne une forme d'Etat où le pouvoir est exercé et transmis par l'appareil administratif lui-même, qui gomme la plupart des défauts et qualités individuelles et qui met en valeur celles de l'organisation. La bureaucratie a comme objectif principal de soumettre une certaine structure hiérarchique à la société dans le but de veiller à sa prospérité.

Du point de vue politique, la bureaucratie peut être comparée, en quelque sorte, à une domination, allant même jusqu'à parfois être perçue comme un certain pouvoir sur la population. La compétence de la population est un facteur très décisif dans cette structure.

⁸² WEBER (M.), *op. cit.* , p.97

En fait, la bureaucratie accorde une grande importance aux différentes compétences et responsabilités de la population. De plus, la bureaucratie s'observe principalement par sa structure pyramidale au sein de la société. La division des tâches selon les capacités des gens est un fondement très important des bureaucrates en politique.

La bureaucratie est une forme particulière de l'administration. Weber constate qu'au sein de cette administration, il y a un type idéal de domination légale, qui est la domination par le moyen de la direction administrative bureaucratique. Dans un Etat, seul le chef du gouvernement occupe la position de détenteur du pouvoir. Cela est en vertu soit d'une appropriation, soit d'une élection ou d'un successeur désigné. Donc ces attributions constituent des compétences légales. La totalité de la direction administrative se compose, dans le type le plus pur, de fonctionnaires individuels. En s'approchant de ce type plus pur, la bureaucratie s'applique dans tous les domaines. La domination de la bureaucratie s'étend et se démontre historiquement, en s'approchant plus ou moins du type pur ; aux entreprises économiques de profit, aux entreprises charitables ou à n'importe quelle autre entreprise poursuivant des buts privés idéaux ou matériels. La domination bureaucratique se réalise de la manière la plus pure là où le principe de nomination des fonctionnaires domine de la manière la plus pure.

Dans la bureaucratie, l'étendue de la qualification professionnelle est toujours en progression. Le fonctionnaire de parti ou de syndicat lui-même a besoin de connaissances spécialisées.

Le fait que « ministres » et « chefs d'Etat » modernes soient les seuls fonctionnaires pour lesquels aucune qualification professionnelle n'est exigée, prouve qu'ils ne sont fonctionnaires qu'au sens formel non au sens matériel, tout comme le « directeur général » d'une grande entreprise privée par actions. Alfred SAUVY a donné une définition de la bureaucratie comme « *un système dans lequel des bureaux exercent un certain pouvoir. Bureaucratie ou système bureaucratique est bien rarement employé dans un sens laudatif ou même neutre*⁸³.

L'Administration Publique est le bras droit de l'Etat, c'est-à-dire elle exécute l'action de celui-ci. Donc elle a une fonction d'exécution mais pas une fonction de législation qui appartient aux parlements et une fonction de gouvernement où il s'agit de la conduite de la politique de l'Etat.

Pour Weber ces caractéristiques se reflètent à partir des « idéaux-types » de la bureaucratie. Dans son ouvrage « Economie et Société », il amplifie trois sortes de pouvoir dont le pouvoir charismatique, le pouvoir traditionnel et le pouvoir légal rationnel.

⁸³ SAUVY, (A.), Bureaux et bureaucratie, Presses Universitaires de France, Paris, 1967, p6

Donc, quelles sont les caractéristiques d'une Administration Publique qui suit les « *idéaux-types* » ?

Ils se fondent à partir des cinq conditions d'existence d'un pouvoir légal rationnel qui sont ⁸⁴:

- Il faut que les normes juridiques soient établies rationnellement par rapport à la finalité et à l'objectif. Les lois sont contraintes de suivre la souveraineté nationale du pays par l'intermédiaire de la violence légitime.
- Il faut que les lois soient constituées d'un ensemble de normes abstraites et appliquer à des cas d'espèce par des tribunaux en tenant compte les lois et les règles en vigueur. L'équilibre existe lorsque l'administration garantie la réalisation des rôles comme l'intérêt public c'est-à-dire les finalités des décisions politiques.
- Le détenteur du Pouvoir Légal Rationnel doit obéir à l'ordre juridique impersonnel c'est-à-dire appliqué pour tout le monde et par tout le monde sur la base duquel le commandement a été pris.
- Il faut que celui qui obéisse la loi c'est-à-dire les gouvernés comme la population doit être obligé.
- Les membres du groupe social n'obéissent pas à la personne ou aux individus détenteur du Pouvoir Légal Rationnel mais obéissent aux normes impersonnelles.

Ces conditions permettent à Weber de définir huit catégories fondamentales du Pouvoir Légal Rationnel qui sont⁸⁵ :

- les fonctions administratives sont exercées de façon continue ;
- la hiérarchisation des bureaux ;
- les règles ou normes qui orientent l'activité administrative soit de nature technique ;
- les fonctionnaires ne possèdent pas les moyennes d'administration ;
- les fonctionnaires doivent rendre compte de leur utilisation ;
- les fonctionnaires ne sont pas propriétaire de leurs fonctions ou emplois ;
- l'administration se base sur des documents écrits ;
- le Pouvoir Légal Rationnel peut assumer des formes très diverses.

On a coutume de dire, en effet, que le fonctionnaire est au service de l'Etat, ce qui est normal, puisqu'il est membre de l'administration qui est elle-même au service de l'Etat.

⁸⁴ WEBER (M.), *op.cit.*, pp.299-324

⁸⁵ Idem

Selon R. CAMERON, « *Le fonctionnaire est donc au service de l'Etat, qui l'incarne, à un moment donné de l'histoire, dans le gouvernement. Le fonctionnaire sert l'Etat et, à travers l'Etat, la nation toute entière. Etranger aux hasards du pouvoir, indépendant de l'électeur, assuré contre les écarts d'une opinion changeante, le fonctionnaire est véritablement la charpente de l'Etat. Fort de son statut qui le garantit contre l'instabilité, il est un facteur de permanence et de sécurité pour le pays. Par son indépendance et sa stabilité, le fonctionnaire est tout naturellement le dépositaire du bien commun de la nation. Sa mission à cet égard peut devenir d'autant plus irremplaçable quand, éclatant sous la pression des intérêts divergents, le pouvoir politique cherche à s'assurer l'appui inconditionnel d'une haute fonction publique entièrement soumise. Car si le fonctionnaire est au service de l'Etat, il ne lui doit pas pour autant une subordination aveugle* »⁸⁶

L'administration publique a pour missions de maintenir l'ordre public et la gestion des services publics. « *Schématiquement, on peut distinguer quatre catégories de fonctions principales : les fonctions de souveraineté, les fonctions économiques, les fonctions sociales, et les fonctions éducatives et culturelles.* »⁸⁷

Pour atteindre les objectifs fixés par la politique, elle est soumise au droit, ce qui signifie que dans l'exercice de ses fonctions, les fonctionnaires au sein de l'administration doivent se conformer aux règles. Autrement dit, l'administration publique n'a qu'un rôle d'exécution, d'après Jean de GAUDUSSON « *Les fonctions de l'administration publique, consistent à concrétiser les choix politiques ; ce rôle d'exécution, mais aussi de préparation, découle de la place seconde que l'on reconnaît traditionnellement à l'appareil administratif* »⁸⁸

Pour conclure, on peut dire que l'administration est normalement subordonnée à l'Etat dont elle est l'agent d'exécution. Par conséquent, autant la nation doit être autonome par rapport à l'Etat, autant ce dernier doit se faire obéir de son administration. Ici, il faut préciser deux choses : lorsqu'on parle d'administration, il s'agit de l'ensemble des services publics dépendants d'une façon ou d'une autre de l'Etat et accomplissant une mission d'intérêt général.

Lorsqu'on dit que l'Etat doit se faire obéir de son administration, on entend que l'Etat doit pouvoir, par l'intermédiaire du gouvernement, faire appliquer ses décisions par l'administration publique.

⁸⁶ CAMERON (R.), *L'administration publique en Afrique. Introduction*, Revue Internationale des Sciences Administratives 4/ Vol.76, 2010, p. 123

⁸⁷ GOURNAY, (B.), *L'administration*, Presses universitaires de France, Paris, 1962, pp9-10

⁸⁸ GAUDUSSON, (J.), *De l'administration malgache*, Berger-Levrault, Paris, 1976, p41

I.4. Le rôle du Fonctionnement des institutions étatiques dans le State building

Parler du state-building, et son intérêt pratique, implique de répondre aux questions suivantes : quelles sont les institutions qui participeront à la vie politique et administrative dans l'Etat après un conflit ? Quelles sont celles qui doivent être construites ?

Pour ce faire, des mécanismes ont été mis en place autour des concepts de « capacity-building » et de « institution-building » afin de donner une feuille de route pour élaborer des institutions efficaces, premier du state-building.

Evidemment, d'autres instruments de « mesure » permettent également de comprendre comment élaborer une forme de « diagnostic » du state building et de proposer des mesures efficaces (comme le « scope » et le « strength », propositions formulées par FUKUYAMA dans son ouvrage *State-building, gouvernance et ordre du monde au XXIe siècle*). Les grands principes du nation-building se retrouvent dans le state-building si bien que ce dernier peut être compris comme une dimension propre à la nation building⁸⁹.

Le concept de state-building a surtout été élaboré pour s'inscrire dans un cadre opératif, que celui-ci soit du simple maintien de la paix (stabilization) ou plus généralement dans le cadre d'un véritable nation-building, au centre de cette réflexion.

Ainsi est envisagé un processus qui en théorie tout du moins, peut se découpler de la nation building pour se concentrer sur l'édification, la reconstruction ou l'amélioration d'institutions qui existent ou non pour un ou plusieurs Etats.

L'institution militaire est l'un des principaux (si ce n'est le principal) acteur structurant du state building. FUKUYAMA considère qu'elle est une composante essentielle d'une puissance nationale. L'armée est un acteur fondamental dans la reconstruction d'une structure étatique mais confirme également le rôle non-négligeable des autres acteurs traditionnels.

L'armée est l'acteur fondamental dans le state-building post-conflit d'un Etat car elle est l'élément déclencheur et décisif du nation-building. Dans le processus de state-building ou même d'une forme de « state keeping » si l'on veut employer la « novlangue » anglosaxonne, l'armée nationale est le pilier structurant l'existence même de l'Etat et du système institutionnel.

⁸⁹ FUKUYAMA(F.), *State-Building, gouvernance et ordre du monde au XXIe siècle*, traduit de l'américain par Denis Armand CANAL, édition La Table Ronde, Paris, Février 2005, 199p. p.63 348

Elle a le rôle d'assurer son existence face aux menaces étrangères ou nationales. Son rôle notamment de collecteur de l'imposition depuis l'antiquité, lui assure systématiquement le « dernier mot » dans ce qui a attiré à l'existence de l'Etat. L'armée est un acteur qui se révèle structurant, lorsque l'on analyse son rôle dans le cadre du state-building. Elle est figure d'autorité de référence et acteur de la sécurité extérieure mais parfois aussi intérieure.

Elle est tout autant un outil du pouvoir en place qu'un outil de pouvoir puisque c'est souvent par son action que se sont construits un certain nombre d'Etats du XXe siècle. Le principe du state-building est de permettre de renforcer les institutions existantes lorsqu'elles sont démocratiques. Du reste, il est nécessaire d'assurer une organisation du pouvoir et un mode de régime qui puisse correspondre à ces aspects.

C'est dans ce cadre que se réalise le « capacity-building » dont l'objectif est d'augmenter les capacités de l'Etat à assurer son rôle au plus près de ses citoyens et de manière durable. Cela implique entre autres des processus de décentralisation efficaces devant permettre à l'Etat d'exister, dans les airs les plus inaccessibles.

Les institutions naissent par nécessité. Il n'est clairement d'aucune pertinence pour un Etat de créer des institutions de manière discrétionnaire sans qu'elle ne repose sur une volonté de combler un besoin supérieur, et plus cette nécessité est grande, plus importants seront les fonds lui seront alloués pour poursuivre les objectifs qui lui sont fixés. Cela implique donc la création d'institutions qui ne doivent pas faillir à leur objectif premier : celui d'assurer l'existence de l'Etat et, de préférence, assurer la continuité démocratique programmée.

Le state-building est un échafaudage qui permet à la nation d'exister et d'évoluer comme tel au niveau international. Or, l'édifice implique une construction solide puisque les investissements effectués doivent permettre une certaine durabilité d'un système autrefois fragile. Il s'agit en quelque sorte de faire « table-rase » d'une situation qui ne doit pas se reproduire puisqu'il s'agit de créer les conditions de stabilité sociale avant d'obtenir la stabilité politique tant recherchée.

Construire les institutions garantes de la paix sous le prisme du state-building, c'est donner au principal acteur de la violence légitime, à savoir l'Etat, les moyens de pouvoirs exister partout sur son territoire et pour tous ses citoyens. Le state-building implique une reconstruction modélisée sur le référent démocratique et de préférence libérale puisqu'il insiste sur le présupposé selon lequel le développement vertueux d'un Etat implique un régime démocratique le plus « démocratique possible » (pluralisme politique, des partis, libertés politiques) et dont l'économie est foncièrement libérale capitaliste.

Des institutions basées sur une vision particulière du pouvoir (séparation des pouvoirs, principe de légalité des délits et des peines ...), et des infrastructures, doivent permettre de mettre sur pied un Etat viable, soit littéralement réaliser en un minimum de temps tout un processus historique qui a abouti à celui de l'Etat moderne en Europe au XIXe siècle, dans un monde en constante évolution et dont le modèle doit prendre en compte ces évolutions.

Le domaine institutionnel est surtout étudié dans le cadre du state-building dans l'optique de comprendre son utilité et son efficacité, sa construction et l'aspect administratif de son organisation, cela dans la compréhension de son aspect processuel. En effet, le state-building est un processus de construction de l'Etat, un processus se réalisant sur un ou plusieurs domaines propres de l'Etat.

Le state-building est généralement décrit comme étant le synonyme de restauration de l'Etat de droit par l'édification de nouvelles structures et d'institutions politiques et de sécurité participant à la résolution de problèmes économiques et sociaux⁹⁰.

Pour le cas du Burundi, l'Accord d'Arusha identifie et précise la reconstruction de l'Etat burundais par rapport aux missions qui lui sont assignées reposant sur une reconstruction matérielle, une reconstruction politique avec objectif de renforcer la démocratie et asseoir une stabilisation politique.⁹¹ L'objectif poursuivi était de restaurer un pouvoir légitime et en mesure de reconstruire la paix et le développement.

Dans le contexte burundais, l'Accord d'Arusha définit le concept de reconstruction de l'Etat burundais « *state building* » qui regroupe la reconstruction matérielle et politique. L'objectif principale poursuivie dans cette reconstruction politique était de restaurer un pouvoir légitime et un Etat en mesure de reconstruire la paix, la sécurité et le développement.

La réalisation de cet objectif de reconstruire l'Etat au Burundi devrait se concrétiser à travers les réformes institutionnelles appelées « Mécanismes institutionnels », parmi lesquels l'administration publique intéresse le présent travail.

⁹⁰ DINNEN (S.) et FIRTH (S.) (ed.) *Politics and State-Building*, Genève, ANU Press, 2008, 310p. p.4

⁹¹ Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, op.cit. Le protocole IV porte le titre de « Reconstruction et Développement » avec des sous-titres de chapitres annonçant des objectifs « Réhabilitation et réinstallation des réfugiés et des sinistres » (chap.1), « Reconstruction matérielle et politique », etc. ., Août 2000

CHAPITRE II : ETAT DES LIEUX DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AU BURUNDI

Introduction

L'instabilité politique longue qu'a connue le Burundi depuis les premières années de son indépendance en 1962, a entraîné les crises ethno-politiques cycliques, les unes plus violentes que les autres.

Ces crises ont engendré des milliers de morts, des déplacés internes ou externes, mais également des destructions matérielles et la désorganisation de l'appareil administratif et des structures de production économique. Les violences qui ont éclaté en octobre 1993 constituent l'une des manifestations les plus dramatiques de ces crises.

Parmi les principaux facteurs d'explications ou de justifications avancées lorsqu'il est question d'expliquer les mobiles de ces crises, on note des facteurs à la fois conjoncturels et structurels. Les facteurs conjoncturels souvent évoqués sont principalement : la lutte pour le contrôle des ressources ; la pression démographique sur les ressources qui induit un comportement de lutte pour la survie ; ainsi que l'influence de la géopolitique régionale et internationale⁹². Au titre des facteurs structurels, on relève : la vision néo-patrimonialiste du pouvoir ; les survivances d'une culture politique violente ; le poids des idéologies ; les effets des peurs réciproques ; une gestion des crises productrice de conflits futurs ainsi que des problèmes de gouvernance dans ses diverses dimensions économiques, administrative et politique.⁹³ Le pays connaît ainsi une crise de gouvernabilité⁹⁴ qui se caractérise par une perte de confiance dans le leadership politique, un excès de demandes sociales inassouvies, un affaiblissement des institutions (désagrégation des intérêts), un repli sur des appartenances communautaristes ou ethniques et une perte progressive de la souveraineté nationale⁹⁵.

Cette crise que connaît le Burundi depuis 1993 a ceci de particulier qu'elle s'est installée dans la durée. Et cela a eu pour conséquence majeur la « corruption » ou la corrosion du système politique.

⁹² CHRETIEN (J-P.) et MUKURI (M.), dir. Burundi, La fracture identitaire. Logique de Violence et incertitudes « ethniques », Paris, Ed. Karthala, 2002 P45-55

⁹³ Idem.

⁹⁴ Concept de SARTORI (G.) The theory of democracy revisited, Chatham House, 1987 in NIMUBONA (J.), systèmes politiques comparés, Cours, 2^{ème} Licence, Année Académique 20013-20014

⁹⁵ Idem

Les différentes solutions échafaudées pour stabiliser le système politique à savoir les conventions et Accord de gouvernement ont fini par installer les acteurs politiques publics en général et les acteurs politiques en particulier dans la précarité et l'incertitude.

