UNIVERSITÉ DU BURUNDI
GRENIER DU SAVOIR DU BURUNDI
Dépôt institutionnel officiel
https://repository.ub.edu.bi

Analyse du phénomène de corruption au Burundi à travers l'accès aux services publics. Cas de la commune Kabarore

Ndayisaba, Denis; Sous la direction de : Pr. Julien Nimubona

2020
UB, FLSH
https://repository.ub.edu.bi/handle/123456789/1794

Document téléchargé depuis le **Grenier du Savoir du Burundi** — https://repository.ub.edu.bi

UNIVERSITE DU BURUNDI

FACULTE DES LETTRES ET SCIENCES HUMAINES

Mastère en Sociétés, Pouvoirs, Territoires et Développement durable (SPTD)

Filière Science Politique

ANALYSE DU PHENOMENE DE CORRUPTION AU BURUNDI A TRAVERS L'ACCES AUX SERVICES PUBLICS. CAS DE LA COMMUNE KABARORE (2005-2020)

Par :

NDAYISABA Denis

Sous la direction de :

Pr. Julien NIMUBONA

Mémoire présenté et défendu publiquement en vue de l'obtention d'un diplôme de Mastère en Science politique

Bujumbura, Septembre 2020

DEDICACE

A mon regretté père qui nous a montré tôt le chemin de l'école ;

A toi, chère mère, pour ton amour, ton courage et ta bravoure ;

A vous tous chers frères, sœurs et amis pour tous vos encouragements et accompagnements ;

A vous toutes victimes innocentes de la corruption et de la mauvaise gouvernance en Afrique en général et au Burundi en particulier spécialement en commune Kabarore,

REMERCIEMENTS

Au moment où nous nous apprêtons à mettre la dernière main à ce travail, nous aimerions saisir cette opportunité pour exprimer nos sentiments de remerciements et de reconnaissance à toutes les personnes sans qui, rien (ou presque) de toute cette œuvre n'aurait pu se réaliser.

Nos vifs et sincères remerciements vont particulièrement au Professeur Julien NIMUBONA qui a bien voulu accepter la direction de ce mémoire. En effet, c'est à ses précieux conseils, à sa rigueur au travail et surtout à sa manière de prêcher par le bon exemple que nous devons son heureuse issue. De tout notre cœur, nous lui exprimons franchement notre profonde gratitude.

Nous remercions en second lieu tous nos éducateurs ; du foyer familial à l'UB, en passant par le primaire et le secondaire, pour toute la formation tant morale qu'intellectuelle qu'ils nous ont inculquée.

Nous sommes en outre redevable aux familles et amis Déo MPAWENIMANA, Pascal RUNYANGE et Victor NTAKIRUTIMANA ancien administrateur de la commune Kabarore pour tous leurs soutien et accompagnement. Nous osons espérer que la réussite de ce travail sera pour eux une source de joie et de satisfaction.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS OU ACRONYMES

A/A	: Année Académique
AITEC	: Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs
APAD	: Association Euro-Africaine pour l'Anthropologie du Changement Social et du Développement
CAM	: Carte d'Assurance Maladie
CARID-RGL	: Centre d'Analyses et de Recherches Interdisciplinaires sur le Développement dans la Région des Grands Lacs
CDS	: Centre de Santé
CEPN	: Centre de recherche en Economie et gestion de Paris Nord
CERAP	: Centre d'Etudes et de Recherches en Administration Publique
CIRIEC	: Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie publique, sociale et Coopérative.
CNDD-FDD	: Conseil National pour la Défense de la Démocratie – Front pour la Défense de la Démocratie
CNL	: Congrès National pour la Liberté
COSA	: Comité de Santé
EHESS	: École des Hautes Études en Sciences Sociales
Fbu	: Franc burundais
FONIC	: Fonds National d'Investissement Communal
(Sahwanya) FRODEBU	: Front pour la Démocratie au Burundi
GMC	: Groupe Multidisciplinaire sur la Corruption
GRADIS	: Groupe de Recherche et d'Appui au Développement des Initiatives démocratiques
IGE	: L'Inspection Générale de l'Etat
IGEAL	: L'Inspection Générale de l'Etat et de l'Administration Locale
IOB	: Institute of Development Policy and Management
IPC	: Indice de Perception de la Corruption
LASDEL	: Laboratoire d'études et de recherche sur les dynamiques Sociales et le Développement Local
OAG	: Observatoire de l'Action Gouvernementale

OBR	: Office Burundais des Recettes
OCDE	: Organisation de Coopération èt de Développement Economique
OLUCOME	: Organisation de Lutte contre la Corruption et les Malversations Economiques
Op. Cit.	: Opéra Citato
OPJ	: Officier de Police Judiciaire
OV	: Ordre de Virement
PARCEM	: Parole et Action pour le Réveil des Consciences et l'Evolution des Mentalités
(Parti) UPRONA	: Parti de l'Unité pour le Progrès National
PSI	: Public Services International
PSIRU	: Public Services International Research Unit
SPTD	: Sociétés, Pouvoirs, Territoires et Développement durables
TAMINCO	: Tantalum Mining Company
TI	: Transparency International
UA	: Union Africaine
U.B	: Université du Burundi
UEBB	: L'Union des Eglises Baptistes du Burundi
UNESCO	: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
USAID	: United States Agency for International Development
VIH/SIDA	: Virus de l'Immunodéficience Humaine/ Syndrome d'Immuno Déficience Acquise
(Washington) DC	: District of Columbia

LISTE DES TABLEAUX ET PHOTOS

Tableaux

Tableau 1 : Subdivisions zonales et collinaires de la commune Kabarore 43

Tableau 2 : Les principales ressources économiques de la commune 44

Tableau 3 : Balance générale du compte de gestion 2018-2019 45

Tableau 4 : Tableaux d'un Budget récent 46

Tableau 5 : Tableau comparatif des recettes communales 59

Photos

Photos 1: Une ambulance du CDS Rubura reçue en don via l'Union des Eglises Baptiste du Burundi 52

Photo 2: Les ouvriers du site d'exploitation des minerais à Kivuvu 57

Photo 3: Quelques produits de fraude vers le Rwanda saisis 58

Photo 4: La machine à écrire qu'on utilise on sein de l'Etat civil en commune Kabarore 72

RESU ME

La corruption est un mal insidieux dont les effets sont aussi multiples que délétères. Elle sape la démocratie et l'Etat de droit, entraîne des violations des droits de l'homme, fausse le jeu des marchés, nuit à la qualité de la vie et crée un terrain propice à la criminalité organisée, au terrorisme et à d'autres phénomènes qui menacent l'humanité.

Selon l'indice annuel de perception de la corruption de *Transparency International*, le Burundi a augmenté 2 points, passant de 17 en 2018 à 19 en 2019. A l'exception du Rwanda, les autres pays de l'Afrique de l'Est ne s'en tirent pas mieux. Pour la huitième année consécutive, la Somalie et le Soudan du sud, ravagés tous les deux par des années de conflit, restent les pays les plus corrompus du monde où ils ont respectivement 9 et 12 points.

Bien qu'il y eût une déclaration sur la politique de tolérance zéro aux actes de corruption et malversations économiques par feu Président de la République du Burundi Pierre NKURUNZIZA le 26 août 2010, que de nombreuses institutions œuvrant dans la lutte contre la corruption (cour des comptes, cour anticorruption, brigade anticorruption, etc…), qu'il y eu le ministère de la bonne gouvernance ainsi que la stratégie nationale de lutte contre la corruption, des indicateurs de la corruption persistent encore au Burundi. En fait, il est question d'étudier les facteurs favorisant l'expansion dudit phénomène en commune KABARORE et qui annihilent l'efficacité des structures existantes chargées de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption au Burundi, de dégager les conséquences probables de son développement sur l'accès aux services publics.

TABLE DES MATIERES

DEDICACE i

REMERCIEMENTS ii

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS OU ACRONYMES iii

LISTE DES TABLEAUX ET PHOTOS v

RESU ME vi

TABLE DES MATIERES vii

0. INTRODUCTION GENERALE 1

0.1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION DU SUJET 1

0.1.1. Contexte 1

0.1.2. Justification du sujet 3

0.1.2.1. L'intérêt scientifique 3

0.1.2.2. Intérêt social 5

0.2. PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESES 6

0.2.1. Problématique 6

0.2.2. Hypothèses 8

0.3. CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE 8

0.3.1. Cadre théorique 8

0.3.2. Cadre méthodologique 9

0.3.2.1. Méthode herméneutique 9

0.3.2.2. Méthode qualitative 10

0.3.2.3. Les difficultés rencontrées 11

0.4. ARTICULATION DU TRAVAIL 12

CHAPITRE I : LE CADRE CONCEPTUEL SUR LE PHENOMENE DE LA CORRUPTION EN RAPPORT AVEC LE SERVICE PUBLIC 13

I.0. INTRODUCTION 13

I.1. DE LA CORRUPTION 13

I.1.1. Définitions 13

I.1.2. Dimensions de la corruption 16

I.1.2.1. Typologisation classique 16

I .1.2.1.1. Du pot-de-vin 16
I .1.2.1.2. De la concussion 17
I .1.2.1.3. Enrichissement illicite 17
I.1.2.1.4. Prévarication 18
I .1.2.1.5. Fraude 18
I.1.2.1.6. Extorsion 18
I.1.2.1.7. Favoritisme 18
I.1.2.1.8. Le pantouflage 19
I.1.2.1.9. Le népotisme et le copinage 19
I.1.2.1.10. Le trafic d'influence 19
I.1.2.1.11. Le clientélisme 20
I.1.2.2. La typologie de HEIDENHEIMER 22
I.1.2.3. Les moyens et stratégies utilisés 23
I.1.2.4. Causes générales de la corruption 24
I.1.2.5. Les méfaits de la corruption 25
I.2. DU SERVICE PUBLIC EN LIEN AVEC LA CORRUPTION 26
I.2.1. Notion de service public 26
I.2.2. Agent public 27
I.2.3. Les principes fondamentaux du service public 27
I.2.3.1. Les principes cardinaux 27
I.2.3.1.1. Egalité 27
I.2.3.1.2. Continuité 29
I.2.3.1. 3. Adaptation (mutabilité) 29
I.2.3.2. Les principes additionnels 30
I.2.3.2.1. Accessibilité 30
I.2.3.2.2. Neutralité 31
I.2.3.2.3. Transparence 32
I.2.3.2.4. Confiance et fiabilité 33
I.2.4. Service public et corruption 33