Cette situation a eu pour effet de créer un « vide » au sommet de l'Etat aussi bien en ce qui concerne l'autorité à même de mettre en œuvre les grandes missions (Etat régalién, Etat instituteur du social, Etat développeur, Etat régulateur de l'économie) qu'en ce qui concerne l'âme ou le sens du politique.⁹⁶

Le gouvernement a navigué à vue et cette crise de sens ou d'orientation a ouvert des boulevards aux concurrents de l'Etat sur le terrain de production du sens et de la légitimité à savoir les églises et les sectes, les ONG, les associations, les groupes d'intérêts et l'ombre d'une autorité politique en déliquescence. Des groupes mafieux se sont organisés au cœur de l'Etat, pillant les efforts du contribuable et terrorisant les honnêtes citoyens qui osaient encore dresser des barrages sur le terrain de la corruption et de la violence. La capacité régulatrice du gouvernement a été très entamée, ce qui a autorisé une gestion chaotique et des malversations sans mesure.⁹⁷ Parallèlement, l'Etat est contourné sur autorisation des acteurs étatiques eux-mêmes.

Ainsi, l'Etat est privé de ressources et ses serviteurs fonctionnaires sont au bout du rouleau pendant que de « nouveaux barons » se barricadent dans des « tours » pour gérer de manière très discutable des projets nationaux financés par des crédits que le contribuable aura à payer. L'Etat a été chahuté dans son monopole de la violence physique légitime⁹⁸. Les grandes décisions gouvernementales qui généralement relèvent d'une intervention impérative et urgente, pour rendre crédible l'autorité politique, sont objet de négociation et de recherche de compromis entre des acteurs qui sans que l'on puisse en mesurer le degré, sont de taille et d'importance politique différente. Les voies de la violence physique sont érigées en moyens « légitime » de prendre et d'exercer le pouvoir. Le pays connaît ainsi une crise de gouvernabilité⁹⁹ qui se caractérise par une perte de confiance dans le leadership politique, un excès de demandes sociales inassouvies, un affaiblissement des institutions, un repli sur des appartenances communautaristes ou ethniques, une perte progressive de la souveraineté nationale,¹⁰⁰ etc.

⁹⁶ NIMUBONA J. Op, cit, 2002

⁹⁷ BUYOYA P. *Mission possible : construire une paix durable au Burundi*. Paris, L'Harmattan, mai 1998

⁹⁸ GRAPAX.Op.cit.

⁹⁹ Concept de SARTORI (G.) *The theory of democracy revisited*. Chatham House, 1987 in NIMUBONA (J.), *systèmes politiques comparés*, Cours, 1^{ère} Licence, ULT, Année Académique 20013-20014

¹⁰⁰ NIMUBONA J. Op, cit,

Il ressort de ces constats à la fois conjoncturels et structurels que parmi les grands défis que le système institutionnel doit mettre en place pour sortir de la transition, il y a le retour de l'autorité de l'Etat, l'imposition de l'éthique dans la gestion de l'Etat, l'émergence d'un leadership politique crédible, la stabilisation du système politique, le dépassement des cadres institutionnels de crispation ethnique¹⁰¹.

II.1. Accord d'Arusha : Vision de la reconstruction et de la réforme de l'administration publique

Pour le cas du Burundi, l'Accord d'Arusha identifie et précise les contours de la reconstruction de l'Etat burundais par rapport aux missions qui lui sont assignées reposant sur une reconstruction matérielle, une reconstruction politique avec un objectif de renforcer la démocratie et asseoir une stabilisation politique.¹⁰² L'objectif poursuivi étant de restaurer un pouvoir légitime et en mesure de reconstruire la paix et le développement.

Dans ce contexte, l'Accord d'Arusha définit le concept de reconstruction de l'Etat burundais comme le rétablissement des conditions de vie de la population au meilleur niveau atteint auparavant¹⁰³. Autrement dit, la reconstruction signifie l'ensemble des actions à mener pour atteindre les indicateurs socio-économiques les plus élevés et donc les plus importants que celles qui ont été antérieurement réalisés. On faisait une distinction entre la reconstruction matérielle et la reconstruction politique.

II.1.1. Une reconstruction de l'Etat par rapport à ses missions

L'Etat est une institution responsable (à travers le gouvernement), « *de la réalisation des aspirations du peuple et guérir les divisions du passé, d'améliorer la qualité de la vie de tous les burundais et de garantir à tous la possibilité de vivre au Burundi à l'abri de la peur, de la discrimination, de la maladie et de la faim.* »¹⁰⁴.

¹⁰¹ Caroline Sculier, Rapport sur la négociation de paix au Burundi : Une justice encombrante mais incontournable, Centre for Humanitarian Dialogue, mai, 2008

¹⁰² Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, Le protocole IV porte le titre de « Reconstruction et Développement » avec des sous-titres de chapitres annonçant des objectifs « Réhabilitation et réinstallation des réfugiés et des sinistres » (chap.1), « Reconstruction matérielle et politique », etc., Août 2000

¹⁰³ Accord d'Arusha, Op. cit, prot. IV, chap. I, Art.11-12

¹⁰⁴ Constitution de la République du Burundi, Chap. I, art.17, mars 2005

C'est pourquoi les missions dites régaliennes lui sont assignées. Elles constituent le socle d'un Etat sans lesquelles il n'existerait pas, et ne peuvent être confiées à personne d'autre qu'à l'Etat.

Au Burundi l'Etat avait perdu ses éléments constitutifs d'un Etat et une administration plus au moins fonctionnelle, à partir du moment où le monopole de la violence physique était contestée dans sa légitimité, où les acteurs des institutions étaient chahutés aussi bien dans leur composition que dans leur efficacité, où les ressources économiques se rendaient progressivement inaccessibles. Dès lors, il devait connaître et arriver à un objectif clair : « La reconstruction de l'Etat Burundais »¹⁰⁵.

L'Accord d'Arusha précise que la reconstruction matérielle vise à aider au retour des réfugiés et des sinistrés ainsi qu'à la reconstruction des biens matériels détruits.

Elle devait ainsi tenir compte des orientations suivantes¹⁰⁶ :

- a) Tenir compte à la fois des personnes réinstallées et réinsérées et des communautés qui les accueillent ;
- b) Contribuer à corriger les déséquilibres en ce qui concerne les infrastructures publiques, notamment les infrastructures scolaires ;
- c) Résoudre les problèmes de remboursement des crédits que certains Burundais avaient contractés auprès des banques et institutions financières et dont l'objet financé a été détruit ;
- d) Assurer la bonne gestion des infrastructures reconstruites ;
- e) Utiliser le capital humain comme un élément essentiel de la reconstruction ;
- f) Créer des conditions favorables à la reconstruction et à la relance des activités de production ;
- g) Améliorer les capacités d'intervention des communes ;
- h) Recourir à la solidarité nationale.

II.1.2. La reconstruction politique

Les réformes de la reconstruction politique de l'Etat burundais ont été entreprises pour mettre fin à la guerre qui venait de secouer le pays pendant une longue période. Compte-tenu des transformations de certains secteurs clés y compris tous les acteurs, leur rôle, responsabilité et action dans tout son ensemble pour gérer et faire fonctionner le système d'une manière à le

¹⁰⁵ NIMUBONA (J.), *op.cit*, 2008, pp.57-71

¹⁰⁶ Accord d'ARUSHA *op.cit*, Prot.IV, Art.12

rendre plus cohérent avec des normes démocratiques et des pratiques de bonne gouvernance, et ainsi contribuer au bon fonctionnement de toute l'architecture de l'État burundais.

L'Accord propose des pistes de solutions au problème burundais et met tout en œuvre pour structurer un nouveau décor sur les paliers des secteurs qui, depuis longtemps ont été au centre de la spirale conflictuelle.

La reconstruction politique sans laquelle la démocratisation et la stabilisation politique n'auraient pris place, a été définie comme étant la reconstruction qui vise à rendre possible la réconciliation nationale et la cohabitation pacifique, et doit être orientée vers la constitution d'un État de droit.

Dans ce cadre, les programmes et mesures suivants ont été adoptés¹⁰⁷ :

- a) Lancer un programme multiforme de réconciliation nationale ;
- b) Promouvoir les droits et les libertés de la personne humaine ;
- c) Éduquer la population à la culture de la paix ;
- d) Engager des actions concrètes pour la promotion de la femme ;
- e) Réformer le système judiciaire ;
- f) Soutenir la démocratisation, y compris le renforcement du système parlementaire et le soutien au système des partis politiques ;
- g) Appuyer le développement et le renforcement de la société civile ;
- h) Apporter un soutien aux médias indépendants ;

L'objectif principal poursuivi dans cette reconstruction politique était de restaurer un pouvoir légitime et un État en mesure de reconstruire la paix, la sécurité et le développement.

II.2. Socialisation des élites bureaucratiques au Burundi

Les trois premiers Présidents Tutsis qui se sont succédé, avaient été formés dans des écoles militaires occidentales, notamment l'École royale militaire de Bruxelles et dont les gouvernements étaient composés de commissaires ayant une expérience administrative assise sur de longues années de formation et de service.

¹⁰⁷ Accord d'ARUSHA, *op.cit.*, Prot. IV, ChapII. Art.3

L'équipe dirigeante qui prend le pouvoir en 2005, issue des groupes rebelles, disposait plus de savoir-faire en matière militaire que dans la gestion des affaires publiques. Ce dernier est connu par une partie de la population, surtout par le milieu urbain et intellectuel de Bujumbura, pour leur faible niveau d'instruction lié aux politiques discriminantes envers les Hutus ou aux déplacements du fait des combats qui les ont empêchés de poursuivre des études. A cause de leur profil de dirigeants peu orthodoxes, ils vont opérer trois choix : Ils s'inscrivent en masse dans les universités privées et « la survalorisation de l'expérience combattante leur donne accès aux postes de responsabilité » ; ils vont imprimer un nouveau processus de respectabilité difficilement maîtrisable par l'ancienne classe politique. Ce mécanisme de légitimation et de socialisation a eu trois supports : les Travaux de développement communautaire (TDC), les Activités Physiques et sportives (APS) et le système de parrainage.¹⁰⁸

Au cours de ces TDC souvent suivis d'une partie de football et agrémentés par d'autres activités physiques et sportives (APS), des danses et des chants d' « ambiance » sont exécutés. Alors que, sous l'ancien régime, les élites – entendues ici au sens large « comme l'ensemble des personnes qui occupent un statut élevé et/ou enviable dans la hiérarchie des positions sociales » – étaient encouragées à fréquenter la ville et ses sites de distinction, le régime du CNDD-FDD les enjoint de retourner à la campagne afin de participer à la construction de leurs localités d'origine à travers la construction d'infrastructures sportives, sanitaires et scolaires.

La présence sur terrain dans ces travaux joue un rôle de sélection de l'élite dirigeante et d'encadrement de la masse paysanne et de la jeunesse. Ce double processus de recrutement et d'encadrement se perçoit aisément lorsqu'on prête attention aux discours ponctuant la fin des TDC/APS, qui sont interpellatifs ou dénonciateurs selon les cibles, comme celui du secrétaire du CNDD-FDD : « *J'interpelle les intellectuels, les natifs et tous ceux qui ont été à l'école : nous avons pu, grâce au soutien des populations, accéder à l'instruction et avons pu réaliser notre mobilité sociale. Il est maintenant temps pour nous de revenir vers elles avec notre savoir-faire afin de le leur transmettre. Personne ne renie sa mère parce qu'elle souffre des démangeaisons corporelles. Il y a ceux qui refusent de retourner chez eux sous prétexte que les paysans sont sales. Il faut plutôt que nous y retournions dans le but de les transformer, de les rendre modernes afin qu'ils nous ressemblent [...]. Une élite qui ne revient pas sur sa colline*

¹⁰⁸ MANIRAKIZA (D.), « Du « Mess des officiers » à « Haleluya FC » : politiques du corps, pratique sportive et inflexion de l'héritage nationaliste au Burundi » dans Politique africaine 2017 /3 (n°147), pages 65 à 86

n'est pas digne d'être considérée comme Burundaise ; elle est à mettre dans le même panier que les traîtres [...]. Vous les intellectuels, sachez-le : Bujumbura est notre lieu de service ; chez nous, c'est ici sur la colline. Si nous avons peur d'y aller parce qu'il n'y a pas de routes, retournons-y pour les tracer »¹⁰⁹.

Les TDC sont aussi un espace de recrutement. Ils sont une occasion pour des élites en quête de promotion d'assurer leur visibilité. Car, bien qu'ils ne soient soumis à aucun cadre juridique formel qui préciserait les sanctions qu'encourent ceux qui les boycottent, prendre part aux TDC est une façon pour les élites d'affirmer et d'afficher leur allégeance au parti et aux idéaux qu'il incarne. Leur présence sur terrain est en ce sens important pour elles, afin de ne pas encourir le risque d'être taxés de traîtres. Le retour à la colline est d'autant plus nécessaire que la constitutionnalisation de l'équilibre ethnique qui est considéré comme un paradigme de partage du pouvoir. Dans un contexte où le code de promotion des élites reste la nomination, cela a provoqué une lutte entre elles, dans la mesure où, selon le schéma partisan, elles n'ont pas de chances d'être promues sauf si elles sont connues par les populations grâce à leur action réelle ou potentielle jugée utile, voire indispensable, pour la stratégie d'atténuation des effets du pluripartisme au niveau local.

Les TDC et les APS apparaissent ainsi comme une passerelle servant à relier des catégories que la politique traditionnelle opposait. Plus précisément, ils sont un outil permettant de « rapprocher les cadres de l'administration des populations, en réhabilitant le travail manuel par opposition à la survalorisation du “travail intellectuel” et du “travail de bureau” », et une école où « les populations doivent faire l'apprentissage des valeurs de solidarité désintéressée et de travail en commun ». Les discours qui appellent les élites à embrasser ces travaux à la campagne épousent celui des auteurs militants pour la refondation du modèle de développement et la reconversion des esprits.

Le choix de la resocialisation des élites, qui, dans la mesure où elles préconisent le retour aux sources du modèle communautaire, rappelle en partie le socialisme tanzanien et la révolution culturelle chinoise, peut s'expliquer par deux éléments : D'abord, les conditions socio-économiques dans lesquelles ont grandi ceux qui le promeuvent.

¹⁰⁹ Propos du Secrétaire général du CNDD-FDD, Pascal NYABENDA tiré dans l'Article de Dr Désiré MANIRAKIZA : « Du « Mess des officiers » à « Haleluya FC » : politiques du corps, pratique sportive et inflexion de l'héritage nationaliste au Burundi » dans *Politique africaine* 2017 /3 (n°147), pages 65 à 86

Nés, pour certains, dans des campagnes pauvres et, pour d'autres, dans des familles relativement aisées mais obligés de retourner à la campagne après les événements douloureux qu'a connus le pays. Ceux qui dirigent le pays aujourd'hui ont fait l'expérience de la solidarité communautaire dont ils se sentent redevables. Mentionnons ensuite la trajectoire idéologique des responsables du parti au pouvoir. En tant que mouvement rebelle, le CNDD-FDD s'est développé en entretenant des relations intimes avec la Tanzanie, sa base arrière durant le maquis, et la terre natale de l'Ujamaa. Devenu parti politique, ses dirigeants ont continué à être proches du Chama Cha Mapinduzi (CCM). Derrière la promotion du développement communautaire et du retour des élites à la campagne transparaît la volonté du président et de son entourage de socialiser l'État à un imaginaire qui actualise l'éthique de la vie que les élites, entrées en rébellion, ont vécue autrefois¹¹⁰.

II.3. La réforme de l'Administration publique

L'objectif de la réforme était de ramener la confiance dans les différentes composantes de la société burundaise qui s'attendaient à une administration répondant aux attentes du peuple burundais.

II.3.1. Cadre légale de la réforme de l'Administration publique

L'Accord d'Arusha et la Constitution de 2005 ont imposé une répartition ethnique des pouvoirs sous la forme de quotas, dans l'objectif de corriger tout déséquilibre ou domination à la base des conflits passés.

Concrètement, l'Accord d'Arusha propose que le Président de la République soit secondé par deux Vice-présidents appartenant à des groupes ethniques et des partis politiques différents et que le Sénat soit composé de deux délégués de chaque province provenant de communautés ethniques différentes¹¹¹.

Pour résoudre les déséquilibres au sein du secteur de l'administration publique, l'Accord préconise qu'il soit désormais structuré de telle sorte qu'il représente toutes les composantes de la population¹¹².

¹¹⁰ MANIRAKIZA D., *op.cit.*

¹¹¹ Accord d'Arusha, *op.cit.*, Prot. II, Chap. I., Art.10

¹¹² Accord d'Arusha, *op. cit.*, Prot I., Chap I., Art.7, al.7 en ce qui est des principes et mesures relatifs à l'administration publique

La Constitution de 2005 valide l'option des quotas ethniques et va encore plus loin que l'Accord d'Arusha. Selon ses dispositions, le Gouvernement ne doit pas comprendre plus de 60% de ministres et Vice-ministres Hutu et plus de 40 % de ministres et Vice-ministres Tutsi ; les entreprises publiques ne doivent pas être pourvues de plus de 60% de Hutu et de plus de 40% de Tutsi¹¹³.

La constitution de 2018 reste dans la même philosophie que la constitution de 2005 en termes de quotas ethnique.

II.3.2. Quelles réformes pour quels objectifs ?

La réforme du secteur de l'Administration publique est un concept utilisé pour rendre compte des transformations du secteur de l'Administration publique y compris tous les acteurs, leur rôle, responsabilité et actions dans tout son ensemble pour bien gérer et faire fonctionner cette dernière d'une manière plus cohérente avec des normes et des pratiques de bonne gouvernance ; et ainsi à contribuer au bon fonctionnement de toute l'architecture de l'Administration publique.

Pendant la négociation de l'AAPRB, les acteurs politiques se sont fixés comme objectifs, dans le secteur de l'administration publique, « *La recherche d'une administration qualifiée, performante et responsable qui privilégie l'intérêt général et les équilibres, y compris entre les hommes et les femmes. Une administration transparente, soucieuse d'une gestion saine de la chose publique. La formation des agents de l'Etat de manière à intégrer toutes les composantes de la société burundaise, en particulier pour l'administration régionale et locale, notamment par la création d'une Ecole Nationale d'Administration* »¹¹⁴. Des chances égales d'accès pour tous les hommes et les femmes, par le respect strict des lois et règlements en matière de recrutement du personnel de l'Etat et des entreprises publiques et paraétatiques ou l'adoption de lois et règlements en la matière et par la transparence des concours d'entrée, la dépolitisation de l'administration en vue de sa stabilité¹¹⁵.

Après l'analyse de l'état de l'administration burundaise ; le constat et les tendances lourdes attestent que le système administratif s'est progressivement caractérisé par des déficiences ; ce qui a pour conséquences le développement des systèmes déséquilibrés sur le plan socio-économique.

¹¹³ République du Burundi, La constitution nationale, Titre V, Art.143. mai 2005

¹¹⁴ Accord d'Arusha, prot.I Chap. II art.7, al.7

¹¹⁵ Accord d'Arusha, prot.I Chap. II art.7, al.8

Chose qui influe sur la dépréciation de l'Etat de droit, la corruption et les crises d'essence institutionnelle.

Toutes ces caractéristiques ci-haut évoquées sont devenues au Burundi depuis les années 2000, « *des éléments routiniers du fonctionnement de l'appareil administratif ou para-administratif du sommet à la base* »¹¹⁶

À cet égard une loi portant distinction des fonctions politiques des fonctions techniques a été votée¹¹⁷. Les titulaires de la première catégorie peuvent changer avec les régimes ; en revanche, les cadres techniques doivent avoir une garantie de continuité et une promotion pour mérite Technocratique. La réhabilitation des réfugiés dans leurs droits en tenant compte de l'expérience acquise avant et durant le temps de leur exil devraient être garantie. Pour y parvenir, le gouvernement issu des élections de 2005 a timidement engagé certaines réformes de l'administration qui rentrent dans le cadre de la PNRA.

II.3.3. Cadre légal et institutionnel de l'Administration Publique

La réforme administrative de grande envergure a été enclenchée dans le cadre du Programme National de la Réforme de l'Administration (PNRA) adopté en 2012, a fait remarquer l'Honorable Charles BERAHINO, Secrétaire exécutif du PNRA. Le PNRA est une des dispositions de mise en œuvre des accords d'Arusha recommandant une Administration qualifiée, performante et responsable qui privilégie l'intérêt général et les équilibres, y compris entre les hommes et les femmes et une Administration transparente, soucieuse d'une gestion saine de la chose publique¹¹⁸. Pour y parvenir, la mise en place des textes légaux sur lesquels devait s'appuyer la concrétisation de la réforme se révèle très nécessaire :

- La constitution de 2005

Dans la constitution de 2005, il est bien précis que l'administration publique fonctionne conformément aux valeurs démocratiques et doit être représentative de la nation burundaise¹¹⁹.

¹¹⁶ SARDAN (J.P.O), Dramatique déliquescence des Etats en Afrique, Le Monde diplomatique, Février, 2002 cité par BARANCIRA (A.), Problématique de la Réinvention de l'Etat au Burundi : Essai d'Analyse à partir des valeurs de la bonne gouvernance., Bujumbura, Mémoire de Science Politique ULT, 2010 p.52

¹¹⁷ Loi no 1/09 du 17 Mars 2005 Portant distinction des fonctions politiques des fonctions techniques, Art.5

¹¹⁸ Propos de Charles BERAHINO, Fonctionnaire au MFPTE lors d'un séminaire qui a été organisé le jeudi 21 juillet 2022 par l'Ecole National d'Administration (ENA).

¹¹⁹ République du Burundi, La constitution nationale, Titre V, Art.140 et 143, mai 2005

- **La constitution de 2018**

La constitution de 2018 en ses articles 146 et 148 stipule que tous les agents de l'administration publique exercent leurs fonctions de manière à servir tous les utilisateurs des services publics de façon efficace, impartiale et équitable. Le détournement de fonds publics, la corruption, l'extorsion de fonds et les malversations sont punissables conformément à la loi. Les pratiques que l'Administration publique observe en matière d'emploi sont fondées sur des critères d'aptitude objectifs et équitables ainsi que sur la nécessité de corriger les déséquilibres et d'assurer une large représentation ethnique, régionale et de genre. La représentation ethnique dans les entreprises publiques est pourvue à raison de 60% au plus pour les Hutu et 40% au plus pour les Tutsi¹²⁰. L'administration publique devrait fonctionner en tenant compte de cette précision de la constitution dans ses objectifs.

- **Loi n° 1/09 du 13 novembre 2020 portant modification de la loi n° 1/08 du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'Administration publique**

L'article 1 de la présente loi détermine les règles générales de création et d'organisation des services publics ainsi que les critères de leur classification. Elle définit également les principes régissant la gestion et le contrôle de l'évolution de leurs structures et effectifs¹²¹.

Du point de vue de la structure de l'administration, ce texte se fixe pour objectif de :

- Déterminer les « règles générales de création et d'organisation des services publics »,
- Fixer « les principes régissant la gestion et contrôle de l'évolution de leurs structures et leurs effectifs ».

Pour atteindre ses objectifs, la loi définit les catégories des services publics : les services de la superstructure gouvernementale, les services centraux, les services déconcentrés, les administrations personnalisées, les collectivités décentralisées et les projets publics ; Fixe l'organisation type d'un service central, entendu comme administration centrale d'un ministère : la coordination du cabinet, le secrétariat permanent, l'inspection générale et les directions générales.

¹²⁰ République du Burundi, La constitution nationale, Titre V, Art.146 et 148, juin 2018

¹²¹ Loi n° 1/09 du 13 novembre 2020 portant modification de la loi n° 1/08 du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'Administration publique

Dans le préambule du PNRA, j'ai remarqué que le défi principal relevé repose sur le dysfonctionnement de l'Etat burundais dû à une organisation peu rigoureuse et à des procédures de coordination insuffisamment définies et installées. Il est alors compréhensible que la mise en place de cette loi devrait répondre à un besoin urgent de rendre le système administratif burundais bien fonctionnel et coordonné.

- **Le décret n°100/327 du 27 décembre 2011 portant structure, fonctionnement et mission du gouvernement de la République du Burundi**

Comme s'était bien précisé dans la loi portant organisation générale de l'administration publique en son article 37, le présent décret se présente comme un texte qui montre une structuration du gouvernement et les missions assignées sur chaque structure et son fonctionnement.

- Rappelle les dispositions constitutionnelles et législatives sur le fonctionnement du pouvoir exécutif.
- Procède à la répartition des ministères entre les deux vice-présidences, pour l'exercice de leur mission.
- S'efforce de définir, ministère par ministère, la répartition des compétences et des missions.

Elle constitue un effort notable pour tenter de clarifier les compétences des départements ministériels et, en ce sens, elle a le mérite d'essayer de répondre à la préoccupation de cohérence de l'action gouvernementale identifiée depuis longtemps.

Ce décret se révèle comme une solution à l'axe premier du PNRA selon lequel l'objectif de la réforme vise la restauration de la capacité de direction et de la conception du gouvernement burundais¹²² ; par rapport à ce décret, l'objectif prioritaire du PNRA était de mettre le gouvernement en mesure d'assurer efficacement le pilotage interministériel de l'action gouvernementale. La réalisation de cet objectif doit être considérée comme le chef de tout progrès dans la conduite de l'action publique.

- **La loi n°1/09 du 17 mars 2005 portant distinction des fonctions politiques des fonctions techniques**

Cette loi présente une nette distinction des fonctions politiques des fonctions techniques. Elle détermine aussi les principes régissant l'accès à ces fonctions.

¹²² République du Burundi, *op.cit.*, p.21

L'article 2 et l'article 5 de la présente loi définissent respectivement le poste politique et le poste technique en précisant la voie d'accès¹²³.

L'élaboration et la concrétisation du 2^{ème} axe du PNRA selon lequel il fallait restaurer les principes de gestion des agents publics autour des valeurs d'équité de transparence et de performance devraient tenir dans cette loi. Signalons que cette loi constitue l'élément central de créer les conditions de la conduite d'une politique des ressources humaines de l'Etat.

- **La loi n°1/03 du 08 février 2023 portant modification de la Loi n°1/28 du 23 août 2006 portant statut général des fonctionnaires**

Cette loi précise en son article 18 alinéa 1 les valeurs fondamentales d'un fonctionnaire qui reposent sur un service public et s'articulant autour du professionnalisme et de l'éthique. Elle détermine aussi en son article 26 alinéa 2 que le recrutement des fonctionnaires se fait par voie de concours et ou de test, sous l'autorité et la responsabilité d'une commission nationale de recrutement instituée par une ordonnance du Ministère ayant la fonction publique dans ses attributions¹²⁴.

II. 3.4. Structure et Orientation de l'Administration publique

Si la structure de l'administration publique est décidée par le gouvernement suivant les orientations de l'AAPRB et les textes légaux ci-haut cités, elle se veut l'émanation du ministère de la fonction publique¹²⁵. Cette structure répond au souci de préserver, au regard de sa spécificité, l'efficacité et l'efficience du bon fonctionnement de l'administration publique.

S'agissant de la composition, le dessein de l'Accord est *grosso modo* de rechercher une administration publique performante et accessible à tous les citoyens, l'administration comprenant tous les éléments de la nation burundaise, quels que soient leurs appartenances ethniques, leurs origines régionales, leurs sexes et/ou leurs rangs sociaux en fusionnant les anciens et nouveaux fonctionnaires¹²⁶.

¹²³ La loi n°1/09 du 17 mars 2005 portant distinction des fonctions politiques des fonctions techniques

¹²⁴ La loi n°1/03 du 08 février 2023 portant modification de la Loi n°1/28 du 23 août 2006 portant statut général des fonctionnaires

¹²⁵ L'on pourrait consulter cette structure dans Loi n° 1/09 du 13 novembre 2020 portant modification de la loi n° 1/08 du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'Administration publique

¹²⁶ Accord d'Arusha, op.cit.

L'administration doit être structurée dans le cadre où tous les agents de la fonction publique exercent leurs fonctions, de manière à servir de tous les utilisateurs des services publics de façon efficace, courtoise, impartiale et équitable.

L'administration est largement représentative de la nation burundaise et doit refléter la diversité de ses composantes. Les pratiques qu'elle observe en matière d'emploi sont fondées sur des critères d'aptitude objectifs et équitables ainsi que sur la nécessité de corriger les déséquilibres et d'assurer une large représentation. Elle est organisée en ministères, et tout ministre responsable d'un ministère rend compte au Président de la République et à l'Assemblée nationale de la manière dont le ministère s'acquitte de ses tâches et de l'utilisation des fonds qui lui sont alloués¹²⁷. L'administration publique a pour vocation d'assurer, dans la société, les missions de service public ou d'intérêt général. Il s'agit essentiellement de deux types de missions¹²⁸ :

- Missions exécutant des tâches exclusivement consacrées à l'harmonie de la société : justice, armée, finance, affaires étrangères, police, enseignement, culture, santé, transport, communication, etc.
- Missions couvrant une utilisation rationnelle du territoire et des ressources sociétales : aménagement du territoire, protection de l'environnement, travaux publics, forêts, faune, élevage, pêche, énergie, eau, etc.

Les activités de réformer l'administration burundaise sont évoquées et figurent tous dans le PNRA.

II.4. Le PNRA orienté comme moyen de reconstruire l'Etat burundais

II.4.1. Vision globale du PNRA

Dans le premier chapitre, Max WEBER nous montre la forme idéale de l'administration bureaucratique moderne et dégage ses quatre caractéristiques fondamentales à savoir¹²⁹ :

- Le non patrimonialisme ;
- L'impersonnalisation du pouvoir ;

¹²⁷ Accord d'Arusha, Prot.II, ChapI., Art.10

¹²⁸ République du Burundi, Elaboration du programme national de réforme de l'administration. Diagnostic et état des lieux, Rapport final, Version 1, Bujumbura, janvier 2012 p.52

Le décret portant structure, fonctionnement et missions du gouvernement de la République du Burundi précise en détail les missions que doit remplir chaque Ministère.

¹²⁹ WEBER (M.), op.cit., pp.92-115

- La hiérarchisation du pouvoir ;
- La professionnalisation du pouvoir.

Ces caractéristiques permettent à l'organisation bureaucratique d'être efficace.

Ainsi, la mise en place et l'élaboration du PNRA cherchent à restaurer l'administration burundaise et la rendre plus efficace. Les objectifs correspondant respectivement à chacun des axes du programme en témoignent.

Le PNRA s'inscrit dans un cadre de réforme initiée depuis les années 90 et en réponse aux évolutions que l'administration publique a connues suite à la crise de 1993 et aux douze ans de conflit qui ont suivi. Pour restaurer cette image, un Bureau de gestion de la Réforme nommé Bureau pour l'Amélioration des Structures de l'Administration Publique « Bureau d'Amélioration des Structures de l'Administration Publique (ASAP) », un Comité de Pilotage « Comité ASAP » et un projet d'appui « Projet ASAP » avaient été mis en place¹³⁰.

Des actions avaient été entamées jusqu'au durcissement de la crise après 1993 qui a immobilisé le processus. L'administration publique burundaise a connu à ce moment des problèmes liés entre autres à l'exode massif des ressources humaines vers l'étranger, à la baisse des recettes de l'Etat et des ressources financières provenant de l'extérieur. Cette situation a entraîné un affaiblissement de son fonctionnement et de ses capacités à répondre aux aspirations des populations dans un tel contexte¹³¹.

Après les élections de 2005, le Gouvernement a mis l'accent sur la promotion de la paix en appuyant la réintégration des différents groupes politiques et des exilés dans les services de l'administration publique.

De ce fait, entre 2000 et 2010, le personnel de l'administration publique au Burundi a augmenté de 36.000 à 71.000¹³². Bien que ces changements inclusifs aient contribué à la stabilisation de certaines régions du pays, les services publics, aujourd'hui, sont souvent perçus comme surdimensionnés, politisés et peu efficaces. Cette situation affecte plusieurs aspects du fonctionnement de l'administration publique y compris la prestation des services souvent jugée inefficace¹³³.

¹³⁰ Ministère de fonction publique, du travail et de la sécurité sociale, Rapport sur le Projets du sous-secteur réforme de l'administration publique, octobre, 2013 p.2

¹³¹ Ministère de fonction publique, du travail et de la sécurité sociale, op. cit., p.4

¹³² PNUD, Rapport sur le Développement Humain 2013 au Burundi : Croissance économique, promotion des innovations et emploi des jeunes. Bujumbura, 2013 p.38

¹³³ Idem

Le Programme National de Réforme de l'Administration proposé est fondé sur un diagnostic attentif des conditions de fonctionnement des administrations de l'État burundais, et trois constatations sont remarquables¹³⁴ :

- L'État burundais en tant que système administratif global ne fonctionne pas correctement parce que ses fonctions centrales de direction sont elles-mêmes défaillantes ;
- Cette défaillance du centre entraîne, assez naturellement, des tendances centrifuges multiples, pour s'affranchir de la pesanteur et des difficultés qu'elle crée ;
- En fin, cet enchaînement se répercute et se montre constitutif d'un cercle vicieux, dans lequel moins les fonctions centrales sont efficaces, plus les tendances centrifuges sont fortes.¹³⁵.

Après une longue durée de crise politique, l'administration publique burundaise a perdu progressivement ses caractéristiques qui fondaient sa qualité. Elle s'est retrouvée dans une situation de fragilité marquée par¹³⁶ :

- Un dysfonctionnement de l'Etat burundais en tant que système administratif global suite à une organisation peu rigoureuse et aux procédures de coordination qui étaient mal définies.
- L'incapacité d'un système administratif à concevoir et à tracer le bon cheminement de l'administration publique pour qu'elle soit de l'Etat.
- L'octroi à certaines catégories de personnels publics d'avantages exorbitants par rapport au droit commun, chose qui engendre un malaise au sein des autres fonctionnaires de la fonction publique.
- L'existence des forces occultes au sein du système global déjà trop peu efficace, qui dans un sens ou dans un autre, peuvent jouer sur les décisions et cherchent à s'auto entretenir eux-mêmes.

C'est à partir de ces défis de l'administration burundaise que le gouvernement via le ministère de la Fonction Publique a mis sur pied le PNRA comme une nécessité d'améliorer l'efficacité des institutions publiques et dicte l'urgence de redresser les lacunes observées.

¹³⁴ République du Burundi, Programme National de Réforme de l'Administration, Janvier 2012 p.4

¹³⁵ République du Burundi, Rapport final du Plan National de Réforme de l'administration, Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale, version 1, Janvier 2012

¹³⁶ République du Burundi, op.cit. p.4

Les grands objectifs du PNRA visent globalement la recherche d'une l'Administration Publique performante et que cette dernière soit au service de tous les citoyens.

II.4.2. Les grands axes et objectifs constitutifs du PNRA

Le PNRA est conçu comme un des grands piliers des réformes engagées et est structuré en 35 actions les unes complexes et d'autres simples pour changer l'Etat. Elles sont regroupées en 4 axes et fondent les grands objectifs dudit programme.

Les deux premiers visent à combattre les forces centrifuges au sein du système administratif, en restaurant la capacité de direction et de conception du Gouvernement burundais et en remettant sur pied une fonction publique fondée sur des principes et des valeurs.

Le troisième tend à faire du service aux citoyens un axe privilégié de la réforme, pour parfaire sa signification politique au bénéfice d'un Burundi nouveau.

Enfin, la création des conditions du développement des TIC dans l'administration doit permettre de mobiliser le potentiel qu'elles représentent au profit des objectifs qui précèdent¹³⁷.

Le premier axe porte sur la restauration de la capacité de direction et de conception du Gouvernement burundais et vise à renforcer la coordination du travail gouvernemental, et donc à améliorer le fonctionnement systémique de l'État ; rationaliser les structures répondant à trois préoccupations :

- réduire le nombre des structures pour faciliter leur coordination et leur dotation convenable ;
- Une réorganisation progressive conduite en profondeur et centrée sur la recherche de la performance ;

Le deuxième axe est centré sur la restauration des principes de gestion des agents publics autour des valeurs d'équité, de transparence et de performance.

Il vise à redresser la situation de la Fonction publique en recréant les conditions de la conduite d'une politique des ressources humaines de l'État d'une part, et en posant les principes d'un retour à une gestion plus harmonieuse.

Le troisième axe celui de mettre la performance de l'administration publique au service des citoyens. Il cherche à donner l'impulsion initiale de la réforme, tout en installant le service rendu aux citoyens comme l'un de ses principaux fils conducteurs.

¹³⁷ République du Burundi, *op.cit.* p.92

Il s'agissait d'engager la réforme visiblement et sans délais :

- En s'appuyant sur le recrutement d'un encadrement de haut niveau qui permettra d'injecter les ressources humaines nécessaires à la réforme et de mettre en œuvre des plans d'action ministériels plus efficaces ;
- En prenant d'emblée des initiatives simples mais visibles pour démontrer l'impact de la réforme sur la vie des citoyens, notamment à travers la mise en place des guichets de formalités dans les provinces et la simplification des procédures.