CHAP. II. ETAT DES LIEUX DE LA CORRUPTION ET L'ACCES AUX SERVICES PUBLICS EN COMMUNE KABARORE 37

II.0. INTRODUCTION 37

II. 1. CADRE LEGAL ET JURIDIQUE DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUTION 38

II.1.1. Les instruments juridiques internationaux 38

II.1.2. Les instruments juridiques nationaux 38

II.1.3. Les instruments politiques 38

II. 2. CADRE INSTITUTIONNEL 39

II.3. PRESENTATION DE LA COMMUNE KABARORE 40

II.3.1. Historique de la commune KABARORE 40

II.3.2. Situation géographique de la commune KABARORE 42

II.3.3. Subdivisions zonales et collinaires de la commune Kabarore 43

II. 3. 4. Les principales ressources économiques de la commune 44

II.4. LES SECTEURS LES PLUS TOUCHES PAR LA CORRUPTION AU SEIN DE LA COMMUNE KABARORE 48

II.4.1. La corruption dans le secteur de la justice 48

II.4.2. De la corruption au niveau de la santé 49

II.4.2.1. Cas particulier d'un don d'une ambulance 51

II. 4.3. La corruption au sein de l'administration communale 54

II.4.3.1. Au service d'Etat Civil 54

II.4.3.2. Le service de collecte des taxes communales 55

II.4.4. La corruption au niveau de l'éducation 59

II.4.4.1. Le favoritisme dans le secteur éducatif en commune Kabarore 60

Conclusion partielle 61

CHAP III. LES ELEMENTS D'ANALYSE COMPREHENSIVE DE LA CORRUPTION DANS L'ACCES AUX SERVICES PUBLICS EN COMMUNE KABARORE 62

III.0. INTRODUCTION 62

III.1. FACTEURS FAVORISANTS 63

III.1.1 Approche systémique 63

III.1.1.1. Un système politique et administratif clientéliste par excellence 63
III.1.1.2. Un système qui ne sanctionne pas 64
III.1.1.3. Un système politique qui privilégie la « réussite sociale » et le « paraître social ».. 64
III.1.1.4. Centralisation contre la décentralisation 65
III.1.1.5. La gratification du militantisme ethnique et partisan 66
III.1.1.6. Les insuffisances du cadre légal et institutionnel 66
III.1.2. Une administration publique qui n'est pas neutre 66
III.1.3. Absence d'une culture de redevabilité 68
III.1.4. Absence de culture institutionnelle de continuité de l'Etat 71
III.1.5. Analyse à partir des spécificités locales 71
III.1.5.1. Un Etat et une administration publique locale conservatrice et bloquée face à l'innovation 71
III.1.5.2. Une absence de culture de droit d'accessibilité aux services publics 72
III.2. LES STRATEGIES CORRUPTIVES EN COMMUNE KABARORE 73
III.2.1. Les investissements corruptifs 73
III.2.2. La constitution de relations pérennes autour de transactions corruptives 75
III.2.3. La recherche de l'enrichissement rapide 76
III.2.4. L'intermédiation et le courtage 77
III.2.5. Une logique de l'autorité prédatrice 78
Conclusion partielle 79
CONCLUSION GENERALE 80
BIBLIOGRAPHIE 83
ANNEXES 89

0. INTRODUCTION GENERALE

0.1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION DU SUJET

0.1.1. Contexte

La corruption est un mal insidieux dont les effets sont aussi multiples que délétères. Elle sape la démocratie et l'Etat de droit, entraîne des violations des droits de l'homme, fausse le jeu des marchés, nuit à la qualité de la vie et crée un terrain propice à la criminalité organisée, au terrorisme et à d'autres phénomènes qui menacent l'humanité.

Le mal court dans de nombreux pays, grands et petits, riches et pauvres, mais c'est dans les pays en développement qu'il est le plus destructeur. Ce sont les pauvres qui en pâtissent le plus, car, là où il sévit, les ressources qui devraient être consacrées au développement sont détournées, les gouvernements ont peu de moyens pour assurer les services de base, l'inégalité et l'injustice gagnent et les investisseurs et donateurs étrangers se découragent. La corruption est une des grandes causes des mauvais résultats économiques; c'est aussi un obstacle de taille au développement et à l'atténuation de la pauvreté[1].

En Afrique, de nombreux fonctionnaires ont illégalement augmenté leurs indemnités de fournir des services aux groupes d'intérêt qui sollicitent des faveurs du gouvernement. Dans les sociétés africaines où les niveaux de rémunération de la fonction publique sont relativement bas, une partie importante de la rémunération totale de l'agent public peut être tirée de son engagement dans des activités extérieures, entraînant une augmentation significative de la corruption bureaucratique[2].

Selon l'indice annuel de perception de la corruption de *Transparency International*, le Burundi a augmenté 2 points, passant de 17 en 2018 à 19 en 2019. A l'exception du Rwanda, les autres pays de l'Afrique de l'Est ne s'en tirent pas mieux. Pour la huitième année consécutive, la Somalie et le Soudan du sud, ravagés tous les deux par des années de conflit, restent les pays les plus corrompus du monde où ils ont respectivement 9 et 12 points[3].

---

[1] NATIONS UNIES, *Convention des nations unies contre la corruption*, New York, 2004, p 5.
[2] MBAKU (J.M.), « Bureaucratic Corruption in Africa: The Futility of Cleanups », *Cato Journal*, Vol. 16, N°1, Washington D.C, 1996, p 1.
[3] Transparency International, *Indice annuel de perception de la corruption de Transparency International*, 2019, p. 3.

Le rapport de *Transparency International* montre que le Burundi a gagné 8 places. Au moment où il occupait la 157ème position en 2018 sur 180 pays documentés, il occupe pour le moment le 165ème rang parmi les pays les plus corrompus au monde[4].

Au Burundi comme ailleurs, les pratiques de mauvaise gouvernance et de corruption constituent des défis majeurs à relever pour la simple raison qu'il reste difficile de faire face à de nombreux autres défis qui se posent dans la gestion des affaires publiques sans s'attaquer réellement aux premiers.

Il est donc intéressant de comprendre le phénomène de corruption dans le contexte global de fonctionnement de l'Etat, de déceler les facteurs qui la favorisent et de tenter d'établir des liens de cause à effet entre la corruption et l'accès aux services publics[5].

La corruption existe dans toutes les institutions et services publics burundais. Elle affecte quotidiennement sous des formes variées la vie des citoyens à tous les niveaux. Les deux formes de corruption, c'est-à-dire la petite corruption ou corruption administrative et la grande corruption, s'y rencontrent. La petite corruption est généralement individuelle et correspond à des paiements non officiels de pots-de-vin pour atteindre des objectifs légaux ou illégaux[6].

Les auteurs sont des agents des services publics et des autorités locales dont les niveaux faibles de rémunération et le droit moral qui est moins répressif les rendent plus susceptibles à la corruption[7]. La corruption des agents publics est un des pires fléaux qui puissent affliger un Etat moderne. Elle fausse la bonne marche des administrations, elle diminue les ressources du trésor, elle pervertit la moralité du public et elle discrédite tout l'appareil de l'Etat. Dans les Etats africains, on est très conscient de la gravité du phénomène comme en témoigne l'importance des initiatives qui ont été fait ici et là, ces dernières années[8].

C'est ce que nous allons analyser en examinant les différentes formes de corruption qui sont combattues aujourd'hui, au Burundi, dans la fonction publique :

1°) La principale forme en est la corruption passive, c'est-à-dire le fait d'un agent public qui se laisse « acheter » soit pour accomplir un acte de sa fonction, soit pour s'en abstenir.

---

[4] *Ibid.*
[5] NATIONS UNIES, *op cit*, p. 6.
[6] SARASSORO (H.), *La corruption des fonctionnaires en Afrique, Etude de droit pénal comparé*, Paris, Economica,1979, p. 66.
[7] *Ibid.*
[8] *Ibid.*, p. 67.

2°) La deuxième forme, définie par rapport à la première et à laquelle elle est liée, consiste dans l'infraction de l'administré ou du justiciable qui rémunère la complaisance coupable du fonctionnaire corrompu, autrement dit, la corruption active.

Appliquée aux fonctionnaires, la corruption s'étend de toute violation du devoir d'intégrité auquel ceux-ci sont tenus en leur qualité de « serviteurs publics ». Ce n'est qu'à l'occasion de l'analyse juridique des incriminations pénales qu'il revêtira, dans cette étude son sens technique, c'est-à-dire juridique et restreint.

Quant à l'expression « fonctionnaire public», elle s'applique, ici, aussi bien aux fonctionnaires soumis au statut de la fonction publique, au sens du droit administratif, qu'aux agents publics auxquels s'applique la théorie du « fonctionnaire de fait » [9].

0.1.2. Justification du sujet

0.1.2.1. L'intérêt scientifique

De nombreux auteurs s'accordent sur le phénomène de la corruption et en dégagent ses méfaits tant au niveau international que national et on fait beaucoup de travaux en rapport avec ce sujet. L'originalité de mon sujet c'est de pouvoir montrer le rapport qui existe entre la corruption et l'accès aux services publics pour les gouvernés mais aussi c'est une analyse réalisée au niveau local donc au sein de la commune étant donné qu'il existe une loi sur la décentralisation au Burundi qui donne à la commune une personnalité organique, administrative, judiciaire et financière.

Les analyses que nous avons développées lors de nos recherches nous ont mis en relation avec les différentes matières apprises dans notre cursus universitaire à l'université du Burundi. Nous tenons à signaler que notre travail ne servira pas à nous seulement mais à toute la communauté universitaire surtout, mais aussi à toute la communauté internationale dans la totalité. Autre intérêt scientifique est que le monde scientifique sera au courant de la situation du phénomène de corruption au Burundi et pourra s'investir chacun selon son niveau pour continuer des recherches en rapport avec ce phénomène tout en montrant sa complexité.

---

[9] SARASSORO (H.), *op.cit.*, p. 3.

Quelques cours nous ont inspiré dans le choix de ce sujet de mémoire de mastère, tels que :

- Cours de Théories et Pratiques de la Gouvernance que nous avons appris en mastère I Sociétés Pouvoirs Territoires et Développement Durable surtout sur la lubrique des principes de la gouvernance, le principe d'un Etat de droit qui garantit la sécurité et les libertés ainsi que le respect des lois ; le principe d'une bonne administration publique qui exige une compétence des cadres et des agents, une bonne gestion des ressources humaines, une bonne professionnalisation et une accessibilité des populations à des services publics de qualité et le principe de la transparence dans tous les secteurs qui permet à chaque citoyen d'accéder à l'information, ce qui renforce la confiance qui suppose la transparence même dans la gestion du budget[10].
- Cours d'Analyse des Politiques publiques : selon MULLER Pierre dans son ouvrage *les politiques publiques*, L'analyse des politiques publiques permet de porter un regard sur le politique. S'agissant de la corruption, elle conduit à s'interroger sur la pérennité et l'efficacité des politiques et stratégies mises en œuvre par l'Etat[11].
- Cours de théories et doctrines politiques où nous apprenons que le pouvoir bureaucratique est **un pouvoir non patrimonial**. Selon Max WEBER, le patrimonialisme correspond à cette pratique post-carolingienne qui prônait ou qui confondait le patrimoine public et le patrimoine privé.

Dans le cas présent, un pouvoir non patrimonial est un pouvoir qui n'appartient pas à son titulaire. C'est le contraire de la vénalité des charges (ventes des services). Le pouvoir bureaucratique est **un pouvoir impersonnel**, c'est-à-dire qu'il ne dépend pas de la personne physique qui l'exerce ; il n'est pas lié à son prestige ni à ses origines sociales, économiques, culturelles, etc. L'organisation bureaucratique développe au maximum la dépersonnalisation du pouvoir. Le pouvoir bureaucratique est un pouvoir hiérarchisé. Les rôles sont agencés selon un modèle hiérarchique de telle sorte que le système bureaucratique devient un système de subordination où les ordres se transmettent de haut en bas et les propositions de bas en haut. Le pouvoir bureaucratique est **un pouvoir professionnalisé**.