Enfin, **le dernier axe** du PNRA s'attache à développer l'utilisation des TIC dans l'administration (La modernisation de l'Administration publique.). Pour développer sa productivité, soutenir et amplifier les effets de sa réforme et démultiplier le volume et la qualité des services rendus aux citoyens, l'administration doit recourir massivement aux technologies de l'information et de la communication. C'est pourquoi différents projets dans le domaine de la TIC ont été évoqués lors de la formulation du PNRA¹³⁸.

Aussi, pour améliorer la situation, le plan d'action sur le renforcement des capacités avait prévu des initiatives clés qui permettraient d'atteindre les différents objectifs à savoir :

- L'intégration des TIC dans l'ensemble du système éducatif (Public & Privé), jusqu'en 2016 ;
- La couverture des besoins en ressources humaines à l'horizon 2017 avec la formation de 1000 ingénieurs certifiés dans les systèmes informatiques de références mondiales (Microsoft, CISCO, Oracle, Linux, etc.) ;
- La création d'un pôle d'excellence en matière de formation TIC et à vocation sous régionale, grâce à la création d'une grande École d'Ingénieurs.

II.4.3. Les indicateurs des performances du PNRA

Comme je l'ai montré plus haut dans le premier chapitre, la réussite de la mise en œuvre du PNRA est un élément central dans la réussite de retrouver un Etat capable d'assurer les fonctions régaliennes de base. En effet, il ne peut pas y avoir un Etat capable d'influer le développement sans l'existence d'une administration publique qualifiée, performante, responsable et orientée vers l'intérêt général et le service au citoyen¹³⁹.

¹³⁸ République du Burundi, *op.cit* p.100

¹³⁹ SEDJARI (A.), *op.cit.*, p. 84

Or, l'édification de cette administration pour le cas du Burundi est la vision même du PNRA. Il s'avère alors important de relever les indicateurs de performance du PNRA, axe par axe, en montrant le niveau de réalisation :

La concrétisation du PNRA exigeait avant tout la mise en place de nouvelles institutions chargées de suivi et de l'exécution du programme. Il s'agit de la mise en place du « comité de pilotage de l'élaboration du PNRA » avant l'adoption du programme par le gouvernement du Burundi¹⁴⁰ et était composé par des cadres provenant des différents secteurs comme la superstructure, certains ministères et les partenaires. Il a été ensuite créé le secrétariat exécutif permanent de la réforme de l'administration publique (SERAP)¹⁴¹ et le secrétaire a été nommé¹⁴².

Le tableau suivant montre les résultats attendus, les indicateurs et niveau de réalisation axe par axe :

¹⁴⁰ Voir Décret n° 100/101 du 28 Mars 2011 portant Création et Fonctionnement du comité de pilotage de l'élaboration du PNRA

¹⁴¹ Voir Décret n° 100/ 169 du 26 Mai 2015 Portant Organisation et Fonctionnement du secrétariat exécutif permanent de la réforme de l'administration publique

¹⁴² Voir Décret n° 100/ 185 du 11 Juin 2015 Portant Nomination du secrétaire exécutif permanent SERAP

Tableau 1 : Résultats attendus, indicateurs de performance et niveau de réalisation du PNRA

Axes	Résultats attendus	Les indicateurs	Niveau de réalisation
Axe 1 : Restaurer la Capacité de Direction et de Conception du Gouvernement	Renforcement de la Coordination du Travail Gouvernemental par une équipe d'experts de très haut niveau (vivier de compétences) et opérationnalisation de règles et procédures de coordination	- Existence d'une étude sur les capacités nécessaires à la Coordination du Travail Gouvernemental - Restructuration du SGG - Restructuration du SNL -Établissement d'une procédure et des outils	-Restructuration du SNL -Restructuration du SGG -Existence d'une étude sur les capacités nécessaires à la Coordination du Travail faites par le PNUD en 2014
Axe 2 : Restaurer les principes de gestion des agents publics autour des valeurs d'équité, de transparence et de performance	Mise en œuvre de l'étude sur la Gestion des Performances dans le Secteur Public	Utilisation des outils de gestion des performances dans tout le secteur public	-L'étude est déjà réalisée - vulgarisation et sensibilisation sur son contenu ont été réalisées - L'ENA a été choisie pour y former tous les personnels du secteur public, les accompagner dans la mise en œuvre avant d'en faire une Loi
	Mise en œuvre de l'étude sur la Reconversion Post-Carrière	Un projet pilote est mis en œuvre progressivement	- Une étude existe déjà et renvoie à la mise en place d'un projet pilote -Les orientations de l'étude ont servi à la gestion des chauffeurs dans le cadre du charroi zéro
	Dotation à l'ENA des moyens d'accompagner efficacement le processus de modernisation de l'Administration Publique burundaise	Le plan stratégique de l'ENA est mis en œuvre	Un plan stratégique a été développé avec l'appui du PNUD

<p>Axe 3 :</p> <p>Mettre la performance de l'Administration Publique au service des citoyens</p>	<p>Mise en œuvre des Guichets Uniques Provinciaux (GUP)</p>	<p>Nombre de GUP fonctionnels et de services fournis</p>	<p>- 5 provinces pilotes ont signé des mémorandum d'entente avec la PAFE, la PJ et la PSR&SR</p> <p>- Les locaux ont été identifiés et certains services de la PSR sont déjà fournis</p>
<p>Axe 4 :</p> <p>Créer les conditions de développement des TIC dans l'Administration Publique</p>	<p>Renforcement des capacités par la formation</p> <p>Développement des Infrastructures</p>	<p>Nombre de personnes formées par niveaux (utilisateurs, Techniciens, Ingénieurs)</p>	<p>L'ENA dispose d'une filière informatique (Administrateurs de bases de données, Administrateurs réseaux et Ingénieurs en génie logiciel)</p>
		<p>Existence d'infrastructures adaptées au CTI (Gestion des ressources humaines, Gestion des Archives, Communication)</p> <p>-Développement du Réseau Généralisé de la Fonction Publique</p>	<p>- CTI réceptionné par la Fonction Publique et les Finances</p> <p>- Carrière en cours d'intégration dans le logiciel</p> <p>- Interconnexion de 3 bâtiments par la fibre optique imminente</p> <p>- Interconnexion de l'intérieur du pays par VSAT également imminente via les Nations Unies</p>

Source : Ministère de la Fonction publique, du travail et de la sécurité social projets du sous-secteur réforme de l'administration publique présente à la conférence des partenaires au développement, octobre 2013.

CHAPITRE III : LA RECONSTRUCTION DE L'ETAT BURUNDAIS A TRAVERS LE SYSTEME DE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE : DES PERFORMANCES ET LIMITES

0. Introduction

Le système de fonctionnement de l'administration publique constitue le volet fondamental de la reconstruction et la consolidation de l'Etat. Le Burundi en amorçant le processus de réformer l'Etat, visait la transformation de ce dernier à travers 35 actions du PNRA¹⁴³. L'administration recherchée devrait être « *qualifiée, performante et responsable, privilégiant l'intérêt général et les équilibres n'excluant pas la question du genre - entre les hommes et les femmes ; transparente et soucieuse d'une gestion saine de la chose publique, formée grâce à l'existence d'une ENA : professionnelle en utilisant la transparence dans les concours de recrutement du personnel dépolitisé.* »¹⁴⁴. Mais si l'on veut analyser le système de fonctionnement de l'administration publique, on doit passer par l'appréciation des performances des réformes qui ont été entreprises dans ce domaine et faire recourt à une analyse effective des grands axes en se posant certaines questions : les objectifs fixés ont-ils été atteints ? Qu'en est-il des limites par rapport à son fonctionnement ? Telles sont les questions qui seront traitées dans les grandes lignes qui suivent.

III.1. Les performances des réformes engagées

Ces performances devraient permettre de retrouver un Etat idéal qui a été défini dans le chapitre premier, comme un Etat qui réussit à se développer, à devenir moderne et qui est parvenu à mettre à terme tout esprit patrimonialiste. Il s'agit d'un Etat qui a mis sur pied une bonne structure bureaucratique.¹⁴⁵

Ayant déjà relevé certaines caractéristiques d'un Etat fragile défini comme un Etat qui exerce tant bien que mal ses fonctions principales dites régaliennes et souvent marqué par un faible niveau de revenu, de légitimité et de capacité à répondre aux inputs provenant de son environnement, et sachant que l'Etat burundais figure parmi cette catégorie, il nous est important de savoir si les performances du PNRA via ses 35 actions sont parvenues à reconstruire l'Etat recherché : « *35 actions, simples ou plus complexes, pour changer l'Etat* »¹⁴⁶

¹⁴³ Le document même du PNRA porte le titre : Réformer l'administration burundaise, *35 actions, simples ou plus complexes, pour changer l'Etat.*

¹⁴⁴ Accord d'Arusha, *Op.cit.*, prot.I, chap. 2, Art.7

¹⁴⁵ WEBER (M.), *op.cit.*, p.102

¹⁴⁶ Voir le Titre du Programme National de réforme de l'Administration

III.1.1. Au niveau de l'axe 1 : Restaurer la capacité de direction et de conception du Gouvernement burundais

Dans le processus de promotion aux fonctions publiques, les équilibres ethniques, régionaux et du genre sont pris en compte tant bien que mal, et les frustrations antérieures de nature bipolaire ont par conséquent diminué.

Les initiatives qui ont bousculé les acteurs venaient des bailleurs de fonds et sont du côté de la gouvernance.

C'est ainsi que, en vue de lutter contre la corruption et les malversations économiques et financières, une inspection générale de l'Etat, une cour des comptes ; une cour et une brigade anti-corruption ont été créées. Une loi anti-corruption a été également votée.

Selon le Secrétaire Permanent au MFPTE, NGOMIRAKIZA Emmanuel : « *Les réformes proposées dans l'AAPRB ont eu le mérite d'être une grande référence pour poser les jalons du PNRA qui vise la réforme de l'administration publique orientée au service du citoyen* »¹⁴⁷. Selon Charles BERAHINO, secrétaire exécutif du PNRA, « *Toutes les actions que propose le Programme de réformer l'Administration visent une administration performante au service du peuple Burundais* »¹⁴⁸. Il ajoute qu'au niveau du premier axe, « *La coordination du travail gouvernemental est maintenant organisée selon une procédure connue et les structures adaptées la soutiennent par des outils techniques appropriés ; un Secrétariat Exécutif Permanent du programme a été créé* »¹⁴⁹.

KARAKE Stève, conseiller au secrétariat permanent du MFPTE affirme qu'il existe une étude sur les capacités nécessaires à la Coordination du Travail Gouvernemental et constitue quant à lui une performance.

III.1.2. Au niveau de l'axe 2 : Restaurer les principes de gestion des agents publics autour des valeurs d'équité, de Transparence et de performance

L'Accord d'Arusha prévoit l'instauration d'une administration qualifiée, performante et responsable, dépolitisée ainsi que l'octroi aux agents administratifs d'un statut garantissant leur indépendance politique et la continuité de leur emploi.

¹⁴⁷ Interview reçu le 26/04/2023 de NGOMIRAKIZA Emmanuel, le Secrétaire Permanent au Ministère la Fonction Publique du Travail et de l'Emploi

¹⁴⁸ Interview reçu le 27/04/2023 de Charles BERAHINO, secrétaire exécutif du PNRA

¹⁴⁹ Interview reçu le 25 /04/2023 de KARAKE Stève, conseiller au secrétariat permanent du MFPTE

A cet effet, le gouvernement a adopté une loi n°1/09 du 17 mars 2005 séparant les fonctions politiques des fonctions techniques et la création de l'École Nationale d'Administration (ENA). Le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale reconnaît également le besoin de développer une véritable politique nationale mettant en cohérence les différentes réformes institutionnelles qui sont déjà en cours mais qui manquent de coordination et d'un leadership cohérent au niveau central du gouvernement¹⁵⁰.

Selon le secrétaire exécutif du PNRA, d'autres actions ont été réalisées pour rendre l'administration publique performante. Ce sont notamment à titre d'exemple : la Politique de Gestion des performances dans le secteur Public qui vise à promouvoir une nouvelle mentalité et un nouveau comportement dans l'Administration Publique, l'évaluation continue des performances par rapport aux objectifs planifiés et fixés et la gestion des résultats afin de consolider la culture de redevabilité et de rentabilité¹⁵¹. Dans le but de vulgariser cette politique, « *Le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de l'Emploi, via l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) a formé cinq hauts cadres pour chaque ministère sur la politique et les outils de gestion des performances* »¹⁵² ajoute Charles BERAHINO.

Le secrétariat permanent du Ministère en charge de conduire le PNRA (MFPTE) affirme que la vulgarisation et la sensibilisation de l'étude sur la Gestion des Performances dans le Secteur Public constitue une performance, un pas en avant dans la concrétisation du programme, et qu'elle a produit des effets remarquables.

III.1.3. Au niveau de l'axe 3 : Mettre la performance de l'administration publique au service des citoyens

Dans le but de rapprocher le service aux citoyens, « *des Guichets Uniques Provinciaux de formalité dans lesquels devraient être délivrés les documents administratifs comme les documents de voyage (passeport et laissez passer), l'extrait du casier judiciaire, le permis de conduire et autres documents administratifs, ont été installés dans 5 provinces pilotes et ont signé des mémorandums d'entente avec la PAFE, la PJ et la PSR&SR* »¹⁵³.

¹⁵⁰ République du Burundi, *op. cit.* p.7

¹⁵¹ Interview reçu le 27/04/2023 de Charles BERAHINO *op. cit.*

¹⁵² Interview reçu le 27/04/2023 de Charles BERAHINO *op. cit.*

¹⁵³ Interview reçu le 27/04/2023 de Charles BERAHINO *op. cit.*

Les bureaux qui devraient abriter les Guichets Uniques Provinciaux pilotes sont dans les provinces : NGOZI, MUYINGA, GITEGA, MWARO et BURURI et les travaux ont été réceptionnés.

Dans la même ligne droite de rapprocher les performances de l'administration publique auprès des citoyens et tout usager des services publics au sein du MFPTE, un bureau d'accueil et d'orientation au Ministère de la Fonction Publique a été mis en place et travaille dans l'équité, nous a affirmé le secrétariat permanent dudit Ministère.

III. 1.4. Au niveau de l'axe 4 : Créer les conditions du développement des TIC dans l'administration

Cet axe transversal identifie 5 actions favorisant l'utilisation des technologies modernes comme vecteur d'amélioration de la performance au sein de l'Administration Publique, notamment par l'évolution vers le gouvernement informatisé et modernisé.

Un fonctionnaire du MFPTE qui termine récemment la formation à l'ENA affirme que l'ENA dispose d'une filière informatique (Administrateurs de bases de données, Administrateurs réseaux et Ingénieurs en génie logiciel), ce qui renforce les capacités du personnel de l'Etat par la formation.

Pour ce qui est du développement des infrastructures, la Directrice de la Fonction Publique démontre que « *Dans le but de concrétiser le quatrième axe, il existe une infrastructure abritant le Centre pour la Technologie et l'Information (CTI) où sont exécutées la (Gestion des ressources humaines, Gestion des Archives, Communication). Une Interconnexion de 3 bâtiments par la fibre optique est imminente, ainsi que l'Interconnexion de l'intérieur du pays par VSAT est également imminente via les Nations Unies* »¹⁵⁴.

Un expert national en communication a été aussi recruté pour faciliter la tâche de moderniser l'administration publique bien que le trajet soit encore au début.

Selon Honorable Charles BERAHINO, Secrétaire Exécutif du PNRA « *Pour une bonne gouvernance administrative, l'installation des outils modernes comme l'intégration dans un nouveau logiciel des données de la carrière dans le logiciel de paie « OPEN PRH » a déjà produit ses résultats palpables* »¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Interview reçue le 28/04/2023 d'un haut fonctionnaire du MFPTE

¹⁵⁵ Interview reçue le 27/04/2023 ; Charles BERAHINO, Op., cit.

On peut en citer notamment ¹⁵⁶:

- Le paramétrage actuel ne peut permettre de fraude pour le paiement des fonctionnaires et le traitement est très rapide : 7 minutes pour payer les 88.000 fonctionnaires burundais.
- Le matricule unique de tous les fonctionnaires et agents civils de l'Etat sans distinction de groupes statutaires ou professionnels a permis de débusquer le peu de fictifs qui restaient : autour d'une dizaine qui touchait un double salaire car ils avaient changé de secteurs. Il reste à vérifier pour ceux qui partagent encore un compte et qui sont dans des communautés religieuses.
- Les dossiers des fonctionnaires sont traités rapidement aujourd'hui et 3 à 4 jours suffisent pour un aller-retour d'un dossier qui vient de l'intérieur du pays.
- Les annales de chaque année sont payées dans une période très courte, lorsque cela prenait une année et plus dans le passé avant l'élaboration du PNRA

Afin d'améliorer le système de communication entre les services internes du ministère d'une part et les demandeurs de services d'autre part, les différents services du Ministère (Grand bureau, CTI et ancien building du Ministère des finances) ont été interconnectés et le Ministère continue à alimenter son site Web (www.ministerefptss.gov.bi). Selon MURERWA Justine « *Il faut également rappeler que le Ministère a mis en place une boîte à suggestion et un numéro vert 22225485 pour que la population puisse s'adresser à nos services par téléphone et les résultats sont satisfaisants. De plus, pour assurer une transparence dans la communication entre les demandeurs de service et les agents du Ministère, il a été instauré le port de l'uniforme et du badge au service* »¹⁵⁷.

Comme l'a affirmé en ces termes le Secrétaire Exécutif du PNRA : « *Au cours des dix ans écoulés, le Gouvernement a initié une série d'actions et de réformes en vue d'améliorer les performances et l'efficacité du service public. De même, plusieurs ministères ont initié des diagnostics visant à identifier les réformes structurelles qui leur permettront de travailler de façon plus économique et plus efficace* »¹⁵⁸.

¹⁵⁶ République du Burundi, Rapport des Réalisations semestrielles du Ministère de la fonction Publique, du travail et de la sécurité sociale

¹⁵⁷ Interview reçue le 24/04/2023, MURERWA Justine, fonctionnaire travaillant dans le secrétariat de la Direction Générale

¹⁵⁸ Interview reçue le 27/04/2023 ; Charles BERAHINO, Op., cit

Parmi ces actions l'on pourrait mentionner : le recensement général des fonctionnaires civils de l'Etat opéré en 2008 et qui a permis d'identifier les fonctionnaires fantômes qui, bien que ne travaillant pas dans l'administration publique, recevaient régulièrement des salaires ; La revalorisation des conditions salariales des agents et cadres de la Fonction Publique¹⁵⁹ ; La mise en place de l'Office National des Pensions et des Risques (ONPR)¹⁶⁰ ; La création de l'Ecole Nationale de l'Administration¹⁶¹ ; L'adoption de la politique nationale de décentralisation et la déconcentration de plusieurs services centraux; La promotion du dialogue social dans les conflits de travail ; L'installation d'un logiciel pour la paye et des carrières, qui a donné comme résultat une réduction considérable de la masse salariale et la mise en place de l'institution de l'Ombudsman¹⁶².