---

[10] BESSIRE (D.), CHATELIN (C.) et ONNEE (St.), « Qu'est-ce qu'une bonne gouvernance ?» in *comptabilité et environnement*, Université d'Orléans, mai 2007

[11] MULLER (P.), *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 2013, p. 5.

Max WEBER a inventé la notion de « professionnalisation » en politique pour introduire une idée importante selon laquelle dans une organisation légale et rationnelle, on n'obéit pas aux individus mais aux institutions suivant des règles et des procédures impersonnelles connues de tous[12].

Dans ce cours aussi Jean François MEDARD, considère le clientélisme comme une variante du néo-patrimonialisme. Selon lui le clientélisme politique est un système de relations politiques non parentales fondées sur la détention inégale des ressources entre le possédant (Patron) et le dépendant (Client) [13].

-Le cours de systèmes politiques comparés : ce cours dégage les caractéristiques d'un système démocratique moderne (l'égalité de tous devant la loi, l'égalité de tous devant les emplois publics, égalité devant les services publics et la liberté d'expression et d'association)[14].

0.1.2.2. Intérêt social

La corruption est un phénomène dont on ne peut pas négliger l'impact sur les économies nationales et par là même sur l'économie mondiale. De fait, l'indice de perception de la corruption calculé par *Transparency International* confirme l'existence d'un lien étroit entre corruption et pauvreté et montre que la corruption reste largement répandue dans de nombreux pays malgré des législations, ce qui montre la nécessité d'analyser le problème.

Beaucoup d'auteurs s'accordent sur le fait que la corruption est un phénomène mondial qui prive gravement le citoyen de ses droits, elle augmente aussi sa pauvreté en paralysant les mécanismes généralement créateurs de richesses et d'emplois (investissement) et détruit l'Etat. La lutte contre ce fléau représente un enjeu vital pour le pays. Le fait que la corruption est un phénomène qui peut mettre en péril la nation burundaise est à lui seul un intérêt évident pour que le sujet fasse objet d'une réflexion profonde en vue de contribuer à la recherche de solutions.

---

[12] TREIBER (H.), « État moderne et bureaucratie moderne chez Max Weber », in *Trivium Revue franco-allemande de sciences humaines et sociales*, Les éditions de la Maison des sciences de l'Homme, janvier 2016, p. 7.

[13] MEDARD (J.F.), « L'Etat néopatrimonial en Afrique noire » in Médard J.F. (dir) ; *Etats d'Afrique noire. Formation, mécanismes et crises* ; 1991 et revue *politique africaine*, n°41, octobre 1991.

[14] MINEUR (D.), « La démocratie en France : idéologies, histoire, évolutions », in *Cahier du CEVOPOF* n° 36, Centre de recherches politiques de Science Po, Novembre 2003, pp 17-36, p 26.

0.2. PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESES

0.2.1. Problématique

Bien qu'il y eût une déclaration sur la politique de tolérance zéro aux actes de corruption et malversations économiques par feu Président de la République du Burundi Pierre NKURUNZIZA le 26 août 2010, que de nombreuses institutions œuvrant dans la lutte contre la corruption (cour des comptes, cour anticorruption, brigade anticorruption, etc...), qu'il y eu le ministère de la bonne gouvernance ainsi que la stratégie nationale de lutte contre la corruption, des indicateurs de la corruption persistent encore au Burundi.

Dans cette déclaration, Pierre NKURUNZIZA proclame : « *Pour que le Burundi soit un havre de paix et de développement pour tous, nous devons changer de comportement. Nous allons consolider la bonne gouvernance. Nous proclamons déjà la tolérance zéro à tous les coupable d'actes de corruption, de malversation économiques et d'autres infractions connexes* » [15].

En fait, il est question d'étudier les facteurs favorisant l'expansion dudit phénomène et qui annihilent l'efficacité des structures existantes chargées de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption au Burundi, de dégager les conséquences probables de son développement sur l'accès aux services publics.

La corruption au Burundi ne remplit pas seulement les poches de l'élite politique et du monde des affaires, elle prive les gens ordinaires de services publics essentiels comme l'accès à des médicaments susceptibles de sauver des vies et l'accès aux soins de santé, l'accès à l'éducation et l'accès au logement, bref l'accès aux services publics.

Naturellement, au Burundi comme ailleurs, la corruption peut servir l'intérêt personnel de ceux qui gouvernent, non seulement en tant que moyen de remplir les poches, mais aussi comme mécanismes de fonctionnement politique, comme moyen de tisser des liens, voire d'inciter à la participation politique. Il y a même des cas où la malhonnêteté des dirigeants peut se traduire par une efficacité économique ou organisationnelle accrue.

---

[15] Extrait du discours prononcé par le Président de la République du Burundi Pierre NKURUNZIZA, Le 26 Août 2010 à l'occasion de son investiture pour le second mandant.

Le fait que la corruption profite à ceux qui détiennent le pouvoir ou du moins à certains d'entre eux rend le problème plus difficile à traiter. Cependant, nombreux sont des dirigeants et administrateurs dans les pays en développement qui souhaitent améliorer la façon dont ils combattent les escroqueries, la prévarication, les extorsions et détournements de fonds, la fraude fiscale, les commissions et ristournes, et autres formes de comportement illicite et corrompu.

Certaines des personnalités en question sont des législateurs de premier plan ou des chefs de gouvernement ; d'autres occupent des positions importantes dans la police, l'administration publique, l'administration des douanes ou du trésor, certains ministères fournisseurs de biens et de services, certains organismes investis de pouvoirs réglementaires.

Ces responsables voient dans la corruption une menace pour la mission dont leurs services ont la charge et, au-delà, pour les objectifs de développement du pays. Ce ne sont pas des naïfs : ils reconnaissent que la corruption ne peut jamais être entièrement extirpée et ils n'imaginent pas qu'elle puisse avoir un remède unique, comme la polio a son vaccin. Et pourtant il y a de nombreuses formes de corruption qu'ils souhaiteraient réduire, et leur espoir est partagé par la plupart des citoyens ordinaires du monde en développement.

L'objectif de la présente analyse est de contribuer à la compréhension de l'ampleur de la corruption et de ses conséquences sur la gestion politique et l'accès aux services publics. Elle a été la cause profonde des différentes tensions politiques au Burundi entre l'Etat et les citoyens, tout comme elle a sapé les efforts de développement économique. La grande corruption impliquant le parti au pouvoir et les hautes personnalités politiques et administratives au sommet de l'Etat occasionnant la politisation des services publics a conduit à la faiblesse et au dysfonctionnement des institutions notamment de lutte contre la corruption mettant ainsi en échec la politique de réformes visant la bonne gouvernance en général et la lutte contre la corruption en particulier [16].

L'intérêt consiste à analyser le phénomène de corruption au Burundi tel qu'il se présente aujourd'hui en cherchant à montrer comment le développement accru de celle-ci peut constituer un problème pour les citoyens dans l'accès aux services publics à la base et un obstacle à la stabilité du pays.

---

[16] KLITGAAD (R.), *Combattre la corruption*, trad.de l'américain par Vincent, Paris, nouveaux horizons, p 3

0.2.2. Hypothèses

Une hypothèse de recherche est la réponse présumée à la question qui oriente une recherche. C'est une supposition qui est faite en réponse à une question de recherche (une réponse provisoire). Une recherche comporte des hypothèses, qu'elle cherche précisément à confirmer ou à infirmer[17].

Ainsi, il y a lieu de nous interroger sur cette situation complexe du Burundi et formuler des hypothèses de recherche relatives au phénomène de corruption. Premièrement au sein de la population de la commune Kabarore comme ailleurs dans le pays, il y'a une absence de culture citoyenne des paysans favorisant la participation politique sur les questions relatives à la corruption. Deuxièmement dans les services publics les plus utiles à la population se trouve l'absence de culture institutionnelle, de respect de l'éthique bureaucratique et de la déontologie administrative combinée avec la non reconnaissance de ses droits et obligations pour les gouvernés. Troisièmement et enfin une logique du courtage qui se remarque dans l'accomplissement des services publics : peu de services publics échappent à cette logique du courtage : pour un service bureaucratique, pour une démarche administrative complexe, pour des dossiers de famille délicates, la procédure normale est de chercher d'abord qui pourra être le guide, l'introducteur, l'intermédiaire, le médiateur.

0.3. CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE

0.3.1. Cadre théorique

Notre étude est inspirée par le courant **socio-historique du politique** qui postule que les faits politiques tirent leurs sens et leurs significations dans les contextes sociohistoriques, la qualité des acteurs et des institutions, ainsi que les ressources dont disposent les acteurs. Elle repose également sur le socle théorique **du fonctionnalisme** qui postule que des structures/acteurs remplissent des fonctions/rôles ou des fonctions/rôles sont remplis par des structures/acteurs dans le cadre de la réalisation des objectifs communs. Ainsi des auteurs comme Max WEBER et ses caractéristiques d'une bureaucratie moderne, Jean François MEDARD et Jean François BAYART et leurs travaux sur les pratiques néo-patrimoniales nous ont guidé.

[17] https://www.expertmemoire.com/comment-definir-les-hypotheses-de-son-memoire/ consulté le 23 Septembre 2020

0.3.2. Cadre méthodologique

0.3.2.1. Méthode herméneutique

L'herméneutique (du grec hermeneutikè, art d'interpréter, hermeneuein signifie d'abord « parler », « s'exprimer » et du nom du dieu grec Hermès, messager des dieux et interprète de leurs ordres) est la théorie de la lecture, de l'explication et de l'interprétation des textes.

D'après Paul RICŒUR, le mot même n'est pas moderne. Il est connu depuis l'antiquité grecque ; il apparaît en grec classique, chez Platon, en rapport à des significations obscures ou cachées de textes prophétiques (Ion, Banquet). Dans la période alexandrine, il désigne diverses choses : traduction de textes étrangers ou explication de textes du passé. L'idée clé reste : rendre compréhensible un langage, soit étranger, soit obscur ou difficile, par le moyen de reformulations, de transpositions - l'acte de traduire étant une partie de cette activité de transposition. La distance culturelle peut jouer le même rôle que la différence des langues : l'interprétation est alors dans la même situation que la traduction d'une langue étrangère. Dans tous les cas, il s'agit de vaincre une distance culturelle[18].

Selon David GERBER, bien que la sociologie allemande jouisse d'une solide réputation, un certain nombre de ses approches théoriques et méthodologiques peinent à trouver leur chemin en dehors des pays germanophones. L'herméneutique objective est de celles-là. Elle a été développée et motivée dès le début des années 1970, d'abord par OEVERMANN et son équipe de chercheurs, puis reprise par un nombre croissant d'académiques germanophones.

Il s'agit d'une herméneutique car le but est l'interprétation de textes, et elle se veut objective dans le sens où elle s'intéresse aux « structures objectives » du sens dans le texte (par opposition au sens subjectif, à l'intentionnalité des acteurs). Objective aussi en ce qu'elle est censée, selon OEVERMANN, donner des résultats objectifs de par une démarche méthodologique méticuleuse et approfondie, visant une interprétation objective et falsifiable[19].