En conclusion, on peut dire que les réformes entreprises ont, dans un premier temps, permis de faire tomber la fièvre provoquée par les dimensions psychologiques du conflit qui avait été, selon l'élite Hutu, écartée dans la gestion de la chose publique, et dans un deuxième temps de ramener la confiance dans les acteurs et les institutions.

Si des efforts ont été sentis pour assainir l'Administration publique burundaise et que des réussites ont été enregistrées (qualifiées comme performances) pour chaque axe, il y a encore des aspects sur lesquels il faut intervenir et apporter des réponses appropriées.

III.2. Les limites des réformes engagées

Dans le premier chapitre, j'ai montré que l'Etat normal est connu par sa capacité d'assurer les fonctions qui lui appartiennent de façon exclusive et qui ne peuvent en aucun cas être déléguées. Ce sont notamment la fonction d'assurer la sécurité intérieure et extérieure, la fonction de définir le droit, rendre la justice, définir la souveraineté économique et financière ; bref la recherche du bien-être des citoyens¹⁶³. C'est-à-dire un Etat réussi, idéal et qui parvient à s'assurer de ses missions classiques dites régaliennes.

¹⁵⁹ République du Burundi, Décret n° 100/ 171 du 30 Septembre 2009 Portant fixation des paliers de recrutement et des grilles indiciaires des traitements des fonctionnaires

¹⁶⁰ République du Burundi, Décret n° 100/ 52 du 31 Mars 2010 Portant création, Organisation et Fonctionnement de l'Office Nationale des Pensions et des Risques Professionnels des fonctionnaires, des magistrats et des agents de l'ordre Judiciaire

¹⁶¹ République du Burundi, Décret n° 100/ 253 du 30 Août Mars 2007 Portant création, Organisation et Fonctionnement de l'ENA

¹⁶² Sur base de l'Accord d'Arusha et de la Constitution de 18 Mars 2005, La Loi no 1/ 03 du 24 Janvier 2010 Portant Organisation et Fonctionnement de l'Ombudsman fut promulgué, le 12 Novembre 2010 fut élu par le Parlement et Prêta Serment le 23 Novembre 2010

¹⁶³ BRAUD (P.), *op.cit.* p. 219

Dans le cas de l'Etat burundais, les réformes engagées dans le secteur de l'administration publique devraient permettre et contribuer à poser les fondements institutionnels du « *state building* ». Or, des signes importants montrent que l'Etat burundais reste encore fragile. Les éléments de compréhension de cette fragilité sont à chercher dans des facteurs liés à la conception du processus de la reconstruction de l'Etat via la réforme de l'administration publique qui se présentent comme des obstacles de la mise en œuvre du PNRA et qui par conséquent bloquent la reconstruction et la consolidation de l'Etat.

III.2.1. Une politique de gestion des ressources humaines très défailante

La mauvaise gestion des ressources humaines se traduit parfois par des recrutements, affectations et promotion qui ne se fondent pas toujours sur des critères objectifs et transparents. Comme je l'ai montré au premier chapitre, pour bien conduire le « *state building* » ou la reconstruction de l'Etat, W. ZARTAMAN dans « *L'effondrement de l'Etat. Désintégration et restauration du pouvoir légitime* » avance que les ressources font partie des facteurs à mettre en avant¹⁶⁴. Or si l'on tient compte de la conjoncture politico-économique du pays depuis les échéances électorales de 2010, le gouvernement Burundais s'est retrouvé dans une situation de contrainte pour pouvoir bien avancer et prendre en charge toutes les exigences possibles des réformes qu'il était censé poursuivre.

Ainsi, une personnalité X du ministère de la Fonction Publique, du Travail et de l'Emploi se demande : « *si le Burundi possédait au moins les capacités de conduire et de faire arriver au bout ce dont les réformes institutionnelles préconiseraient* »¹⁶⁵.

Bien que même les bailleurs de fonds et les partenaires au développement puissent faire avancer le pays dans certains secteurs d'ordre socio-économique sur base des concours, la question de compétence dans l'administration publique et dans beaucoup de secteurs étatiques reste toujours problématique¹⁶⁶. Depuis le changement du gouvernement en 2005, les dirigeants du nouveau gouvernement étaient accusés d'un manque d'expérience et du professionnalisme dans la conduite des affaires étatiques et ont refusé de compter sur les cadres professionnels rencontrés sur terrains.

¹⁶⁴ ZARTMAN (W.), *op. cit.* p. 237

¹⁶⁵ Interview reçue le 10/04/2023, une personnalité x du MFPT

¹⁶⁶ Le gouvernement aurait pu penser faire comme beaucoup de projets à financer extérieurs qui recourent à des recrutements sur concours et réussissent à engager des élites de qualité.

C'est pourquoi le chemin qui conduit vers le bon fonctionnement des institutions pour s'assurer de la mise en œuvre des réformes s'est retrouvé barré par le manque de connaissances sur la notion de service public et de volonté politique pour rendre réellement opérationnels des changements visibles. Dans ce secteur, des obstacles y restent majeurs pour réformer convenablement l'administration publique qui, jusqu'aujourd'hui fait face à une incapacité en matière de question rationnelle et de planification stratégique¹⁶⁷.

III.2.2. Problématique de la décentralisation de certains services publics

La décentralisation administrative signifie que des compétences importantes sont transférées aux autorités locales en matière d'offre de services publics et de gestion des ressources. Ces compétences sont dévolues aux collectivités locales en vertu des dispositions légales et réglementaires¹⁶⁸. Dans le cadre du présent travail, je remarque que le Ministère en charge de la fonction publique, du travail et de l'emploi, dans le but de poursuivre le programme du gouvernement de réformer l'administration publique, avait commencé la mise en œuvre de la politique de décentralisation de certains services publics dans ce qu'on appelle « *GUP : Guichets uniques provinciaux* »¹⁶⁹.

Dans le premier chapitre, j'ai montré que la fonction responsive de l'Etat repose sur sa capacité à réagir aux demandes exprimées¹⁷⁰, mais que jusqu'à l'heure actuelle, presque toutes les démarches administratives que doivent effectuer les Burundais (à l'exception de l'État civil, qui fonctionne au niveau communal) sont aujourd'hui centralisées.

Elles impliquent donc un déplacement plus long et coûteux pour le citoyen qui réside loin de la capitale. Même la durée prévisible du séjour pour faire aboutir la démarche demeure incertaine parce que les guichets sont faiblement dimensionnés, ce qui fait qu'on est parfois obligé d'attendre plus d'une journée pour être servi.

Cette situation pénalise évidemment les plus vulnérables. Un enseignant résidant dans la province de CANKUZO, Commune MISHIHA rencontré au bureau du MFPTTE en date du 26 Avril 2023 m'a confié ceci : « *j'ai quitté ma commune MISHIHA le 10 avril à 5h00 du matin, croyant que j'allais être reçu le même jour ; mais par contre, il y a plus de deux semaines que*

¹⁶⁷ NDAYISHEMEZA (D.), Essai d'analyse de la culture bureaucratique dans la fonction publique burundaise, U.B, Bujumbura, Février 2010, p. 80

¹⁶⁸ GAUDEMET (Y.), Droit administratif, Paris, 18^e éd., L.G.D.J., 2005 p.188

¹⁶⁹ Ici, j'emploie le terme utilisé dans le PNRA au niveau de son troisième axe centré sur l'action de faire du service aux citoyens un axe majeur d'amélioration du Fonctionnement de l'administration

¹⁷⁰ BRAUD (P.), op. cit. p. 224

je suis ici à Bujumbura, le secrétaire vient de m'informer que mon dossier pourrait être réglé dans deux jours »¹⁷¹.

Sur la question de savoir les limites des réformes en ce qui est de la mise en place des GUP, XY une fonctionnaire du MFPTE dans l'Inspection Générale de la Fonction Publique l'explique en ces termes : « Compte tenu du nombre de fonctionnaires usagers de ce service que nous accueillons par semaine, la création des GUP a enregistré un échec remarquable, c'est comme s'ils n'existaient pas »¹⁷².

Ce nombre consistant des demandeurs de services publics se répercute sur certaines pratiques dans l'administration burundaise notamment celles relatives à la corruption. « *Kubera ama dossiers aba ari menshi bigatwara umwanya munini kugira yishurwe hariho aba *commissionnaires des dossiers* uha amahera *dossier* igaca inyaruka, na jewe niko nabigenjeje ndabaha agafanta bica biranyaruka* »¹⁷³ ajoute Célestin HABONIMANA venant de la Province de RUYIGI rencontré au bureau de Gestion de carrière au MFPTE.

La concrétisation de ce programme semble avoir encaissé un échec lié au manque de moyens financiers.

III.2.3. Phénomène de corruption dans l'Administration publique

Le dernier classement de l'organisation non gouvernementale, Transparency International, le Burundi occupe la 171^{ème} place, sur un total de 180 pays¹⁷⁴.

Alors que la corruption semblait être un peu contenue avant le déclenchement de la crise de 1993, le dérèglement de l'autorité et les dysfonctionnements de l'Etat consécutifs à cette dernière ont constitué un terreau favorable au développement des comportements corruptifs.

Ces derniers ont petit à petit gangrené le système administratif et politique et constitue aujourd'hui l'un des handicaps majeurs au développement, à la stabilité politique et au fonctionnement normal de la démocratie qui est un long processus en cours. La lutte contre ce fléau représente donc un enjeu majeur pour le pays.

¹⁷¹ Interview reçue le 26 /04/ 2023 de Ladislav NYAMWERU, fonctionnaire (enseignant) dans la Province de CANKUZO

¹⁷² Interview reçu le 27 Avril 2023 par une fonctionnaire Travaillant dans l'inspection Générale de la fonction publique du MFPTE

¹⁷³ Interview reçue le 26 /04 2023 de Célestin HABONIMANA, fonctionnaire en Province Ruyigi

¹⁷⁴ www.donneesmondiales.com consulté le 21 mai 2023

Selon J. NIMUBONA et C. SEBUDANDI : « Pour opérer des réformes efficaces ayant un impact réel sur la gouvernance, cette lutte doit reposer sur une analyse minutieuse de la corruption, ses causes profondes, ses dimensions et ses conséquences »¹⁷⁵.

Les secteurs publics perçus par les citoyens comme étant les plus affectés par la corruption sont : l'éducation, la santé, la justice, la police, l'administration et la distribution de l'aide humanitaire.

D'autres secteurs ont été cités. Il s'agit des marchés publics, des services des douanes ou des impôts qui sont rarement sollicités par la majeure partie des enquêtes hormis quelques commerçants et d'autres personnes informées soit par les médias ou par le biais des connaissances sur l'existence des pratiques de corruption ou de malversations économiques dans ces secteurs¹⁷⁶.

Au sein de l'administration publique ou communale, la corruption n'est plus à cacher. Elle est devenue une réalité :

Justine BIGIRIMANA rencontrée au Bureau de la Direction de Gestion des Traitements du MFPTE, m'a expliqué qu'elle a déjà reçu des messages comme : « réfléchis, reviens demain, j'ai une réunion, je n'ai pas de temps aujourd'hui, pourquoi te comportes-tu comme un enfant alors que tu es un adulte, etc. »¹⁷⁷.

C'est ce genre de discours qui fait comprendre que l'agent administratif auquel on s'adresse exige quelque chose pour rendre service. Dans certains cas, il y a même des agents qui sont plus explicites et dévoilent ouvertement leurs exigences.

L'administration publique figure parmi les secteurs les plus touchés par la corruption. Selon NDIKUMANA Gérard, HABONIMANA Thérèse et NIYOYUKURI Onésime, tous enseignants rencontrés à la Direction Générale du Travail, ces pratiques de corruption sont courantes lors de la demande de documents administratifs, du traitement des dossiers, et de la demande d'audience auprès des autorités¹⁷⁸.

¹⁷⁵ NIMUBONA (J.) et SEBUDANDI (C.), Phénomène de la corruption au Burundi : Révolte silencieuse et résignation, Bujumbura, 2007 pp ; 40-45

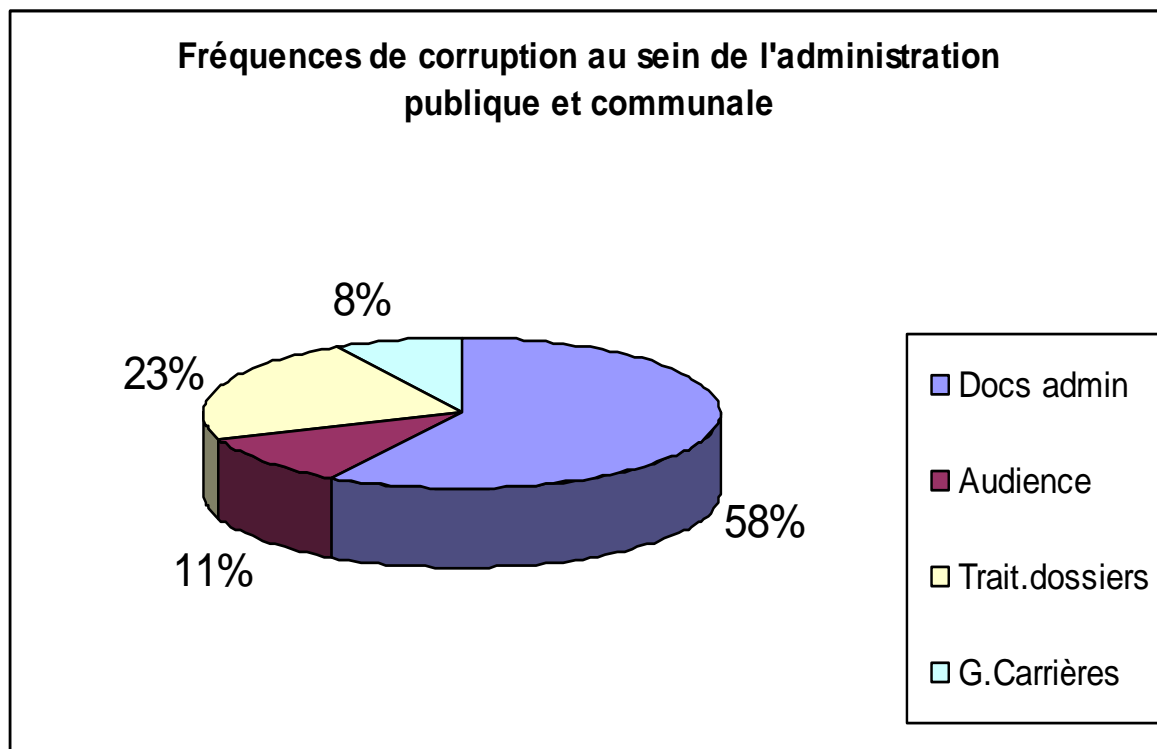
¹⁷⁶ Idem

¹⁷⁷ Interview reçue le 25 /04/ 2023 de BIGIRIMANA Justine, Infirmière, Commune Rutegama, Province Muramvya

¹⁷⁸ Interview reçue le 26/04/2023 de NDIKUMANA Gérard, HABONIMANA Thérèse et NIYOYUKURI Onésime, tous enseignants rencontrés à la Direction Générale du Travail du MFPTE

La figure suivante illustre la fréquence de corruption dans l'administration publique

Graphique 1 : Fréquence de Corruption au sein de l'administration publique au Burundi



Source : NIMUBONA (J), et SEBUDANDI (C), Phénomène de la corruption au Burundi : Révolte silencieuse et résignation, Bujumbura, 2007

Cette figure montre que la recherche des documents administratifs (58%) et les traitements des dossiers (23%) constituent des secteurs clés pour constater l'existence de la corruption au sein de l'administration publique.

Le phénomène de la corruption au Burundi gangrène l'administration et est, dans une certaine mesure un des facteurs considérés comme passage obligé pour atteindre le trône des postes politiques, des fois même techniques. Des fonctionnaires qui ne sont pas dans leur situation de droit et sont à l'origine d'une contre production suite au manque de compétence sont promus. Ainsi, la corruption entretient une « carence » des ressources humaines ayant des performances et un professionnalisme avéré, ce qui fait que l'Etat burundais reste incompétent et toujours classé parmi les Etats qui ont failli à leurs missions régaliennes de base¹⁷⁹.

¹⁷⁹Voir le premier chapitre sur les fonctions régaliennes de l'Etat.

Etiquetée d'incapacité de servir le peuple suite à des pratiques de corruption, l'administration burundaise est devenue de plus en plus fragile et faible et est caractérisée par le manque d'équité. Le phénomène de corruption n'est donc pas à cacher dans l'administration publique.

III.2.4. Manque des Partenaires au développement

Dans sa communication, Vincent CHAPAUX « *De la charge politique, de la notion de fragilité de l'Etat* », admet que, accepter la notion de « *Failed state* », en pratique, c'est accepter une légitimité de l'intervention extérieure. C'est même la fonction principale de cette notion qui vise avant tout à isoler des Etats qui doivent faire l'objet d'une approche plus intensive et plus systématique de la part de la communauté internationale¹⁸⁰.

Pour bien conduire jusqu'au bout la réforme de l'Administration publique, à la sortie de la crise dans les années 2000, l'Etat burundais s'est retrouvé dans une situation de fragilité économique qui nécessitait une intervention extérieure urgente. Cette dernière ne devrait s'opérer qu'à travers la coopération entre le gouvernement et les partenaires au développement.

En 2005, la communauté internationale s'est vite impliquée uniquement dans les besoins de la population et semblait avoir oublié de restaurer les structures administratives qui elles- même se présentaient défailtantes.

C'est ainsi que dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre du PNRA, le gouvernement burundais s'est retrouvé avec le PNUD comme seul partenaire au développement qui, par conséquent, ne pouvait financer le programme tout seul.