---

[18] RICŒUR (P.), *Herméneutique*, Cours professé à l'Institut Supérieur de Philosophie de l'Université Catholique de Louvain, 2013, p. 5.

[19] GERBER (D.), « L'herméneutique objective. Une brève présentation illustrée », Genève, Département de Sociologie, in *Working Paper*, N°2, 2007, p. 3.

Les chercheurs avaient à interpréter des données constituées de transcriptions d'entretiens et d'observations participantes au sein de plusieurs ménages, et cherchaient, après des premiers résultats insatisfaisants, à traiter ces données de manière objective, non-réductionniste et falsifiable. Ainsi est apparu ce couple théorique et méthodologique qui forme l'herméneutique objective. Ils ont ensuite développé l'idée que leur approche était performante pour l'interprétation de tous types de données qualitatives. Tout ce qui peut être mis en texte peut être l'objet de cette démarche. L'interprétation de discours, d'entretiens, un terme plus récent, mais qui renvoie à la même école, est la « hermeneutische Wissenssoziologie »[20].

Dans la réalisation de notre travail de recherche, il s'agit donc d'un travail de lecture d'ouvrages généraux, d'articles scientifiques en rapport avec le sujet c'est-à-dire spécialisés à la corruption et d'autres documents écrits tels que des rapports administratifs, des rapports ayant portés sur le sujet produits par des ONG et le gouvernement, des discours des autorités, des études d'experts, des lois, des stratégies Nationales et sectorielles, des différentes conventions et traités ratifiés par le Burundi en rapport avec la corruption, des mémoires, des thèses etc, qui sont disponibles dans les centres documentaires de Bujumbura ou sur les sites internet.

0.3.2.2. Méthode qualitative

Sur le plan méthodologique, nous avons d'abord choisi 33 enquêtés de la commune Kabarore ; qui pouvaient nous donner des informations concernant leurs perceptions de la corruption dans les services publics et ensuite, nous avons opté pour une approche qualitative en tenant compte de ses techniques pouvant nous aider à recueillir les données fiables. En réalité, pour réaliser un travail de terrain, l'enquêteur doit songer aux techniques de collecte des informations. Pour notre recherche, nous avons fait recours aux entretiens surtout qualitatif et un guide d'entretien :

Entretien ; il s'agit d'une sorte de conversation que nous avons menée envers l'enquêté en vue d'obtenir les connaissances sur un fait social, un phénomène ou un problème quelconque. Nous avons eu recour aux entretiens **semi-directifs** : ici, le chercheur engage une conversation avec l'enquêté. Ce dernier s'exprime sur les propositions de l'enquêteur. Une fois que l'enquêteur constate que l'enquêté perd le sens du thème, il lui fait revenir sur le thème.

---

[20] *Ibid.*

Son intérêt majeur est qu'il permet de saisir les représentations des personnes interviewées, leur vision du monde, c'est-à-dire la manière dont elles s'approprient leur environnement social ainsi que leur propre place et leur propre rôle dans cet environnement[21].

Guide d'entretien : il sert de fil conducteur à l'entretien. Il repose sur une interaction conversationnelle au cours de laquelle le chercheur lance l'échange et le relance en abordant les différents thèmes. Il reprend tous les thèmes que l'enquêteur doit aborder avec son interlocuteur pour que les réponses formulées par l'enquêté répondent à l'objectif de l'enquêteur[22].

Cependant, il est donc question de recueillir des données à travers une enquête, des entretiens chez les personnes ressources (gestionnaires, gouvernés bénéficiaires des prestations des services publics et agents de divers horizons, informels, etc.) natifs, œuvrant ou vivant en commune Kabarore sur l'état de la corruption au niveau des services publics.

0.3.2.3. Les difficultés rencontrées

D'abord, le temps de réalisation de notre travail de recherche a été trop court car on devrait commencer avec la première année de mastère, or c'était une année commune où on étudiait beaucoup de cours qui ne sont pas de science politique. La deuxième année est trop surchargée avec les cours et une contrainte de défendre le mémoire à la fin du second semestre.

Ensuite, notre sujet de recherche est sensible et délicat du fait que la corruption se pratique clandestinement étant donnée aussi que l'année de notre recherche est contraignante avec le temps des élections. Craignant des menaces, les individus évitent d'exprimer leur vécue quotidien et des idées ou des comportements qui vont à contre-courant de l'opinion générale ce qui se traduit par une spirale du silence rendant la réalisation d'entretiens difficile. Enfin, les répondants surtout les agents publics ont également tendance à vouloir faire bonne impression auprès du chercheur en minimisant leur comportement déviant.

---

[21] CHARLIER (J.E.) et CAMPENHOUT (L.V.) (sous la dir.), *4 méthodes de recherche en sciences sociales, cas pratique pour l'Afrique francophone et le Maghreb*, Dunod, Paris, 2014, p. 120.
[22] *Ibid.*, p. 97.

0.4. ARTICULATION DU TRAVAIL

Le présent travail est organisé en trois grands chapitres à part la partie introductive et une conclusion générale.

Le premier chapitre sera consacré au CADRE CONCEPTUEL SUR LE PHENOMENE DE LA CORRUPTION EN RAPPORT AVEC LE SERVICE PUBLIC. Nous définissons ce que sont la corruption et le service public et présentons un panorama des pratiques qualifiées de corruption, car relevant de l'abus de pouvoir pour des buts privés.

Le deuxième chapitre porte sur L'ETAT DES LIEUX DE LA CORRUPTION ET L'ACCES AUX SERVICES PUBLICS EN COMMUNE KABARORE nous a aidé à relever les différents services très corrompus au sein de la commune, le cadre légal et institutionnel régissant la commune en matière de lutte contre la corruption.

Le troisième chapitre sur LES ELEMENTS D'ANALYSE COMPREHENSIVE DE LA CORRUPTION DANS L'ACCES AUX SERVICES PUBLICS EN COMMUNE KABARORE. Ce chapitre nous a permis de dégager les facteurs favorisants la corruption dans l'accès aux services publics et les stratégies corruptives en commune kabarore.

CHAPITRE I : LE CADRE CONCEPTUEL SUR LE PHENOMENE DE LA CORRUPTION EN RAPPORT AVEC LE SERVICE PUBLIC

I.0. INTRODUCTION

Le présent chapitre est consacré à la présentation de ce qu'est la corruption et le service public. Nous définissons ce qu'est la corruption et le service public et présentons un panorama des pratiques qualifiées de corruption, car relevant de l'abus de pouvoir dans des buts privés.

I.1. DE LA CORRUPTION

I.1.1. Définitions

La corruption est un « *phénomène social* »[23]. Ses causes et ses dimensions sont solidement encastrées dans le social, c'est- à- dire qu'elles sont liées aux pratiques, aux traditions, aux perceptions et aux représentations de la population

Les sciences sociales définissent la corruption sous trois formes fondamentales. Premièrement, la corruption est liée à l'exercice des fonctions de la fonction publique. Selon cette approche :

« *La corruption est un comportement qui s'écarte des devoirs normaux d'un rôle public en raison de gains pécuniaires ou de statut concernant le statut privé : ou viole les règles interdisant l'exercice de certains types d'influence concernant le secteur privé* » [24].

Deuxièmement, la corruption est définie en termes d'intérêt public. Selon Carl Jean FRIEDRICH , le schéma de corruption existe chaque fois qu'un détenteur du pouvoir qui est chargé de faire certaines tâches dont il est le fonctionnaire responsable, exige sous forme de récompense monétaire ou autre, telle que l'attente d'un travail à l'avenir, prend des mesures qui favorisent celui qui fournit la récompense et endommage de ce fait le groupe ou l'organisation auquel le fonctionnaire appartient, plus spécifiquement l'administration publique [25].

---

[23] NIMUBONA (J.) et SEBUDANDI (C.), *Le phénomène de la corruption au Burundi, Révolte silencieuse et résignation*, Bujumbura : DAI, INTERNATIONAL ALERT, GRADIS, 2007, p. 4.

[24] NYE (J. S.), « Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis », *American Political Science Review*, 1967, pp 417–427 Cité par MOYO (St.), *Corruption in Zimbabwe: an examination of the roles of the state and civil society in combating corruption*, Philosophy, University of Central Lancashire, thesis, March 2014, pp. 8-9

[25] FRIEDRICH (C.J.), *Corruption Concepts in Historical Perspective: Political Corruption*, London; New Brunswick, 1990, Cité par MOYO (St.), *op. cit.*, p. 9.

Troisièmement, la corruption est liée à la notion d'échange découlant de la théorie du marché. A ce sujet, KLAVEREN soutient que :

« *Le bureaucrate considère sa fonction publique comme une entreprise permettant d'extraire des revenus extra-légaux. En conséquence, le paquet de compensation des fonctionnaires ne dépend pas d'une évaluation éthique de son utilité pour le bien commun, mais précisément de la situation du marché et de son talent pour trouver le point de gain maximal sur la courbe de demande du public* » [26].

De plus, selon Jean Louis ROCCA, « *la corruption apparaîtra avant tout comme un ensemble de comportements liés à la lutte pour la reproduction physique ou pour le contrôle du pouvoir politique et des richesses du pays dans un contexte culturel particulier* »

Le même auteur ajoute que les définitions de la corruption sont innombrables. On peut toutefois tenter de les regrouper autour de 3 familles de pensée. La première envisage que la corruption est prise ici dans son sens plus large, comme flétrissure morale, dégénérescence, péché. Ainsi, la faute du fonctionnaire ou du détenteur du pouvoir, avant d'être un acte illégal aux conséquences matérielles néfastes pour la société, est le signe d'une déchéance par rapport à une norme morale. Le corrompu est celui qui détourne de l'argent mais aussi celui qui le dépense de manière dépravée : débauche sexuelle, jeu, prodigalité excessive. Elle envisage le phénomène de corruption d'un point de vue moral [27].

Le deuxième type de définition ne s'embarrasse guère de considérations morales : ses partisans considèrent au contraire comme indispensable la détermination de critères objectifs pour juger de la faute du fonctionnaire. Pour certains auteurs, le critère essentiel réside dans le respect ou non des règlements de la fonction publique. Le fonctionnaire corrompu aurait un comportement qui violerait les règles formelles de la fonction publique afin d'obtenir des avantages personnels (matériels ou de prestige).

Pour d'autres, cette conception est trop restrictive. Un fonctionnaire peut respecter les règlements tout en violant l'intérêt public, notamment lorsque ces règlements sont absents, flous, incomplets ou archaïques. Il doit donc être jugé avant tout à l'aune de l'intérêt public, c'est-à-dire en fonction des conséquences que peuvent avoir ses actes sur le bien-être collectif[28].

---

[26]MOYO (St.), *op. cit.*, p. 9.
[27] *Ibid.*, p. 16.
[28] ROCCA (J-L), *corruption*, Paris, Syros, 1993, p. 13.

Le troisième type de définitions exclut toute référence au droit et à la moralité. Le pouvoir est ici considéré comme une marchandise vendue par les fonctionnaires et les détenteurs de pouvoir politique sur un marché. La corruption n'est donc qu'une transaction entre un vendeur qui exige de l'argent contre la marchandise qu'il détient et un acheteur qui est contraint d'acquérir cette marchandise (autorisations, attestations, passe-droit, appui politique) pour poursuivre son activité[29].