Selon Honorable Charles BERAHINO, Secrétaire Exécutif du PNRA au MFPTE, « *Les ressources financières et humaines fournies par le PNUD et le gouvernement ne pouvaient pas faire avancer, seules, le PNRA à voir le budget (13.500.000 de dollars américain) qu'il demandait. Certaines actions surtout ceux du 3^{ème} et du 4^{ème} axe restent faisables sur papiers et ne sont pas exécutées faute de moyens financiers.* »¹⁸¹

Ici, l'Honorable donne l'exemple des GUP qui sont quasiment inexistantes et beaucoup de services publics qui travaillent encore sous le modèle archaïque alors que dans les prévisions, la majorité des services publics devraient être informatisés pour rendre performant et rapide le service public.

¹⁸⁰ CHAPAUX (V.), *De la charge politique de la notion de fragilité de l'Etat*. In GRAPAX, *op. cit.* pp 12-20

¹⁸¹ Interview reçue le 27/04/2023 ; Charles BERAHINO, *Op., cit*

Le manque des partenaires au développement constitue un des principaux facteurs limitants qui ont ralenti la mise en œuvre du PNRA. Par ailleurs, si l'on veut alors apprécier la « *reconstruction et la consolidation de l'Etat* » au Burundi, il faut sans doute intégrer et s'assurer des moyens financiers dont on dispose. Pour un Etat burundais toujours dans une situation de déficit budgétaire, le manque des partenaires au développement influe sur l'échec de certaines réformes et des Politiques publiques en général.

Le tableau suivant appuie l'affirmation précédente :

Tableau 2 : Evolution depuis 2010 de déficit budgétaire (en MBIF)

	Recettes et Dons	Dépenses totales	Déficit
2010	631 243,10	673 537,60	-42 294,50
2011	678 889,40	768 962,40	-90 073,00
2012	705 729,5	825 482,60	-119 753,10
2013	1 314 041,3	1 368 916,2	-54 874,87
2014	1382,7	1442,2	-59,5
2015	1423,5	1541,9	-118,4

Source : Ministère des Finances, Rapport du comité de politique monétaire de la BRB pour les exercices de 2010, 2012, 2013, 2014, 2015, Bujumbura, juillet, 2016

III.2.5. Une professionnalisation aux avancées fragiles

Au niveau du chapitre premier, j'ai montré que l'administration dite bureaucratique de Max WEBER repose sur les caractéristiques fondamentales à savoir : Le non patrimonialisme, l'impersonnalisation du pouvoir, la hiérarchisation du pouvoir et la professionnalisation du pouvoir. Toutes ces caractéristiques permettent à l'organisation bureaucratique d'être efficace¹⁸². Pour Max, la notion de professionnalisation repose sur l'obéissance aux institutions suivant les règles et les procédures connues¹⁸³.

La professionnalisation suppose la modernisation de l'administration publique, c'est-à-dire l'acquisition à ce secteur de nouvelles techniques, de nouveaux équipements, l'informatisation des services, la connaissance des règles de l'Etat de droit et la « *républicanisation* » des esprits, des agents administratifs¹⁸⁴.

¹⁸² WEBER (M.), *op. cit.* pp. 299-324

¹⁸³ *Idem*

¹⁸⁴ ALBERTINI (J-B), *Réforme administrative et réforme de l'Etat en France : Thèmes et variations de l'esprit de réforme de 1850 à nos jours*, Paris, Economica, 2000, p. 124

Dans le dictionnaire wikipedia "républicaniser" signifie donner un caractère républicain, constituer en République. Le concept repose sur le républicanisme qui est une idéologie politique selon laquelle l'objectif d'un Etat et le sens de son existence, comme de ses décisions doivent être le bien commun. Les défenseurs de ce courant affirment que les détenteurs du pouvoir doivent être nommés par d'autres moyens que l'hérédité, c'est-à-dire être élu par le peuple ou par une partie de celui-ci¹⁸⁵.

L'Etat burundais en tant que système administratif global ne fonctionne pas parce que ses fonctions centrales de pilotage et de direction sont elles-mêmes défaillantes. Cette défaillance du centre entraîne, assez naturellement, des tendances centrifuges multiples. Les dysfonctionnements de l'État central s'expliquent d'abord par la faiblesse des structures, des outils et des procédures de coordination interministérielles. L'ancien Président de la République Sylvestre NTIBANTUNGANYA avance ceci : « *Comme l'ensemble de l'administration burundaise, la superstructure¹⁸⁶ gouvernementale est organisée minutieusement par un ensemble des textes qui énumèrent surtout les différentes entités qui la composent, mais qui ne précisent pas les procédures qu'elle met en œuvre pour assurer sa mission constitutionnelle de coordination interministérielle. D'autre part, cette superstructure ne comporte pas effectivement d'entité administrative chargée d'assurer le soutien de haut niveau dont cette mission ne peut se passer, et d'incarner la continuité et la mémoire de l'État par de là les transitions politiques* »¹⁸⁷.

Les causes de cet état du manque de professionnalisme de l'administration burundaise peuvent se résumer dans le constat d'une absence quasi complète de politique des ressources humaines de l'État burundais qui n'a pas su développer une stratégie et une conception d'ensemble dans ce domaine. Cela est en grande partie imputable aux conditions de fonctionnement de la Direction Générale de la Fonction Publique qui incarne de manière exemplaire la plupart des maux de l'administration centrale burundaise.

¹⁸⁵ DENIS (C.), *La république et ses démons. Essais de républicanisme appliqué*. Ed. Ere, Québec, 2007, p.24

¹⁸⁶ Concept utilisé par Karl MARX dans un ouvrage *L'idéologie Allemande* pour désigner l'ensemble du droit, de la philosophie, de la politique, la culture et même l'idéologie comme des facteurs de mauvaise conscience au service de la classe politique pour cacher leur domination. Dans le cas de ce travail, la superstructure signifie que la classe gouvernementale au sommet se cache derrière les textes légaux (le droit) pour une certaine domination au moment où le droit ne précise pas clairement les procédures de coordination effective.

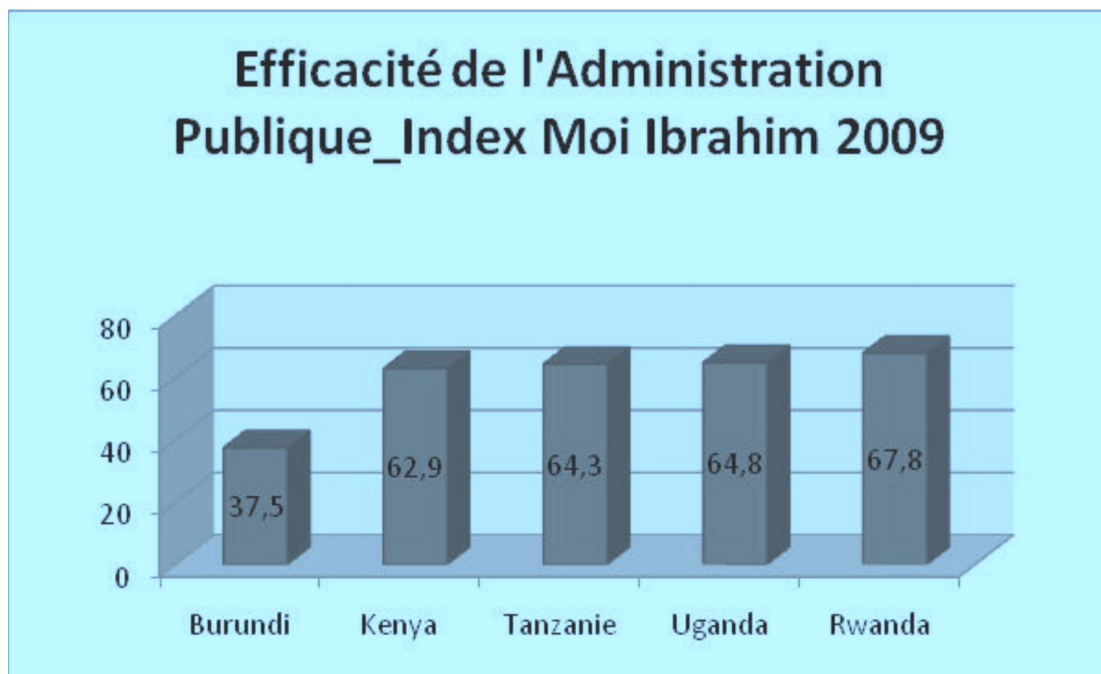
¹⁸⁷ Les Propos de NTIBANTUNGANYA Sylvestre, l'ancien chef d'Etat burundais (1994-1996)

Elle est en effet :

- a) Excessivement centralisatrice, puisqu'elle tend à vouloir prendre en charge l'ensemble des agents de la Fonction publique, en produisant (théoriquement) la totalité des actes de gestion les concernant, du recrutement au départ à la retraite ;
- b) Très mal équipée pour répondre à cette ambition, dans la mesure où l'essentiel de la gestion des agents reste manuel, et où la direction générale est submergée sous une charge de gestion qu'elle ne parvient pas à assumer convenablement, en dépit d'effectifs pour le moins large.
- c) Et donc incapable de jouer le rôle qui devrait prioritairement lui revenir d'être le pôle de conception d'une stratégie de long terme de recrutement, de formation et de gestion des ressources humaines de l'État¹⁸⁸.

Le graphique suivant montre le degré d'efficacité de l'administration burundaise par rapport aux autres pays de la communauté Est-Africaine :

Graphique 2 : Efficacité de l'Administration Publique



Source : République du Burundi, Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption 2011-2015 (dans la rubrique de la « *Gouvernance administrative* »)

¹⁸⁸ République du Burundi, Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption 2011-2015, p. 34

L'absence d'une politique des ressources humaines et l'effet d'éviction produit par le poids de la masse salariale expliquent l'absence quasi-totale de formation des agents publics, en dehors des initiatives prises par les bailleurs de fonds dans tel ou tel secteur, et au bénéfice de telle ou telle catégorie d'agents.

Ces manques en matière de formation expliquent, en partie, pourquoi l'introduction dans les ministères des plans d'action n'apporte pas tout ce que l'on pourrait en attendre¹⁸⁹.

Le développement des TIC dans l'administration burundaise est freiné par un ensemble de facteurs défavorables, dont certains sont cependant en passe d'être levés¹⁹⁰ :

- Un cadre institutionnel, légal et réglementaire qui ne s'est pas adapté au rythme élevé des changements techniques, et est de ce fait devenu obsolète. Ce cadre institutionnel est constitué par cinq principaux démembrements de l'Etat et qui devraient être impliqués dans le développement des Technologies de l'information et de la communication (CNSI : la Commission Nationale pour la Société de l'Information; le Ministère des Télécommunications, de l'information, de la communication et des relations avec le parlement; le SETIC : le Secrétariat Exécutif des Technologies de l'Information et de la Communication ; l'ARCT : L'Agence de Régulation et de Contrôle des Télécommunications ; l'ONATEL : l'Office National des Télécommunications.)
- Une faible capacité collective à maîtriser ces techniques, faute de ressources humaines de haut niveau en nombre suffisant ;
- L'absence d'infrastructures à haut débit, tant dans l'ensemble du pays que dans la capitale ; Ces difficultés ont naturellement un impact dans l'administration comme dans la société burundaise en général. Elles s'ajoutent au manque d'équipements adéquats, ce qui explique le fait que tout est à construire dans ce domaine.

François NTAHOMVUKIYE et Gaston MANIRAKIZA, enseignants rencontrés au bureau du MFPTTE l'ont expliqué en ces termes : « *Pratiquement, il n'y a pas encore eu des réformes concrètes de l'administration. Nous sommes encore au stade où le déficit de professionnalisme des administratifs semble justifier les quotidiennes incohérences constatées dans les services publics* »¹⁹¹

¹⁸⁹ OAG, Analyse du fonctionnement de l'administration publique au Burundi, Bujumbura, 2009, p.17

¹⁹⁰ République du Burundi, MFPTSS, Rapport final sur l'utilisation des Technologies de l'information et de la communication, 2012

¹⁹¹ Interview reçue le 20/04/2023 de François NTAHOMVUKIYE de la commune Rugombo et Gaston MANIRAKIZA de la commune Mabanda, des enseignants rencontrés au bureau du MFPTTE; des enseignants au fil d'attente devant le bureau de la vérification des dossiers.

III.2.6. La non appropriation de la réforme

Le rôle de l'Administration Publique dans un pays s'avère extrêmement important. Une gouvernance démocratique effective et une administration publique efficace constituent sans nul doute les éléments fondamentaux susceptibles de promouvoir et de stimuler le développement d'un pays¹⁹².

Le lancement d'un programme comme le PNRA qui constitue le nœud, l'image et qui reflète ce qu'est l'Etat, exige une implication très particulière de toutes les sphères de l'Etat, du sommet à la base. Or, selon XZ, un fonctionnaire de 49 ans rencontré, « *les hautes personnalités à tête de l'Etat n'ont pas voulu s'attaquer réellement aux vrais problèmes qui font l'objet des réformes de l'administration publique soulevées pendant la négociation* »¹⁹³. Ce qui montre que l'État n'a pas été suffisamment impliqué dans la mise en œuvre des priorités de la réforme au sein de l'administration.

Pendant la crise et la période post-conflit, la communauté internationale a répondu aux besoins urgents de la population, souvent sans s'impliquer suffisamment dans les institutions étatiques très faibles à l'époque. Il y a eu un manque de dialogue et de coordination mutuelle entre l'État et l'administration publique, d'une part, et les ONG nationales et internationales d'autre part ; ce qui a paralysé la mise en place du contrat social et la redevabilité de l'État. Le manque de clarté dans la distribution des rôles et responsabilités de différents acteurs gouvernementaux crée certaines contraintes pour les partenaires qui ne savent pas toujours où ancrer leurs programmes.

Ainsi le rapport semestriel de 2014 du Ministère en charge de la fonction publique évoque trois grands facteurs que j'ai considérés comme base du non appropriation effective du gouvernement : « *Faible implication du Gouvernement ; Abandon du PNRA au seul MFPTE ; Appropriation insuffisante du PNRA par les politiques (Parlementaires, ministres, etc.)* »¹⁹⁴

L'Etat ne fonctionne pas en tant que système administratif global, avec comme conséquence une tendance à fuir l'Etat (multiplication des forces centrifuges), d'où le système administratif de moins en moins efficace alors que dans le chapitre premier, il a été démontré que l'Etat réussit à se développer, à devenir moderne lorsqu'il est parvenu à mettre à terme tout esprit patrimonialiste qui suppose que l'exercice des fonctions étatiques ne doit pas être confondu à la propriété éventuelle et bénéficiaire du détenteur¹⁹⁵.

¹⁹² RUIZ (E.), *Réformer pour gouverner la société*, Paris, PUF, 2000 p. 101

¹⁹³ Interview reçue le 19/04/2023 du Fonctionnaire rencontré au MFPTE

¹⁹⁴ Rapport semestriel du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale, Bujumbura, 2014

¹⁹⁵ Voir mon premier chapitre sur l'Etat

III.2.7. Une administration ethnicisée

Max WEBER nous a montré dans le premier chapitre que l'Etat est une organisation politique par excellence qui nécessite, dans sa gestion et son organisation, de la maîtrise des dossiers techniques et des gens spécialisés. Or, l'instauration des quotas ethniques au sein des institutions étatiques a paradoxalement permis d'ethniciser les relations sociales et politiques au Burundi, ce qui a fortement affaibli l'administration publique.

D'après l'analyse de Léonce NGENDAKUMANA, par l'imposition des quotas, les rivalités ethniques auraient perdu de leur acuité dans la société burundaise et laissé la place aux rivalités politiques entre partis, un phénomène observé notamment à l'approche des élections générales de 2010 et cela aurait été renforcé par la bataille politique que se livrent les membres du CNDD-FDD et du FNL, principaux partis à prédominance Hutu¹⁹⁶.

Interrogé sur sa perception de l'Accord d'Arusha et sur la politique des quotas surtout au niveau de l'administration centrale, l'ancien président de la République Domitien NDAYIZEYE a dit : « *Pour ce qui est de réformer techniquement l'administration publique, le recourt aux quotas ethniques n'est rien d'autre qu'une petite drogue nécessaire pour endormir les démons* »¹⁹⁷. Selon lui, les quotas étaient nécessaires pour imposer la paix mais légalisaient de facto une certaine inégalité qui pourrait s'avérer source de nouveaux conflits. Cette analyse reflète les propos tenus par certains hommes politiques qui doutent de la pérennité d'un tel modèle, voire critiquent dès à présent le système de quotas.

Sans remettre en cause la politique des quotas il ajoute que : « *Tenir compte des pourcentages ethniques à des postes politiques augmente l'incompétence au sein de l'administration publique et n'est pas le seul correcteur et qu'il faudrait une politique plus globale – sociale et économique, pour réconcilier le pays dans toutes ses composantes ethniques* »¹⁹⁸.

Signalons que depuis 2005, année qui marque la montée d'une nouvelle élite au pouvoir, l'ethnicité a été institutionnalisée dans le partage du pouvoir suivant la fameuse formule consociative proposée à Arusha et dans la constitution de la même année. Le chapitre deuxième nous rappelle que la Constitution de 2005 valide l'option des quotas ethniques et va encore plus loin que l'Accord d'Arusha.

¹⁹⁶ Interview reçue le 09/05/ 2023 de Léonce NGENDAKUMANA, acteur politique burundais et membre du bureau politique du FRODEBU.

¹⁹⁷ Interview reçue le 04/05/ 2023 de Domitien NDAYIZEYE, l'ancien Président de la République (2002-2005)

¹⁹⁸ Idem

Selon ses dispositions, le Gouvernement ne doit pas comprendre plus de 60% de ministres et Vice-ministres Hutu et plus de 40 % de ministres et Vice-ministres Tutsi ; les entreprises publiques ne devraient pas être pourvues de plus de 60% de Hutu et de plus de 40% de Tutsi¹⁹⁹. Et la constitution de 2018 a enfoncé le clou sur le système de quotas ethniques au sein de l'administration publique.

Cette considération de l'ethnie dans l'octroi du travail sur base des postes politiques a elle aussi provoqué un malaise au niveau du professionnalisme et compétence dans l'administration publique (il y a risque que l'administration soit contrainte de recruter et de promouvoir des personnes qui ne le méritent pas).