Dans notre recherche, nous nous sommes borné sur la notion de corruption entendue dans son sens large qui s'aligne pour l'essentiel sur des notions développées par les grandes organisations mondiales et régionales impliquées dans la lutte contre la corruption comme les Nations Unies, *Transparency International*, la Banque Mondiale, l'Assemblée parlementaire du conseil de l'Europe, l'Union Africaine, etc.

Ainsi, selon *Transparency International*, *« la corruption consiste en l'abus d'un pouvoir reçu en délégation à des fins privées »*. Elle la définit comme « *abus de pouvoir à finalité d'enrichissement personnel* »[30].

Cette dernière traite aussi de la « Corruption politique » qu'elle définit de manière restrictive comme « *l'abus du pouvoir par les dirigeants politiques à des fins personnelles, dans le but d'augmenter leur pouvoir ou leurs richesses* » [31].

L'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe définit la corruption comme « *l'utilisation et l'abus du pouvoir public à des fins privées* ».

Pour la Commission des communautés européennes, Jacques HALLAK et Murriel POISSON *« la corruption est liée à tout abus de pouvoir ou toute irrégularité commise dans un processus de décision en échange d'une incitation ou d'un avantage indu »* [32].

Le Groupe Multidisciplinaire sur la Corruption (GMC) du conseil de l'Europe en donne la définition suivante : « *la corruption est une rétribution illicite ou tout autre comportement à l'égard des personnes investies de responsabilité dans le secteur public ou privé, qui contrevient aux devoirs qu'elles ont en vertu de leur statut d'agent d'Etat, d'employé du secteur privé, d'agent indépendant ou d'un autre rapport de cette nature et qui vise à*

---

[29] *Ibid.*, pp 17-18.
[30] https://transparency-france.org/pj-categs/definition/ Consulté le 23 Mai 2020
[31] LASCOUMES (P.), *Corruptions*, Paris, Presses des Sciences Po, 1999, p. 7.
[32] HALLAK (J.) et POISSON (M.), *Écoles corrompues, universités corrompues : que faire*, Institut International de Planification de l'Education – UNESCO, Paris, 2009, p. 29.

procurer des avantages indus de quelque nature qu'ils soient, pour eux-mêmes ou pour un tiers » [33].

La Banque Mondiale retient la définition suivante pour la corruption : « *Utiliser sa position de responsable d'un service public à son bénéfice personnel* » [34]. La banque mondiale prend la définition de la corruption comme « *abus de positions publiques à des fins d'enrichissement personnel* ». La notion de position publique est assez large pour englober non seulement les agents de l'Etat, de l'administration, ou de toute institution publique (fonctionnaire, employé d'une entreprise publique, élu, etc...), mais également toute fonction ou profession qui confère à un individu une responsabilité ou un pouvoir public. Est corrompu celui qui profite de cette fonction pour s'enrichir au-delà de sa rémunération légitime. Son partenaire dans la transaction corrompue (appelé corrupteur) profite aussi indirectement de cette position. Cependant, si chacun réalise un gain sur la base d'une action illégale ou contraire à la morale et au civisme, le corrompu est celui qui abuse du bien public dont il a la charge, c'est d'abord sa responsabilité qui est en cause[35].

I.1.2. Dimensions de la corruption

I.1.2.1. Typologisation classique

I .1.2.1.1. Du pot-de-vin

Selon *le petit Larousse illustré*, le terme pot-de-vin est « *une somme payée en dehors du prix convenu pour obtenir, conclure un marché* » [36]. Dans la culture occidentale, le « pot » était à l'origine le récipient de terre cuite ou d'étain dans lequel l'on servait le vin ou la bière. On offrait à une personne un « pot à boire » par sympathie ou en échange d'un petit service rendu.

L'expression « donner un pot-de-vin » y apparaît au début du XVI[e] siècle avec une connotation très innocente qui signifiait simplement « *donner un pourboire* ». Ce pot pouvait être soit le liquide lui-même (le vin ou la bière), soit quelques pièces de monnaie ne représentant qu'une valeur symbolique. Au fil des siècles, cette coutume a pris une connotation plus péjorative et est devenue synonyme d'illégalité et de corruption.

---

[33] *Ibid.*, p. 9.
[34] *Ibid.*, p. 7.
[35] TALAHITE (F.), « Les enjeux de l'évaluation et de la lutte contre la corruption », *CEPN*- Université Paris Nord, Alger, Décembre 2006, p. 3.
[36] Le Petit Larousse Illustré En couleurs, 1995, p. 811.

La valeur de ce « pot » a pris une valeur beaucoup plus conséquente, qu'elle soit monétaire ou matérielle, désignée par le terme « corruption »[37].

I .1.2.1.2. De la concussion

Selon Jean Louis ROCCA, « *la concussion est la perception illicite de sommes d'argent pour l'obtention d'un service qu'un détenteur de pouvoir doit fournir de par ses fonctions* » [38].

La loi burundaise portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes prévoit deux cas de concussion.

En effet l'article 50 alinéa 1 de ladite loi dispose que :

« *La concussion est le fait de toute personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service publique, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions ou impôts et taxes, amende ou cautionnement, revenus ou intérêts, une somme qu'elle sait ne pas être due ou excéder ce qui est dû* ».

En outre, l'article 50 alinéa 2 dispose qu'est considérée comme concussion :

« *Le fait des personnes visées à l'article 50 alinéa 1 de cette même loi cité en haut d'accorder sous forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise de droits, contribution, impôts ou taxe, amende ou cautionnement, revenus ou intérêts en violation des textes légaux et réglementaires et d'effectuer à vil prix la délivrance des biens publics* » [39].

I .1.2.1.3. Enrichissement illicite

L'augmentation substantielle des biens d'un agent public ou de toute autre personne que celui-ci ne peut justifier au regard de ses revenus[40]. De son côté Georges BLUNDO et Jean Pierre OLIVIER de Sardan, « *le fait de bénéficier d'un poste « juteux » dans un service public quelconque est conçu le plus souvent comme une occasion dont il faut profiter au plus vite et au maximum car elle n'est pas éternelle de ce fait la rotation rapide des affectations dans les administrations favorise le phénomène* » [41].

---

[37] NGENDABANKA (A.), *La corruption : Un obstacle à la stabilité sociale et aux droits de l'homme au Burundi*, Bujumbura, Chaire UNESCO en Education à la paix et résolution Pacifique des conflits, 2011, p. 8.

[38] ROCCA (J-L), *op. cit.*, p. 24.

[39] République du Burundi, *La loi Burundaise n°1/12 du 18 Avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes*

[40] Union Africaine, *Convention de l'union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption*, Maputo, le 11 juillet 2003, p. 4.

[41] BLUNDO (G.) et OLIVIER de Sardan (J.P.), *Etat et corruption en Afrique : Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usages (Bénin, Niger, Sénégal)*, Paris, Marseille : Karthala, APAD, 2008, p. 92.

I.1.2.1.4. Prévarication

C'est un vol de ressources publiques par des fonctionnaires. Un exemple dans le secteur de l'éducation est le détournement des fonds destinés à la construction d'écoles pour le financement de partis politiques ou de campagnes électorales[42].

I .1.2.1.5. Fraude

C'est un crime économique impliquant une tricherie, une escroquerie ou une tromperie. Dans le secteur de l'éducation, on peut citer les « usines » à mémoires de fin d'études ou à diplômes, qui permettent à une personne d'acheter un faux diplôme directement sur le Web ; ou encore les enseignants fantômes, dont les noms apparaissent sur les registres du personnel dans certains établissements[43].

I.1.2.1.6. Extorsion

C'est de l'argent et autres ressources obtenus par coercition, violence ou menace d'utilisation de la force. Les exemples de violence ou de menaces d'utilisation de la violence sont plus rares dans le secteur éducatif que dans d'autres. Toutefois, le harcèlement sexuel d'élèves ou l'obligation pour les parents de payer des droits d'inscription illégaux ou indus s'ils veulent faire admettre leurs enfants à l'école relèvent de l'extorsion[44].

I.1.2.1.7. Favoritisme

Abus de pouvoir impliquant une « privatisation » et une utilisation très partiale des ressources publiques. Le favoritisme, selon lequel un fonctionnaire donne la priorité aux membres de sa famille, appartient à cette catégorie. On en rencontre beaucoup d'exemples dans le secteur éducatif, avec le recrutement des directeurs d'après leur appartenance à un parti politique, ou encore d'enseignants d'après leur appartenance syndicale[45].

---

[42] HALLAK (J.) et POISSON (M.), *op. cit.*, p. 59.
[43] *Ibid.*
[44] *Ibid.*, p. 60.
[45] *Ibid.*

I.1.2.1.8. Le pantouflage

Il désigne la migration d'un haut fonctionnaire du secteur public vers le secteur privé. Ce phénomène se manifeste suivant certains comportements : des employés de l'administration publique qui agissent de façon malhonnête, injuste et partiale ou dont les décisions sont influencées par les projets d'avenir ou par des offres d'emploi externe ; la réintégration des fonctionnaires démissionnaires ou limogés ; les anciens fonctionnaires qui cherchent à influencer leurs homologues encore en poste[46].

I.1.2.1.9. Le népotisme et le copinage

Les deux concepts sont étudiés ensemble parce que le copinage est une forme de népotisme.

-le népotisme : étymologiquement, « népotisme » vient du latin *nepos* qui signifie neveu ou descendant. Le népotisme est la situation dans laquelle un agent public se sert de son pouvoir pour obtenir une faveur, très souvent un emploi pour un membre de sa famille.

De nos jours, et par extension, le népotisme désigne une pratique qui, pour un responsable (élu, haut fonctionnaire, notable, dirigeant d'entreprise...), consiste à distribuer des honneurs, des avantages ou des emplois à des membres de sa famille, à des amis ou à des proches, plutôt qu'aux personnes qui y ont droit (logement, par exemple) ou qui sont les plus compétentes (promotion, attribution de postes) [47].

- le copinage est une forme de népotisme dans laquelle les faveurs vont aux amis et aux collègues. Le corporatisme constitue une manifestation du copinage. Des postes sont attribués par préférence aux membres d'un même corps professionnel[48].

I.1.2.1.10. Le trafic d'influence

La trafic d'influence consiste, pour une personne, à percevoir une rémunération ou un avantage pour faire obtenir une faveur à une autre personne, en usant de son influence réelle ou supposée.

---

[46] MASABO (M.), « Les atteintes à l'éthique dans le service public au Burundi : une banalisation qui mine le fonctionnement de l'Etat », in *Centre d'Analyses et de Recherches Interdisciplinaires sur le Développement dans la Région des Grands Lacs* (CARID-RGL), *Le Burundi face au défi de la corruption, Réflexions sur les enjeux de la construction d'une société républicaine*, Cahiers N°1, Bujumbura, Université du lac Tanganyika, Editions IWACU, 2017, p. 85.

[47] *Ibid.*, p. 81.

[48] *Ibid.*, p. 83.

Le trafic d'influence se manifesterait également sous la forme de ces pratiques dénoncées par des organisations de lutte contre la corruption telle que OLUCOME consistant, pour des multinationales convoitant et soumissionnaires dans des marchés juteux comme l'exploitation de minerais, à offrir des cadeaux significatifs à des autorités ultérieurement impliquées dans le processus d'attribution [49].

I.1.2.1.11. Le clientélisme

Les termes « clientélisme » et « corruption » méritent d'être clarifiés, tant au niveau des concepts que des interactions entre les phénomènes auxquels ils renvoient. Les termes « clientélisme » et « corruption » sont fréquemment accolés l'un à l'autre. Ce rapprochement des deux termes suggère qu'ils sont connexes, c'est-à-dire qu'ils se recoupent largement sur le plan conceptuel et analytique sans se confondre, et que de surcroît, sur le plan empirique, les phénomènes auxquels ils renvoient sont fréquemment associés. D'où l'intérêt d'une double clarification, relative aux concepts en premier lieu, et aux interactions entre les phénomènes auxquels renvoient ces concepts[50].

En ce qui concerne les concepts, la superposition des termes suggère qu'on considère le clientélisme politique comme relevant de la corruption, alors que le fait de les distinguer montre que le terme de corruption est confondu implicitement avec la corruption marchande fondée sur un échange strictement économique, comme le pot de vin. Della Porta DONATELLA *« oppose ainsi la corruption politique, définie comme un troc, décisions politiques contre argent, et le clientélisme, échange de faveurs contre des suffrages électoraux »* [51]

Il s'agit pour Jean François MEDARD d' *« un rapport de dépendance personnelle non lié à la parenté qui repose sur un échange réciproque de faveurs entre deux personnes, le patron et le client qui contrôlent des ressources inégales »*[52].

De plus selon le même auteur il existe 4 traits généraux du clientélisme : a) une relation entre deux personnes ou une personne et une institution ; b) une relation qui lie deux partenaires de statut inégal; une relation de clientèle qui est « une relation d'échange entre des rôles, définie

---

[49] *Ibid.*, p. 84.
[50] MEDARD (J.F.), « Clientélisme politique et corruption », In: *Tiers-Monde*, tome 41, n°161, 2000. Corruption, libéralisation, démocratisation, pp. 75-87, p. 75.
[51] DONATELLA (D.P.), « Les cercles vicieux de la corruption », in DONATELLA (D.P.) et MENY (Y) (dir.), *Démocratie et corruption en Europe*, Paris, La Découverte, 1995, p. 44. Cité par MEDARD (J.F.), « Clientélisme politique et corruption », *op. cit.*, p. 76.
[52] MEDARD (J.F.), « Clientélisme politique et corruption », *op. cit.*, p. 76.

comme un cas spécial de liens dyadiques (à deux personnes) qui implique une amitié largement instrumentale dans laquelle un individu de statut socio-économique plus élevé (le patron) utilise sa propre influence et ses ressources pour fournir de la protection, des avantages, ou les deux, à une personne de statut inférieur (client), qui, pour sa part, rétribue en offrant un soutien général et de l'assistance, y compris des services personnels au patron » ; c) une relation de clientèle qui consiste en un échange de prestations et de services. Par conséquent, un des plus importants facteurs conduisant au clientélisme est l'existence d'espoirs et d'expectatives chez les clients. Cependant, cette approche est très générale car le patronage ne se pratique pas au même degré partout et pour tout le monde. d) Bien plus Jean François MEDARD affirme que « *les ressources échangées peuvent être de nature extrêmement diverses : économiques, politiques, religieuses, psychologiques, militaires, judiciaires, administratives, éducatives... tous les aspects de la vie sont concernés* » *et donc qu'il est « difficile de faire une typologie à partir des ressources »* [53].

Les sciences sociales ont quelque peu délaissé ce concept ancien, qui a pourtant le mérite de rendre compte d'une grande partie des phénomènes de solidarité factionnelle, de patronage, de liens d'affiliation, de préférence partisane, que l'on rencontre quotidiennement à tous les niveaux des administrations africaines. Les nominations, les affectations, les promotions, les mises au placard suivent ainsi assez systématiquement des logiques de réseau, de protection individualisée et de redistribution qui n'ont que fort peu à voir avec des profils de poste dûment définis ou des critères de compétence [54].

Sur une base bien établie de priorité et des interventions de « protecteurs » aux dépens de critères professionnels, la généralisation récente du multipartisme a greffé en outre un immense et omniprésent système de préférences partisanes, du haut en bas de l'appareil d'État : le clientélisme électoral et ses retombées postélectorales et pré-électorales s'est ainsi superposé aux autres formes préexistantes de clientélisme[55].

---

[53] *Ibid.*, p .78.

[54] OLIVIER de Sardan (J.P.), « Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone : un diagnostic empirique, une perspective historique », École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), France; LASDEL, Niamey, Niger, in *Politique africaine* n° 96 , Janvier 2004, pp 138-162, p. 6.

[55] BANEGAS (R.), *La Démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*, Paris, Karthala, 2003. Cité par OLIVIER de Sardan (J.P.), « Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone : un diagnostic empirique, une perspective historique », *op. cit.* p. 7.

Le clientélisme consiste, pour le détenteur d'une autorité, à accorder des avantages indus pour fidéliser des personnes et en faire ses obligés. Il recouvre plusieurs pratiques à savoir : le recrutement d'agents sur la seule base d'affinités politiques au mépris des règles en vigueur, la création de postes en faveur d'amis politiques alors que leur utilité n'est pas avérée, l'utilisation d'une position de pouvoir pour assurer l'impunité d'amis politiques qui auraient commis des actes répréhensibles [56].

I.1.2.2. La typologie de HEIDENHEIMER

HEIDENHEIMER (A.) propose une intéressante typologie de la corruption fondée sur les relations de l'opinion publique aux différentes formes que prend le phénomène. Il distingue notamment la « corruption noire » (*black corruption)*, la corruption blanche (*white corruption*) et la corruption grise (*grey corruption*).

La corruption noire désigne les actes condamnés à la fois par la population et les élites, et que tout le monde considère comme devant être punis car remettant en cause les principes fondamentaux de la vie sociale. A l'autre extrême, la corruption blanche concerne des pratiques qui sont tolérées par la population et les élites. Les politiques de lutte contre ces pratiques n'obtiendront jamais qu'un soutien populaire mince. Entre les deux se situe la corruption grise qui rassemble les actes considérés comme condamnables par certaines parties seulement de la population et des élites[57].

Le premier problème que pose cette typologie réside dans son relativisme absolu. Chaque société réagit de manière très diversifiée par rapport à un même acte. Ce qui est « *gris* » au Burundi peut être « *noir* » en France et vice versa. Le relativisme est aussi temporel. Ce qui était blanc hier pourrait bien devenir très foncé demain. Par ailleurs l'absence de critères objectifs pour juger de la couleur des pratiques rend difficile toute classification systématique.

Par exemple, si l'observateur fait partie d'un groupe social qui considère que le népotisme est le pire des crimes qu'un fonctionnaire puisse commettre, il placera d'emblée le népotisme dans la corruption noire.

---

[56] MASABO (M.), « Les atteintes à l'éthique dans le service public au Burundi : une banalisation qui mine le fonctionnement de l'Etat », in *Centre d'Analyses et de Recherches Interdisciplinaires sur le Développement dans la Région des Grands Lacs* (CARID-RGL), *Le Burundi face au défis de la corruption Réflexions sur les enjeux de la construction d'une société républicaine*, Cahiers N°1, Bujumbura, Université du lac Tanganyika, Editions IWACU, 2017, p. 83.

[57] ROCCA (J.L), *op. cit.*, p.18.

A l'inverse si ses habitudes culturelles le conduisent à considérer comme normal le fait d'aider ses enfants à réussir dans la vie, il aura bien du mal à tenir compte de l'avis des autres parties de la population. Tout dépend donc de la définition de l'opinion publique que l'on se donne.

De plus les jugements que portent la population et les élites d'un pays sur la corruption ne dépendent pas seulement des pratiques elles-mêmes mais aussi du contexte dans lequel s'insèrent ces pratiques et du statut social de leurs auteurs.

Ce que l'on acceptera de la part d'un petit agent public l'envoi d'un modeste cadeau par un fournisseur, par exemple peut être considéré comme une faute grave lorsqu'il s'agit d'un haut fonctionnaire. Un pot-de-vin en nature n'a généralement la même valeur qu'un pot-de-vin en argent.

Une affaire qui éclate en pleine crise économique apparaîtra comme ressortant de la corruption noire alors que la même affaire aurait été jugée comme tout à fait tolérable quelques mois plus tôt.

Le comportement d'un corrompu qui utilise l'argent illégalement gagné à aider les pauvres sera jugé avec moins de sévérité que celui d'un fonctionnaire roulant en V8. De même, on pardonnera facilement à un homme politique populaire quelques manquements à la morale alors que le dirigeant impopulaire sera traité sans merci [58].

I.1.2.3. Les moyens et stratégies utilisés

La corruption se pratique par des moyens aussi divers que variés au Burundi comme ailleurs. Parmi ceux qui sont le plus souvent utilisés, il y a lieu de retenir l'argent, les objets de valeurs ou les cadeaux, les valeurs sexuelles, les avantages et promotions pour des proches, etc. Le pantouflage par exemple de fonctionnaires qui, s'appuyant sur leur position dans l'administration, rendent au détriment de l'Etat des services indus à des grandes entreprises privées et qui, se font embaucher par elles en guise de « remerciements » ; les promesses, les avantages non justifiés comme par exemple une facilité d'accès à des services bancaires ou autres, des promotions pour soi ou pour ses proches, etc.

[58] *Ibid., p. 19.*

Les biens physiques et non-physiques, meubles ou immeubles, tangibles ou intangibles et tout document ou instrument juridique prouvant qu'on a des titres pour ses biens ou des intérêts dans ces mêmes biens, peuvent être utilisés comme des acquis à la suite d'un acte de corruption[59].

Dans certains services publics, notamment économiques, politiques et juridiques ; il arrive que s'établissent des réseaux de corruption. Ainsi, tel personnage aura son douanier, son juge, son ami, etc.

Des clubs se créent pour services et facilités réciproques, échange d'invitations, de cadeaux amicaux, amitiés calculées : « je pousse vos dossiers et vous les miens ». Ici les initiatives sont croisées et tournantes. C'est-à-dire que c'est une corruption en réseau[60].

Bien souvent le corrompu fait délibérément traîner les dossiers, joue au temps mort pour éprouver la patience des prestataires du service public. Il les renvoie pour divers motifs afin que, fatigués d'aller et de venir ou pressés par les délais, ils soient des voies palliatives[61].

I.1.2.4. Causes générales de la corruption

Dans leur étude, Julien NIMUBONA et Christophe SEBUDANDI[62] s'accordent sur les causes générales de la corruption que nous reprenons ci-après :

- **La mauvaise gouvernance** caractérisée notamment par un cadre législatif flou, un système judiciaire inadéquat, un manque de transparence et de responsabilisation, un manque de liberté de la presse, etc. Le seul fait de ne pas punir les corrompus, un signe de mauvaise gouvernance, permet au fléau de la corruption de s'enraciner davantage ;

- **L'absence de toute politique anti-corruption préventive** et de prise de conscience de l'importance des questions comme l'éthique professionnelle, les conflits d'intérêts ;

- **Des faiblesses institutionnelles** : cette situation se rencontre dans des cas où des fonctionnaires sont une forte autorité mais peu de comptes à rendre, des responsables officiels attirés par des rémunérations coupables mais ayant des salaires faibles, etc. La corruption prospère parce que les institutions de contrôle et les groupes de pression sont inexistants, faibles ou lâches ;

---

[59] NGENDABANKA (A.), *op. cit.*, p. 27.
[60] NDAYONGEJE (L.), « La corruption : sa nature, ses causes et ses solutions. », Bujumbura, in *BurundiRealite,* Juin 2003, p. 3-4.
[61] *Ibid.*, p. 3.
[62] NIMUBONA (J.) et SEBUDANDI (C.), *op. cit.* p. 26.