Selon Sylvestre NTIBANTUNGANYA, « *Institutionnaliser l'ethnie à travers les deux grands textes légaux (Accord d'Arusha et la constitution) se montre comme un levier qui fait marcher librement l'inefficacité et l'incompétence. Il crée les tendances de vouloir satisfaire le chef et faire monter des personnes sans compétences et sans professionnalisme. Lacune qui gangrène l'administration publique en ce qui est de son efficacité* »²⁰⁰. Sur le plan institutionnel l'Accord d'Arusha a été marqué par une très grande méfiance des parties en négociations en primordialisant la dimension ethnique qu'ils ont prise pour l'essentiel. Selon J. NIMUBONA, en posant des questions ethniquement pour enfin les résoudre ethniquement²⁰¹, l'Accord d'Arusha a cédé à un ethnisme de gouvernement qui a conduit à une traduction pratique des acteurs faisant que toutes les institutions de l'Etat en général et l'administration publique en particulier se retrouvent politisées, ethnicisées et affaiblies par l'auto-neutralisation²⁰².

Ainsi, le principe de l'équilibrage ethnique pour la nomination aux hautes fonctions publiques provoque une politisation des Institutions et un Etat fragilisé par les débats idéologiques ethnistes alors que même l'Accord recommande lui-même une dépolitisation de l'administration²⁰³.

¹⁹⁹ République du Burundi, La constitution nationale, Titre V, Art. 143, mai 2005

²⁰⁰ Les propos de NTIBANTUNGANYA Sylvestre. Op.cit.

²⁰¹ NIMUBONA (J.), Analyse critique de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, OAG, Bujumbura, mars, 2000 p. 20

²⁰² Idem

²⁰³ Accord d'Arusha prot. II, chap. I, Art.10

Cette primauté de l'ethnicité sur les critères de compétence et du professionnalisme a fortement affaibli l'administration publique sur tous ses échelons, ce qui remet en cause le fonctionnement de l'Etat normal qui repose sur le principe de l'impersonnalisation et de la professionnalisation du pouvoir politique.

III.2.8. Deux poids deux mesures dans le traitement des dossiers administratifs

La manière dont le dossier des salaires indûment payés à certains dignitaires a été traité a révélé la pratique des " deux poids deux mesures" dans le traitement des dossiers administratifs par l'autorité administrative.

Selon Sylvestre NTIBANTUNGANYA : « *Il arrive des fois où certains dossiers sont traités de manière frauduleuse selon la position de la personne en question. Les cas des fonctionnaires qui percevaient un double salaire ont été remarqués* »²⁰⁴.

Les sources du MFPTTE ont révélé que 1801 fonctionnaires fictifs étaient payés doublement à la fin de chaque mois jusqu'en 2010²⁰⁵.

Fin mars 2023, le MFPTTE a suspendu temporairement les salaires de 432 fonctionnaires suspectés fantômes. « *Nous suspectons des fonctionnaires fictifs payés régulièrement sans travailler. Et ceci pendant plusieurs années* »²⁰⁶

Il s'agit des fonctionnaires qui, avant, étaient en fonction dans les postes techniques et qui continuaient à toucher le salaire de l'ancienne fonction plus celui de la nouvelle fonction dans un poste politique, ainsi que les morts, les retraités et les personnes en indisponibilité ou en abandon de poste, m'a affirmé un fonctionnaire XW du MFPTTE²⁰⁷. Une chose est sûre, cette grosse magouille ne peut se faire sans la complicité des gestionnaires du personnel et de finances.

L'existence de ce genre de dossiers mal traités à cause d'une mauvaise gestion des moyens financiers influe sur les capacités de l'Etat à faire face aux dépenses du personnel.²⁰⁸

²⁰⁴ Les propos de Sylvestre NTIBANTUNGANYA, *op. cit.*

²⁰⁵ MFPTSS, Rapport de comparaison des salaires des Fonctionnaires de l'Etat, Bujumbura, Janvier 2011, p .12

²⁰⁶ Les propos du MFPTTE, Déo RUSENGWAMIHIGO qui s'exprimait sur les ondes de la RTNB en mars 2023

²⁰⁷ Interview reçue le 25/04/ 2023 de XW, haut fonctionnaire au MFPTTE

²⁰⁸ ONU, Aspect méthodologique de la réforme des fonctions publiques. Le cas des pays francophones du sud du Sahara. Département des affaires économiques et sociales, New York, juin 1997. p .17

Cette influence du pouvoir dans le traitement des dossiers se présente comme un poids lourd aux épaules des administratifs chargés de la prise de décision de réforme en ce qui est de la recherche d'une administration publique dépolitisée²⁰⁹.

III.2.9. Recrutement : Allégeance au parti comme passe-droit

Dans un même fil conducteur de la mise en place du PNRA, le deuxième chapitre a montré que l'AAPRB dans son premier protocole, chap. II art. 7 al. 8, précise que le recrutement du personnel de l'Etat et des entreprises publiques et paraétatiques devrait tenir compte des chances égales pour tous les hommes et femmes²¹⁰.

Le respect de cet article devrait nous faire parvenir à une administration dont le personnel est constitué par des fonctionnaires compétents et qualifiés capables de faire avancer correctement la machine administrative et fournir une bonne production dans les services publics. Cet objectif est frappé dans le négatif du fait que ce qui était une simple rumeur de recrutement ou fonction du militantisme dans des partis politiques a fini par se confirmer à l'approche des élections de 2010.

Selon XX, fonctionnaire travaillant au MFPTE : « *Dans le souci de s'assurer de la fidélité au parti, la perception de la cotisation a été systématique dans les services pour les membres du parti présidentiel* »²¹¹.

Le même fonctionnaire affirme que : « *Alors que je terminais l'Université en 2009, j'ai dû être membre du parti au pouvoir. (Si) je n'avais pas été appelé par un haut fonctionnaire du ministère x qui m'avait donné le rôle de conserver le drapeau du parti et venir avec chaque fois qu'il y a un meeting et participer aux travaux communautaires, je n'aurais pas eu cet emploi* »²¹².

A ce niveau, j'ai constaté le non-respect du recrutement sur base des compétences et de légalité. Ainsi, la loi sur la distinction des postes techniques et des postes politiques reste un échec et constitue une brèche dans laquelle s'engouffrent les spéculateurs qui veulent satisfaire les besoins de leurs camps respectifs.

²⁰⁹ Accord d'Arusha, *op.cit.*, prot. I, chap. II, Art. 7, al. 9

²¹⁰ Accord d'Arusha, *op.cit.*, Prot I chap. II. Art. 7, al. 8

²¹¹ Interview reçue le 28 /04/2023 de XX, fonctionnaire travaillant au MFPTE

²¹² Interview reçue le 28 /04/2023 de XX, *op.cit.*

III.2.10. Le ralentissement dans le fonctionnement des institutions

Alors qu'une bonne Administration publique place au centre de ses préoccupations la qualité des services à offrir aux bénéficiaires²¹³, durant toute la période de la crise de 1993, le fonctionnement des institutions administratives au Burundi n'a cessé d'être taché de l'encre de ralentissement.

Dans le chapitre premier, j'ai montré que l'administration publique a pour but, la réalisation des besoins d'intérêt général et cela de manière désintéressée²¹⁴. Dans des périodes pré-électorales, certains agents de l'administration publique ne se souviennent pas des rôles qui leur sont assignés. Ils saisissent des occasions pour manifester leur engagement politique et se positionner pour une récompense finale.

C'est ainsi qu'il a été souvent constaté que du sommet à la base, les fonctionnaires se sont fortement impliqués dans la campagne électorale.

Beaucoup d'entre eux ont, soit pris des congés annuels (ce qui est légitime), tandis que d'autres ont carrément abandonné leurs postes d'attache pour mener campagne dans leurs régions natales.

Ce phénomène de s'accrocher aux campagnes électorales justifie un absentéisme au service public donc une désertion totale des postes d'attache dans l'impunité absolue suite à une absence quasi- permanente de l'autorité hiérarchique.

III.3. Impact de la conjoncture politique depuis 2005 sur la reconstruction de l'Etat

Toutes les réformes arrêtées dans l'AAPRB (réforme des corps de défense et de sécurité, réforme au niveau du secteur de justice, Réforme dans l'administration publique) devraient en grande partie commencer à être exécutées dès le premier gouvernement de la période post-transition (sauf dans le secteur des corps de défense et de sécurité et l'organisation des élections qui sans doute exigeaient l'amorçage avant l'instauration des nouvelles institutions politiques issues des échéances électorales de 2005).

Beaucoup de réformes ont été bloquées suite à une conjonction de circonstances politiques qui se sont présentées comme obstacles au « *State building* » non envisagées à l'avance.

²¹³ LEVRAULT (B.), *La qualité dans les services publics*, Paris, DELTA, 1984 p. 135

²¹⁴ Voir le premier chapitre.

Le parti CNDD-FDD, vainqueur des élections de 2005, a traversé des crises internes suite à l'emprisonnement du Grand ténor de ce parti à l'époque Hussein RADJABU. Cette vague au sein du parti au pouvoir a entraîné la perte de la majorité à l'Assemblée Nationale. Les partis comme le FRODEBU et l'UPRONA (les maîtres de l'opposition en 2005) vont cependant profiter de la situation pour paralyser l'adoption des lois. Ces bouleversements ont sans doute retardé à un certain moment la mise sur pied des plans de réforme en particulier dans l'Administration publique.

Il faudra attendre 2008 pour que le dernier mouvement rebelle FNL-PALIFE HUTU sous la direction d'Agathon RWASA dépose les armes pour intégrer les institutions de l'Etat. Ce retard mis pour l'intégration des FNL et la mauvaise gestion des démobilisés au CNDD-FDD a généré une persistante insécurité qui empêchera la consolidation de la paix et garantir la sécurité et cela au détriment de l'autre action de réformer l'administration pour une reconstruction effective de l'Etat.

D. NDAYIZEYE affirme que : « *A maintes reprises, les partenaires étrangers ont hésité de débloquer les financements à cause de la situation sécuritaire qui plaçait le Burundi entre le marteau et son enclume durant la période pré et postélectorale de 2010.* »²¹⁵

Et l'ancien président d'ajouter « *Le gouvernement issu des élections de 2005 a remarquablement tardé le rythme des réformes proposées dans l'AAPRB suite à une insécurité qui risquait de faire basculer le pays dans une guerre* »²¹⁶.

Un autre élément conjoncturel réside dans le Leadership sans expérience qui se retrouve au pouvoir en train de conduire le pays et à la commande de tout. Selon l'ancien chef d'Etat S. NTIBANTUNGANYA, « *Un pays qui sort d'une guerre civile de plus de 10 ans et qui a connu une fracture sociale pendant une longue période, exige un bon leadership capable de rassurer, rassembler et conduire les affaires de l'Etat à la wébérienne* »²¹⁷. Jusqu'au lendemain et à la veille des échéances des élections de 2015, la conjoncture politique et économique est devenue de plus en plus compliquée et bloquait sans précédent toute démarche de réforme. L'autre source du disfonctionnement est l'absence de ce que Roger-Gérard SCHWARTZENBERG appelle « *unité de direction du système politique* »²¹⁸, pour affirmer que l'exécutif au sommet doit être caractérisé par la cohérence pour stabiliser l'Etat et bien conduire la mise en

²¹⁵ Interview reçu le 04/05/2023, op. Cit.

²¹⁶ Idem

²¹⁷ Propos de Sylvestre NTIBANTUNGANYA, Op.cit.

²¹⁸ SCHWARTZENBERG (R-G), Sociologie politique, Paris, Monchrestien, 1977, p.95

application de ses politiques. Or, il est apparu à plusieurs reprises des conflits de décision au sein de l'administration, ce qui entraînait un ralentissement du processus de réformer l'Etat.

Dans un entretien avec YY, fonctionnaire au MFPTE, il a été révélé que : « *Il arrive des fois où notre décision est remise en cause par les inférieurs de mon service et livrent des documents sans toutefois passer par la voie normale. Une fois qu'on leur demande la cause, ils me renvoient à une autre autorité supérieure qui ne travaille même pas à la MFPTE pour aller lui demander l'explication* »²¹⁹.

Dans des conditions pareilles, poursuivre le processus de réformer l'administration publique se révèle bloqué comme le précise une personnalité politique burundaise : « *La reconstruction de l'Etat Burundais devrait d'abord passer à une réévaluation plus technique et indépendante des réformes qui ont été déjà engagées et qui sont en cours et poursuivre le processus en s'assurant de la disponibilité de toutes les ressources.* »²²⁰

III. 4. Les effets de la crise politique de 2015 sur le processus de la réforme de l'Administration publique

Depuis, le 27 Avril 2015, le Burundi est entré dans un conflit à caractère politique nouvelle suite à l'annonce de la candidature du président Pierre NKURUNZIZA. Des organisations de la société civile et partis politiques de l'opposition ont appelé à des manifestations contre ce qu'ils estiment être une violation de la constitution et de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Burundi signé à Arusha en 2000.

Cette candidature cristallise le conflit autour de l'interprétation de la constitution et de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation dont elle émane. Dès le début de l'éclatement de la crise, les Etats-unis d'Amérique, le Royaume-Uni et les autres pays de l'Union Européenne ont condamné cette candidature et ont plus tard bloqué une partie de leurs aides qui étaient utilisées dans certains secteurs de la vie du pays, ce qui a ralenti le processus de la réforme de l'Administration publique. Certains axes de la réforme ne sont pas encore réalisés, ceux entrepris sont presque à l'Arrêt, tandis que d'autres attendent que l'Union européenne reprenne son aide.

²¹⁹ Interview reçue le 17/04/2023 de YY, fonctionnaire au MFPTE

²²⁰ Interview reçue le 09/05/ 2023de Léonce NGENDAKUMANA, op.cit.

Parmi les quatre facteurs qui forment « *les lois de la stabilisation des démocraties* »²²¹, Raymond ARON explique que la société non développée (société qui connaît une défaillance économique d'un pays) peut influencer sur la stabilité politique qui se retrouve précaire. Le manque de cette stabilité politique se répercutera à son tour sur l'inefficacité de l'administration.

Cela explique pourquoi l'instabilité politique et le manque de moyens financiers au Burundi participent au blocage du PNRA alors que celui-ci est le mécanisme institutionnel phare avec lequel on s'appuyait pour réformer l'administration Publique.

Soulignons que l'aide globale de l'Union européenne allouée au Burundi pour la période de 2015-2020 était de quelques 430 millions d'euros²²²

La crise politique qu'a connue le Burundi depuis 2015 a donc provoqué des conséquences énormes sur le processus de la réforme de l'Administration qui devrait consolider l'Etat post-conflit.

Cela montre encore une fois le caractère « fragile » de l'Etat burundais à travers la forte dépendance de l'aide publique au développement.

Si l'on tient compte des attentes du peuple burundais en ce qui est de réformer l'administration burundaise, l'ancien chef d'Etat burundais Domitien NDAYIZEYE l'explique en disant :

*« Ce qui montre que la population n'a pas été satisfaite, les résultats issus des réformes engagées dans l'administration burundaise n'ont pas abouti à faire stopper les grèves répétitives des fonctionnaires de l'Etat. Ce qui, par conséquent diminue la production et la crédibilité du service public. Les programmes d'appui qui devraient mettre l'accent sur la transparence, le recrutement sur la base de la compétence, tout en respectant les équilibres mandatés par l'accord d'Arusha, l'efficacité et l'efficience des administrations publiques, l'ensemble conduisant à une culture de la transparence et de la redevabilité sont tous gangrenés par les nouveaux prédateurs de l'Etat. La réforme de la fonction publique, notamment le recrutement sur la base de la compétence et l'augmentation des salaires, sont perçues comme des conditions nécessaires à la crédibilité et l'efficacité des actions de renforcement de l'État et de consolidation de la paix, mais tous sous le contrôle des hauts dignitaires du pouvoir ».*²²³

²²¹ A. Raymond, Dix-huit leçons sur la société industrielle, Gallimard, 1964, in NIMUBONA (J), op.cit.

²²² www.em-Activ.fr consulté le 25 mai 2023

²²³ Interview reçue le 04/05/2023 de Domitien NDAYIZEYE, l'ancien chef d'Etat burundais (2002-2005)

CONCLUSION GENERALE

Au terme de ce travail d'analyse du système de fonctionnement de l'administration publique sur la reconstruction et la consolidation de l'Etat à travers le système de fonctionnement de l'administration publique, quelques conclusions se révèlent plus importantes.

Pour ce qui est de l'administration publique, pendant la négociation à Arusha, l'enjeu de taille était de retrouver une administration capable de stabiliser le pays et gérer les revendications matérielles et psychologiques des acteurs. Ainsi, la mise en place du PNRA semblait être un des mécanismes constitutionnels pouvant participer à la reconstruction de l'Etat au Burundi et se révélait comme une initiative à apprécier positivement pour établir un bon système de fonctionnement au sein de l'administration. Les institutions issues de la période transitionnelle et des élections de 2005 se sont montrées pragmatiquement faibles par rapport aux intérêts de la population. Il y a eu donc une crise du côté fonctionnel des institutions, et l'approche institutionnelle pragmatique ou réaliste selon laquelle on réforme l'Etat avec les acteurs dont on dispose présente des lacunes²²⁴. Ce qui, par conséquent, provoque des limites dans la mise en œuvre du mécanisme en jeu : Le PNRA. C'est ainsi que le néo-institutionnalisme fonctionnaliste qui tend à élargir la notion d'institutions en la collant à ses fonctions a souligné combien les institutions ne sont pas elles-mêmes des cadres stables, neutres et invariants, mais des enjeux de pouvoir et des systèmes dynamiques, ce qui me semble pertinent par rapport au sujet. L'approche compréhensive²²⁵ selon laquelle Max WEBER (à travers la sociologie compréhensive) qui montre comment les acteurs posent des actions sociales qu'ils interprètent à travers un sens subjectif, m'a permis de saisir les grands problèmes (défis) auxquels fait face le système de fonctionnement de l'administration publique. L'objectif rationnel bureaucratique wébérien, ce n'est pas l'objectif de l'administration publique au Burundi. Le but et la rationalité sont réellement ailleurs. Ainsi, mon hypothèse de départ se retrouve confirmée : *Le système de fonctionnement de l'administration publique n'aurait pas réussi la reconstruction et la consolidation effective de l'Etat burundais.* »

De ces deux acceptions, je conclus que ce sont des dysfonctionnements au sein du gouvernement et une crise de confiance et de stratégies centrifuges (individu ou groupe d'individus) qui ont bloqué la reconstruction de l'Etat.