- **Les faibles salaires** : pour des raisons variées, dans certains Etats, l'administration publique octroie des salaires relativement ou réellement faibles à certains agents (comme les médecins, les policiers, les douaniers) qui, par ce fait, se rendent coupables de la corruption. Ces bas niveaux des salaires des agents publics combinés à l'état de pauvreté et d'inflation dans lequel ils vivent les prédisposent à la corruption ;

- **Une culture administrative et corporatiste peu propice qui entretient des craintes et dissuade toute dénonciation**. Des fois celui qui dénonce le corrompu se ridiculise devant le public et, pire encore, peut faire l'objet de représailles d'autant plus que les corrupteurs sont forts et puissants.

- **Des aspects culturels** : les perversions de valeurs culturelles sont souvent pointées du doigt comme une importante cause de la corruption.

En s'y habituant, la corruption peut devenir imperceptible et être considérée par certains comme une nécessité, un « combustible » nécessaire au fonctionnement de la machinerie publique. Au Burundi traditionnel, la pratique de la « cour » et du « don » était courante des fois avec une connotation de corruption.

Dans le Burundi moderne, cette pratique s'est effectivement modernisée. Des liasses ou des chèques, dissimulés dans une enveloppe, sont offerts aux personnes dont on veut obtenir des faveurs indues.[63]

I.1.2.5. Les méfaits de la corruption

Les méfaits de la corruption sont nombreux. Elle freine ou mine le développement (ex. les fonds destinés à la construction des écoles, des routes et des hôpitaux sont détournés). Elle compromet la démocratie et la bonne gouvernance car elle tue la démocratie (ex. la corruption au cours des élections ...) et entame la légitimité des Etats parce que les personnes déclarées élues ne représentent pas le choix du peuple.

Au sein des services publics, la corruption donne lieu à un manque de transparence et d'obligation de rendre compte qui crée un climat de suspicion et de méfiance. Elle compromet le principe de la primauté du droit (ex. la corruption dans le système judiciaire peut occasionner la non-exécution des décisions de justice).

---

[63] *Ibid.*

Elle anéantit la capacité de rendre compte des institutions (ex. la corruption dans la promotion des agents de l'Etat place les moins compétents et les moins aptes à des postes de prise de décisions et de contrôle de l'utilisation des ressources)[64].

Dans les marchés publics et les recrutements, elle tue la concurrence et accroit les coûts des transactions commerciales. Elle anéantit la capacité de performance des individus (ex. les personnes qualifiées, honnêtes et aptes continuent de chômer alors que les personnes malhonnêtes et celles qui ont des relations sont employées.).

La corruption facilite d'autres infractions pénales comme le trafic de la drogue, le terrorisme, la prostitution et le blanchiment d'argent[65].

I.2. DU SERVICE PUBLIC EN LIEN AVEC LA CORRUPTION

Le développement de services publics répondant aux besoins et aspirations des populations est à la fois un impératif et un sacerdoce pour la puissance publique. La délivrance de services publics doit être perçue comme une mission régalienne de l'État qui seul, est en mesure de garantir l'équité et la justice dans l'accès des populations au bien-être social. C'est donc à l'aune de sa capacité à prendre en charge les besoins incompressibles des citoyens, à travers le service public, que se mesurent la crédibilité et la viabilité d'un État[66].

I.2.1. Notion de service public

L'expression désigne une activité (sens matériel). Elle désigne aussi un organisme, une structure (sens organique). On peut réunir les éléments organiques et matériels ; d'où deux acceptions :

-l'acception organique : le plus souvent, l'activité de service public est exercée directement par l'autorité publique (Etat, collectivité territoriale ou locale) ou sous son contrôle, dans le but de satisfaire un besoin d'intérêt général, ainsi avec des moyens financiers ou matériels destinés à faire fonctionner le tout[67].

---

[64] AKERE MUNA (T.), *Comment comprendre la convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions assimilées*, TI, London, 3ème édition, 2005, p. 11.
[65] *Ibid.*
[66] FALILOU MBACKE (C.) et al., « Gouvernance et services publics », Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique, in *Cahier de propositions* n°2010-5, Bamako, p. 7.
[67] MASABO (M.), *op. cit.*, p. 70.

-l'acception matérielle : le service public est une activité ordonnée sur la satisfaction des besoins d'intérêt général. L'objectif, le but d'intérêt public et la finalité de la satisfaction des besoins d'intérêt général de l'activité sont les éléments significatifs. L'enseignement est un service public au sens matériel[68].

Selon Jean LE BRUN et Paul ORIANNE, *« la gestion publique s'exprimait tout entière dans un ensemble d'actions organisées de manière stable et permanente, en vue de rencontrer, dans les meilleures conditions, l'ensemble des besoins collectifs. Ces actions organisées ont été alors qualifiées de services publics »*[69].

Ainsi, selon Jacques CHEVALLIER, « *le service public est un ensemble d'activités considérées comme étant d'intérêt commun et devant être à ce titre prises en charge par la collectivité, c'est-à-dire d'une sphère de fonctions collectives* » [70].

I.2.2. Agent public

Un agent public est tout fonctionnaire ou employé de l'Etat ou de ses institutions, y compris ceux qui ont été sélectionnés, nommés ou élus pour entreprendre des activités ou exercer des fonctions au nom ou au service de l'Etat, à tout niveau de sa hiérarchie [71].

I.2.3. Les principes fondamentaux du service public

On distingue les principes cardinaux et les principes additionnels.

I.2.3.1. Les principes cardinaux

I.2.3.1.1. Egalité

Dans le tome III de son *Traité de droit constitutionnel* Léon DUGUIT, qui fut l'un des pères de la théorie du service public, aborde la question dans son dernier chapitre. Il se focalise principalement sur les grands principes de l'Etat de droit, tels qu'ils ont été exprimés dans les Déclarations des droits de l'homme et tels qu'ils déterminent en démocratie les principes généraux du droit.

---

[68] *Ibid.*, p. 71

[69] LE BRUN (J.) et ORIANNE (P.), « considérations sur le droit de la décentralisation par services », in LE BRUN (J.) (Sous la dir.), *Dictionnaire des services publics relevant de l'Etat : règles d'organisation et de fonctionnement*, Centre de Droit de la Gestion et de l'Economie Publique, Université Catholique de Louvain, Bruxelles, 1977, p. I/5.

[70] CHEVALLIER (J.), « Les nouvelles frontières du service public », in *Regards croisés sur l'économie*, La Découverte, 2007/2 n° 2, p. 2

[71] U.A, *Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration*, Addis-Abéba , le 31 Janvier 2011, p. 3.

Parmi ces principes figure, rappelle DUGUIT, le « principe d'égalité », qui stipule que « le législateur ne peut faire aucune loi qui porte atteinte à l'égalité des individus » [72].

Selon Max WEBER, *« sans haine et sans passion, de là sans « amour » et sans « enthousiasme », sous la pression des simples concepts du devoir, le fonctionnaire remplit sa fonction « sans considération de personne », formellement de manière égale pour tout le monde », c'est-à-dire pour tous les intéressés se trouvant dans la même situation de fait »*[73].

Ce principe apparaît comme le corollaire du principe d'égalité des citoyens devant la loi consacrée par l'article 22 de la constitution de la République du Burundi du 07 Juin 2018 qui leur assure une protection égale.

« *Nul ne peut être l'objet de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son ethnie, de son sexe, de sa langue, de sa couleur, de sa situation sociale, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques, du fait d'un handicap physique ou mental, du fait d'être porteur du VIH/SIDA ou toute autre maladie incurable.* » [74].

C'est à la fois le principe fondamental du service public et l'une des valeurs de la République. Les services publics sont le principal instrument de réalisation de ce principe et l'égalité d'accès aux services publics est déterminante pour l'accomplissement de cette mission[75].

Le principe d'égalité implique qu'aucune distinction ne soit faite entre usagers quant à l'accès au service public comme au service rendu lui-même. Chacun doit être à même de bénéficier des prestations du service public sans se trouver en position d'infériorité en raison de sa condition sociale, de son handicap, de sa résidence, ou de tout autre motif tenant à sa situation personnelle ou à celle du groupe social dont il fait partie [76].

---

[72] DUGUIT (L.), *traité de droit constitutionnel* (1911), Paris, Boccard, 2[è] éd., 1923, cité par THIAW-PO-UNE (L.), « Les services publics face au principe d'égalité. » In: *Raison présente*, n°152, 4e trimestre 2004.Discriminations. p. 2.

[73] WEBER (M.), *Economie et société*, Tome 1, traduit de l'allemand par Julien FREUND, Kamnitzer, Pierre Bertrand, sous la direction de CHAVY (J.) et d'Eric de Dampierre, Paris, Plon, 1971, p. 231.

[74] République du Burundi, *article 22 de la Constitution de la république du Burundi*, 2018, p 6.

[75] MASABO (M.), *op.cit.*, p 74.

[76] *Ibid.*

I.2.3.1.2. Continuité

L'importance des services publics induit un principe de continuité. La continuité des services publics est la concrétisation de celle de l'Etat et elle peut également être considérée comme un corollaire de celui d'égalité, car la rupture du service pourrait introduire une discrimination entre ceux qui en bénéficient et ceux qui en sont privés[77].

La notion de continuité est exprimée dans l'article 96, alinéa 1 de la constitution de la République du Burundi du 07 Juin 2018. *« Le Président de la République, chef de l'Etat, incarne l'unité nationale, veille au respect de la constitution et assure par son arbitrage la continuité de l'Etat et le fonctionnement régulier des institutions »*[78].

La continuité est de l'essence même du service public. Elle exige la permanence des services essentiels pour la vie sociale comme les services de sécurité (police, pompiers), les services de santé (hôpitaux), les services de communication, certains services techniques (électricité, gaz, eau), etc. Elle implique que tout service doive fonctionner de manière régulière, sans interruptions autres que celles prévues par la réglementation en vigueur et en fonction des besoins et des attentes des usagers. Elle suppose aussi dans son acceptation actuelle, la présence de services publics rénovés et polyvalents dans les zones rurales et dans les quartiers urbains en difficulté[79].

Dans une période de rapide transformation des technologies et des besoins, la continuité suppose donc des aménagements et rejoint le principe d'adaptation des services.

I.2.3.1. 3. Adaptation (mutabilité)

« L'adaptation est nécessaire pour ajuster les technologies aux besoins, tous deux en évolution rapide ; lorsque les exigences de l'intérêt général évoluent, le service doit s'adapter à ces évolutions »[80].

Se fondant sur les évolutions (voire mutations) technologiques, économiques et sociales, ce principe a du mal à trouver sa traduction en droit où il prend le plus souvent la forme de questions relatives à la création ou suppression d'un service.