²²⁴ Lexique des sciences sociales, 8ème Ed., Dalloz, Paris, 2004

²²⁵ Approche que suggère le sociologue Allemand, Max Weber dans, Economie et société, Paris, Ed. Pocket, tome1, 1995

L'on notera à titre d'exemple une mauvaise orientation stratégique des fonds, le problème de la non-décentralisation des services publics pourtant demandés, le manque d'appui suffisant des partenaires au développement, le phénomène de corruption, le déficit des capacités humaines et institutionnelles, le poids de l'idéologie ethniste qui a débouché sur l'institutionnalisation de l'ethnicité politique, la surpolitisation de l'administration, etc.

Comment alors le *state building* aurait-elle été effective, sinon possible en présence de ces dimensions de faibles performances du PNRA dont on sait que la majorité de ces dernières constituent dans le cas du Burundi, les causes de la fragilité de l'Etat.

A Arusha et dans l'élaboration du PNRA, les objectifs et les 35 actions pour changer l'Etat étaient clairs et précis. Ils devraient entraîner une modification sinon une transformation substantielle de l'Etat, ses méthodes de fonctionnement et en fin répondre aux attentes des gouvernés très demandeurs d'une bonne administration qui leur avait manqué pendant tous les moments de crise.

Si l'on tient compte des mémoires, de la culture politique et de la faible performance des actions engagées dans le lancement du PNRA, et en partant de l'idée de B. BADIE, selon laquelle l'Etat en Afrique en général et au Burundi en particulier (pour le cas de ce mémoire) est considéré comme « *un produit importé* »²²⁶ de l'Occident et imposé aux Etats extra-occidentaux, la reconstruction de l'Etat s'avère donc très délicate et ne peut se consolider sur un court terme.

Mon travail me permet alors de conclure en affirmant que reconstruire et consolider l'Etat burundais peut recourir à beaucoup de mécanismes et ne peut s'opérer uniquement sur les actions du PNRA et les autres lois en vigueur relatives à l'administration publique.

Michel CROZIER affirme que : « *le state building est à imaginer au-delà des simples coups de décrets, des lois ou d'échafaudages institutionnels* »²²⁷.

Cependant, reconnaissant que le monde social et politique sur lequel nous travaillons est un monde inachevé et irrésolu²²⁸, je cite Karl POPPER qui nous recommande « *le refus de tout déterminisme* »²²⁹ du fait que selon lui, les phénomènes politiques ne sont jamais déterminés ni orientés définitivement et de manière unilinéaire.

²²⁶ BADIE (B.), *L'Etat importé*, Paris, Fayard, 1992, pp.85-100

²²⁷ CROZIER (M.), *On ne change pas la société par décret*, Paris, Ed. Grasset, 1979 p. 39

²²⁸ POPPER (K.), *op.cit.* p. 165

²²⁹ POPPER (K.), *Misères de l'historicisme*, Coll. Agora, Ed. Plon, Paris, 1988 p. 52

C'est pour cela que j'encourage et laisse le champ et les pistes ouverts aux autres chercheurs en science politique à explorer des pistes non abordées tels que les indicateurs divers de la fragilité, les relations internationales et leur fragilité, les indicateurs de passage de la fragilité à la faillite mais aussi de la faillite à la normativité.

BIBLIOGRAPHIE

I. Les ouvrages généraux

1. ALBERTINI (J-B.), Réforme administrative et réforme de l'Etat en France -- Thèmes et variations de l'esprit de réforme de 1815 à nos jours Paris, Economica, 2000
2. BADIE (B.) et BIRNBAUM (P.), Sociologie de l'Etat, Paris, Grasset, 1979
3. BADIE (B.), L'Etat importé, Paris, Fayard, 1992
4. BRAUD(P.), Sociologie politique, 10^{ème} éd., Paris, LGDJ, 2011
5. BURDEAU (G.), L'Etat, Paris, seuil, 1992
6. BUYOYA(P.), Mission possible : construire une paix durable au Burundi, Paris, Le Harmattan, mai 1998
7. CHRETIEN (J-P.) Et MUKURI (M.), dir. Burundi, La fracture identitaire. Logique de violence et incertitudes « ethniques », Paris, Ed. Karthala, 2002
8. CROZIER (M.), On ne change pas la société par décret, Paris, Ed. Grasset, 1979
9. CROZIER(M.), L'acteur et le système, Paris, Seuil, 1977
10. FUKUYAMA(F.), State-Building: Governance and World Order in the 21st Century, New York, Cornell Univesity Press, 2004.
11. GAUDEMET (Y.), Droit administratif, Paris, 18^e éd., L.G.D.J., 2005
12. JENNIFER (M.) et KRAUSE (K.), State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lesson and Strategies, Development and Change, vol.33(5), London, 2002
13. LEVRAULT (B.), La qualité dans les services publics, Paris, DELTA, 1984
14. LIBRETON (G.), Droit administratif, 3^{ème} Ed, Paris, Dalloz, Armand colin compact, 2004
15. MONTESQUIEU (C.S.), De l'esprit des lois, Genève, Librairie d'Alexandrie, 1748
16. PADIOLEAU (J.G.), L'Etat au concret, Paris, PUF, 1982
17. PAMBOU TCHIVOUNDA (G.), Essai sur l'Etat africain post-colonial, Paris, LGDJ, 1982
18. POPPER (K.), Misères de l'historicisme, Coll. Agora, Ed. Plon, Paris, 1988
19. RAWLS (J.), The law of people, Harvard University Press Cambridge, 1997
20. RAYMOND (A.), Dix-huit leçons sur la société industrielle, Gallimard, 1964
21. RIVERO (J.), et WALINA (J.), Droit administratif, 17^{ème} Ed, Paris, DALLOZ, Coll. Paris, Droit public, science politique, no7, 2005
22. RUIZ (E.), Réformer pour gouverner la société, Paris, PUF, 2000
23. SCHWARTZENBERG (R-G), Sociologie politique, Paris, Monchrestien, 1977
24. SEDJARI (A.), Administration, gouvernance et décision publique, Paris, Le Harmattan, 2004

25. VAN DER REST(E.), Platon et Aristote : Essai sur les commencements de la science politique, New York, Université de Californie, 1867
26. WEBER(M.), Economie et société, Paris, Plon, T.1, 1971
27. WEBER(M.), Le savant et le politique, Paris, Plon, 1959
28. ZARTMAN (W.), L'effondrement de l'Etat. Désintégration et restauration du pouvoir légitime., Paris, Nouveaux horizons, 1995

II. Articles :

1. CAMERON (R.), « L'administration publique en Afrique. Introduction », Revue Internationale des Sciences Administratives, Vol.76, 2010
2. LODGE (D.), « Les Etats fragiles en Afrique : un paradigme utile pour l'action », Afrique du sud, mai 2008
3. NIMUBONA (J.), « Performances et limites du mécanisme institutionnel de la reconstruction de l'Etat au Burundi », Bujumbura, 2008
4. NIMUBONA (J.), « Du mécanisme institutionnel de la reconstruction de l'Etat au Burundi », in Cahier de l'IDEC, vol.3, n° 2, Bujumbura, 2008
5. NIMUBONA (J.) et SEBUDANDI (C.), « Phénomène de la corruption au Burundi : Révolte silencieuse et résignation », Bujumbura, 2007
6. SARDAN (J.P.O), « Dramatique déliquescence des Etats en Afrique », Le Monde diplomatique, Février, 2002
7. SENTAMBA(E.), « Etude sur la gouvernance au Burundi » Cahier de l'IDEC, vol.2, n° 1, Bujumbura, Mai, 2005
8. VIRCOULON (T.), « La reconstruction de l'Etat après les conflits : Une évidence à questionner » in IFRI, Les idées pour la reconstruction de l'Etat en Afrique central, vol.4, Paris, mars 2015
9. Polet (F.), State building au sud: de la doctrine à la réalité, alternatives sud, Avril 2010

III. Documents

1. Documents officiels

1. La Loi n° 1/09 du 13 novembre 2020 portant modification de la loi n° 1/08 du 28 avril 2011 portant organisation générale de l'Administration publique
2. La loi n°1/03 du 08 février 2023 portant modification de la Loi n°1/28 du 23 août 2006 portant statut général des fonctionnaires
3. La Loi no 1/ 03 du 24 Janvier 2010 Portant Organisation et Fonctionnement de l'Ombudsman fut promulgué, le 12 Novembre 2010 fut élu par le Parlement et Prêta Serment le 23 Novembre 2010
4. Décret n° 100/ 169 du 26 Mai 2015 Portant Organisation et Fonctionnement du secrétariat exécutif permanent de la réforme de l'administration publique
5. Décret n° 100/ 185 du 11Juin 2015 Portant Nomination du secrétaire exécutif permanent SERAP
6. Décret n° 100/101 du 28 Mars 2011 portant Création et Fonctionnement du comité de pilotage de l'élaboration du PNRA
7. Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, Aout, 2000.
8. Constitution de la République du Burundi
9. République du Burundi, Décret n° 100/ 171 du 30 Septembre 2009 Portant fixation des paliers de recrutement et des grilles indiciaires des traitements des fonctionnaires
10. République du Burundi, Décret n° 100/ 52 du 31 Mars 2010 Portant création, Organisation et Fonctionnement de l'Office Nationale des Pensions et des Risques Professionnels des fonctionnaires, des magistrats et des agents de l'ordre Judiciaire
11. République du Burundi, Décret n° 100/ 253 du 30 Août Mars 20007 Portant création, Organisation et Fonctionnement de l'ENA
12. République du Burundi, Programme National de Réforme de l'Administration, Janvier 2012
13. République du Burundi, Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption 2011-2015

2. Autres documents

1. Crisis States Research Centre (CSRC), Récit analytique de la construction de l'Etat, Kinshasa, Novembre, 2007
2. GRAPAX, State building et coopération au développement dans la région des Grands Lacs. Enjeux pour la Belgique en RDC et au Burundi, Bruxelles, 2008
3. IRG, La reconstruction de l'Etat dans le post-conflit : Quel Etat post-national, Université Pierre Mendès France, Grenoble, 2015
4. NEPAD, Cadre politique de reconstruction post-conflit en Afrique, Programme pour la gouvernance, paix et sécurité, juin, Addis-Abeba, 2005
5. NIMUBONA (J.), Analyse critique de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, OAG, Bujumbura, mars, 2000
6. OCDE, Déclaration d'intention et principes pour l'engagement international dans les Etats fragiles, le 15 mai 2016

3. Rapports

1. MFPTSS, Rapport de comparaison des salaires des Fonctionnaires de l'Etat, Bujumbura, Janvier 2011
2. République du Burundi, MFPTSS, Rapport final sur l'utilisation des Technologies de l'information de la communication, 2012
3. Ministère de fonction publique, du travail et de la sécurité sociale, rapport sur le Projets du sous-secteur réforme de l'administration publique, octobre, 2013
4. Ministère de l'extérieur et de la coopération internationale, note sur la consolidation de la paix au Burundi, Bujumbura, 2012
5. PNUD, Rapport sur le Développement Humain 2013 au Burundi : Croissance économique, promotion des innovations et emploi des jeunes. Bujumbura, 2013
6. Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale Rapport semestriel, Bujumbura, 2014
7. République du Burundi, Elaboration du programme national de réforme de l'administration. Diagnostic et état des lieux, Rapport final, Version 1, Bujumbura, janvier 2012

8. République du Burundi, Rapport des Réalisations semestrielles du Ministère de la fonction, Juin, 2012
9. République du Burundi, MFPTSS, Rapport final du Plan National de Réforme de l'administration, version 1, Janvier 2012
10. SCULIER (C.), Rapport sur la négociation de paix au Burundi : Une justice encombrante mais incontournable, Centre for Humanitarian Dialogue, mai, 2008

IV. Cours et Mémoires

1. BARANCIRA (A.), Problématique de la « Réinvention » de l'Etat au Burundi : Essai d'Analyse à partir des valeurs de la bonne gouvernance, Mémoire, Bujumbura, ULT, 2010
2. NDAYISHEMEZA (D.), Essai d'analyse de la culture bureaucratique dans la fonction publique burundaise, Mémoire, U.B, Bujumbura, Février 2010
3. NDUWAYO (G.), Etat et Administration en Afrique, Cours, 1ère Licence, ULT, Année Académique 2012-2013
4. NGAYIMPENDA (E.), Histoire des institutions politique et sociales du Burundi, Cours, 1^{ère} Licence, ULT, Année Académique 2012-2013
5. NIMUBONA (J.), Systèmes politiques comparés, Cours 2^{ème} Licence, ULT, Année Académique 2013-2014

V. Dictionnaire et Lexique

1. Lexique des sciences sociales, 8ème Ed., Dalloz, Paris, 2004
2. Dictionnaire de Français, Petit Larousse, 2008

VI. Site Web :

1. WWW.diplomatie.Gouv.fr
2. WWW.oecd.org/dataoecd/Etasfragiles
3. www.em-Activ.fr
4. WWW.Foreign policy.com
5. WWW.Donneesmondiales.com

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre adressée aux interviewés

Université du Burundi

Faculté des Lettres et des Sciences Humaines

Société, Pouvoir, Territoire et Développement Durable

Master 2 en Science Politique

Moi, KAMPALA Moïse, étudiant en Master 2 à l'Université du Burundi dans la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines/ SPTD, Option **Science Politique**.

Je suis en train de réaliser un travail de mémoire sous la direction du Professeur NIZIGIYIMANA Désiré Louis, dont le sujet est intitulé comme suit :

« De la reconstruction et la consolidation de l'Etat : Essai d'analyse du système de fonctionnement de l'administration publique au Burundi (cas du Ministère de la fonction publique, du travail et de l'emploi de 2005-2020) ».

C'est un service inestimable que vous me rendriez en acceptant de consacrer une partie de votre temps si cher à répondre aux questions de mon travail de mémoire. De ma part, je vous garantis de garder l'objectivité dans l'analyse et le traitement des données et qui par ailleurs seront uniquement utilisées à des fins de recherche.

Annexe 2 : Questions pour les cadres et fonctionnaires du MFPTE.

1. Quelles sont les grandes réformes engagées dans le secteur de l'Administration publique ?
2. Quelles sont les performances de ces reformes sur la reconstruction de l'Etat ?
3. Est-ce qu'au niveau de l'administration publique, n'y a-t-il pas risque que les réformes engagées soient conçues ou orientées comme des réformes aux logiques des acteurs politiques ?
4. Le système de fonctionnement de l'Administration publique parvient-t-il à reconstruire et consolider l'Etat burundais ?
5. Y a-t-il des limites au niveau de son fonctionnement ?

Annexe 3 : Questions pour les usagers des services publics :

a. Identifications

1. Nom et Prénom

.....

2. Profession

.....

3. sexe : -Masculin

-Féminin

4. Lieu de résidence : Province :

Commune :

5. Age : - Entre 18 et 35

- Entre 36 et 55

- Entre 55 et plus

6. Niveau d'instruction : - supérieur

- Bac

- Master

- Autres

b. Questions proprement dites

1. Connaissez-vous les réformes engagées au niveau de l'administration ?

Oui

Non

2. Lesquelles :

a)

b)

c)

d)

3. Etes-vous satisfaits du service qu'offre l'administration publique ?

Oui

Non

4. Si oui, quelles sont les raisons de cette satisfaction ?

a)

b)

c)

d)

5. Si non, quels sont les défis de l'administration publique ?

a)

b)

c)

d)

6. Quelles sont les difficultés que vous rencontrez souvent quand vous cherchez un service auprès de l'administration publique ?

d)

e)

f)

g)

Annexes 4 : Questions pour les Acteurs Politiques.

1. Quel était le dessein de l'Accord d'Arusha sur l'administration publique ?
2. Sur base de l'Accord d'Arusha, il y a eu des reformes au niveau de l'Administration Publique, y a-t-il de performances ou de limites de ces reformes sur la reconstruction de l'Etat ?
3. Est-ce qu'au niveau de l'administration publique, n'y a-t-il pas risque que les réformes engagées soient conçues ou orientées comme des réformes aux logiques des acteurs politiques ?
4. Le système de fonctionnement de l'Administration publique parvient-t-il à reconstruire et consolider l'Etat burundais ?
5. Y a-t-il des limites au niveau de son fonctionnement ?

Annexe 5 : Liste des personnes interviewées

N°	Nom et Prénom	Profession	Lieu	Date d'interview
1	BERAHINO Charles	Secrétaire exécutif du PNRA	MFPTE	Le 27/04/2023
2	NGOMIRAKIZA Emmanuel	Secrétaire Permanent au MFPTE	MFPTE	Le 26/04/2023
3	NTIBANTUNGANYA Sylvestre	Ancien Président de la République du Burundi	BUJUMBURA	Le 16/04/2023
4	KARAKE Stève	Conseiller au secrétariat permanent du MFPTE	MFPTE	Le 25/04/2023
5	Anonyme	Haut fonctionnaire au MFPTE	MFPTE	Le 28/04/2023
6	MUREGWA Justine	Secrétaire à la Direction générale au MFPTE	MFPTE	Le 24/04/2023
7	Anonyme	Fonctionnaire au MFPTE	MFPTE	Le 10/04/2023
8	NYAMWERU Ladislas	Enseignant	CANKUZO	Le 26/04/2023
9	Anonyme	Fonctionnaire travaillant dans l'Inspection générale de la FP	MFPTE	Le 27/04/2023
10	HABONIMANA Célestin	Magistrat	RUYIGI	Le 12/04/2023
11	BIGIRIMANA Justine	Infirmière	MURAMVYA	Le 04/05/2023
12	NDAYIZEYE Domitien	L'ancien Président de la République	BUJUMBURA	Le 10/04/2023
13	NDIKUMANA Gérard	Enseignant	CIBITOKÉ	Le 26/04/2023
14	HABONIMANA Thérèse	Enseignante	BUJUMBURA	Le 26/04/2023
15	NIYOYUKURI Onésime	Enseignant	RUMONGE	Le 26/04/2023
16	MANIRAKIZA Gaston	Enseignant	MAKAMBA	Le 20/04/2023
17	NGENDAKUMANA Léonce	Acteur politique burundais	BUJUMBURA	Le 09/05/2023
18	NTAHOMVUKIYE François	Enseignant	CIBITOKÉ	Le 20/04/2023
19	Anonyme	Fonctionnaire au MFPTE	MFPTE	Le 19/04/2023
20	Anonyme	Haut Fonctionnaire au MFPTE	MFPTE	Le 25/04/2023
21	Anonyme	Fonctionnaire au MFPTE	MFPTE	Le 28/04/2023
22	Anonyme	Fonctionnaire au MFPTE	MFPTE	Le 17/04/2023