---

[77] PETIT (F.), « Quels principes pour les services publics ? Egalité, continuité, adaptation, accessibilité, neutralité, transparence, confiance et fiabilité », AITEC (Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs), *Services publics et Europe*, Paris, 2005, p 3.
[78] République du Burundi, *article 96, alinéa 1 de la Constitution de la république du Burundi*, 2018, p 16.
[79] PETIT (F.), *op.cit.*, p 3.
[80] SAK (B.) et CAPONETTI (L.), « Comment définir le service public à travers ses différentes facettes, missions et principes ? », in *CIRIEC* N° 2016/06, Bruxelles, avril 2016, p 15.

Un service public n'existant pas durablement par nature et tous relevant, en dernier ressort, de choix des autorités publiques, il est pratiquement impossible de déduire du principe de mutabilité une obligation stricte pour le gestionnaire ou un droit précis pour l'usager.[81] Par contre, il peut signifier une obligation pour ce dernier de se plier aux modifications que suppose l'adaptation du service aux évolutions de l'intérêt général[82].

Ainsi par exemple partant de l'introduction des technologies de l'information et de la communication Michel CROZIER dit : *« pour réussir un service public, pour être rentable, l'informatique exige un degré de transparence parfaitement inconnu du jeu administratif. Elle pousse à la suppression des intermédiaires et des réseaux d'influence.*

Moderniser la gestion à l'aider de l'informatique, c'est simplifier, clarifier, économiser le temps et les efforts, mais c'est aussi faire apparaître la vérité, forcer chacun à prendre la responsabilité de sa performance réelle »[83].

I.2.3.2. Les principes additionnels

I.2.3.2.1. Accessibilité

L'accessibilité et la simplicité sont les conditions mêmes d'un service tourné vers les usagers. La complexité des règles administratives, l'inflation des textes législatifs et réglementaires sont à juste titre dénoncés et l'opacité de certaines règles ne peut que susciter l'incompréhension entre les services publics et l'usager-citoyen.

La complexité est pour une part inévitable, dans une société elle-même de plus en plus complexe et diversifiée et pour une administration qui s'efforce de répondre à des exigences de plus en plus fortes et à des demandes de plus en plus personnalisées. L'existence de procédures ou de textes clairs et compréhensibles est toutefois garante de l'état de droit dans une société républicaine caractérisée par : neutralité, égalité et respect de la loi dans des conditions identiques pour tous en fonction des situations de chacun[84].

L'effort de simplification et de clarification administrative est donc un levier essentiel de l'amélioration de la relation des services publics avec leurs usagers. Les services publics doivent s'attacher à lutter contre l'inflation des normes de toutes sortes et ne préparer de nouvelles règles juridiques que dans la mesure où le problème posé ne peut être résolu par d'autres moyens.

---

[81] *Ibid.*
[82] *Ibid.*
[83] CROZIER (M.), *On ne change pas la société par décret*, Paris, Edit. Grasset, 1979, p 91.
[84] PETIT (F.), *op. cit.*, p 5.

Ils doivent en permanence rechercher les moyens d'un allégement des démarches et formalités que l'usager doit accomplir pour bénéficier d'un service ou d'une prestation et tout usager doit pouvoir être aidé par les agents des services publics pour l'accomplissement des formalités qui le concernent[85].

Les services publics doivent aussi être accessibles en termes d'implantation géographique. Ainsi en est-il de la présence administrative en milieu rural comme dans les quartiers en difficulté des zones urbaines. L'accessibilité concerne d'abord la détermination des horaires d'ouverture des bureaux. Dans ce cas, elle est conçue comme un des moyens d'application du principe de continuité du service public.

En effet, l'accessibilité relève des politiques d'accueil des administrés, traduites dans les consignes relatives à l'aménagement des locaux, à l'orientation des usagers. Au Burundi, l'aménagement des locaux administratifs n'a pas toujours tenu compte des usagers handicapés[86].

I.2.3.2.2. Neutralité

La Charte des services publics introduit un principe de neutralité : *« Corollaire du principe d'égalité, la neutralité garantit le libre accès de tous aux services publics sans discrimination. Intimement liée à la nature de l'État républicain, à son rôle de gardien des valeurs républicaines, la neutralité doit s'inscrire dans l'activité quotidienne des services publics.*

Elle implique la laïcité de l'État, l'impartialité des agents publics et l'interdiction de toute discrimination fondée sur les convictions politiques, philosophiques, religieuses, syndicales ou tenant à l'origine sociale, au sexe, à l'état de santé, au handicap ou à l'origine ethnique. Tout usager dispose donc des mêmes droits face à l'administration et les procédures doivent être garantes de son impartialité »[87].

---

[85] *Ibid.*
[86] MASABO (M.), *op. cit.*, p 76.
[87] TRIBILLON (J-F) et BRACHET (Ph.), « La Charte des services publics : La documentation française », *AITEC* (Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs), Paris,1992, p 4.

I.2.3.2.3. Transparence

La transparence et la responsabilité permettent aux citoyens et aux usagers de s'assurer du bon fonctionnement du service public et de faire valoir leurs droits ; cette exigence s'est renforcée au milieu des années quatre-vingt, en réaction à divers scandales révélant que des conventions de délégation de service public permettaient de fonder un circuit de financement occulte de partis politiques. Et que plus largement, les règles de passation des marchés publics n'étaient trop souvent pas respectées par les collectivités locales[88].

Le principe de transparence permet à tout citoyen ou usager de s'assurer du bon fonctionnement des services publics. Tout usager dispose d'un droit à l'information sur l'action des services publics et ceux-ci ont l'obligation d'informer les usagers de manière systématique (média, presse, brochure, guide). La transparence doit être conçue comme une condition du dialogue et de la concertation, mais également comme un instrument du contrôle de l'action des services publics par les usagers[89].

L'action de l'administration doit respecter certaines procédures (enquêtes publiques, procédures consultatives, motivation des décisions). L'administration doit s'efforcer de suivre une procédure contradictoire préalable à la décision afin de permettre à l'administré de faire valoir ses arguments[90].

De même, les services publics doivent, toutes les fois qu'il est possible, consulter leurs usagers avant de prendre des décisions touchant à l'organisation et au contenu du service rendu dans leurs unités de base.

La transformation de l'action des services publics passe par une évaluation objective du résultat de cette action et, sur cette base, par des mesures destinées à en mesurer l'efficience. L'évaluation des politiques et des actions publiques est un devoir s'imposant à tous les services et à tous les niveaux de l'État. Elle est le gage de l'efficacité mais aussi de l'effectivité du service public[91].

---

[88] *Ibid.*
[89] SAK (B.) et CAPONETTI (L.), *op. cit.*, p 17.
[90] *Ibid.*
[91] *Ibid.*

I.2.3.2.4. Confiance et fiabilité

« La confiance et la fiabilité imposent de se comporter en toute circonstance en partenaires loyaux »[92]. L'usager a le droit à la sécurité juridique et à la fiabilité dans ses relations avec l'administration et les services publics. Cela signifie notamment que : l'État doit établir clairement les modalités et conditions de fonctionnement de ses services publics ;

Les règles doivent être stables : en cas de changement imposé par l'évolution de la société ou les circonstances, les nouvelles règles doivent être mises en vigueur suivant des modalités permettant à l'usager de s'adapter dans les meilleures conditions[93].

Sur le terrain économique et social, la fiabilité des services publics est un enjeu de taille à l'heure actuelle au Burundi. En effet, les entreprises qui voudront s'implanter et donc créer des emplois se tourneront plus facilement vers les pays qui présenteront l'environnement administratif le plus sûr juridiquement et le plus performant. Une évaluation des règles existantes devra être faite et, dans toute la mesure du possible, des fiches d'impact estimant les coûts tant directs qu'induits pour l'administration et les usagers seront établies pour les nouvelles règles.

Les relations avec les usagers et les clients des services publics doivent être pensées non en termes d'obligations et de suspicion mais de partenariat et de confiance réciproque[94].

Enfin, les services publics doivent savoir reconnaître leurs erreurs, les corriger le plus rapidement possible et en tirer toutes les conséquences tant auprès des usagers pour des dédommagements éventuels qu'en terme de réglementation et d'organisation des services[95].

I.2.4. Service public et corruption

Dans de nombreux Etats, les citoyens vivent des expériences négatives lorsqu'il s'agit de protéger leurs besoins fondamentaux et de ceux de leurs familles. Dans ces pays, les habitants sont souvent contraints d'aider leurs familles, leurs amis ou des membres de leur communauté, et de recevoir l'aide de ceux-ci.

---

[92] PETIT (F.), *op.cit.*, p 7.
[93] TRIBILLON (J-F) et BRACHET (Ph.), *op.cit.*, p 5.
[94] SAK (B.) et CAPONETTI (L.), *op. cit.*, p 18.
[95] TRIBILLON (J-F) et BRACHET (Ph.), *op. cit.*, p 5.

Sans une bonne gouvernance, sans des services publics transparents qui fonctionnent et auxquels tous les citoyens ont accès de façon équitable, l'offre de cadeaux ou d'argent constitue souvent le seul et unique moyen pour certaines personnes d'accéder aux soins de santé ou d'obtenir des permis de bâtir et des décisions de justice ou autres attestations de la part de l'administration publique[96].

Le service public est particulièrement touché par la petite corruption. Les citoyens sont floués. La petite corruption anéantit le principe de traitement équitable et ébranle l'intégrité des employés du secteur public. Ce qui devrait être un service public n'est alors plus qu'une simple transaction commerciale. Elle met également à mal la volonté publique de s'attaquer à la corruption de grande échelle. Il s'avère plus que nécessaire de mettre un terme à la petite corruption[97].

Selon Anastassiya ZAGAINOVA, « *l'octroi des passeports de voyage, l'enregistrement des mariages, des décès ou des naissances etc. sont toujours des monopoles d'État. Une relation de corruption entre le pouvoir et le citoyen s'établit lorsque le pouvoir fournit illégalement aux citoyens des prestations (autorisations ou attestations), ou lorsque le pouvoir, dans l'exercice de ses fonctions de limitation et de régulation, contraint d'une manière illégitime le citoyen à partager ses ressources avec l'État (prélèvements en tout genre ou amendes)* » [98].

La petite corruption résulte donc des relations entre les usagers et les services publics tels que la police, les services d'état civil, les services des impôts, la santé, la justice, l'éducation etc. On l'appelle aussi basse corruption ou corruption de rue pour qualifier cette forme à laquelle les individus peuvent être confrontés plus ou moins quotidiennement. Les sommes concernées sont assez modestes, mais du fait du caractère souvent routinier de cette corruption, les sommes agrégées ne sont pas négligeables. Des quantités modestes de pots-de-vin aux autorités peuvent permettre une myriade d'activités et de transactions criminelles, telles que la contrebande et le trafic.

D'une manière générale, la petite corruption se réfère aux sommes impliquées assez modestes et prend généralement un caractère d'extorsion plus que de collusion[99].

---

[96] HALL (D.), « Corruption et services publics », Londres, Université de Greenwich, *PSIRU*, novembre 2012, p1.

[97] *Ibid.*

[98] ZAGAINOVA (A.), *La corruption institutionnalisée : un nouveau concept issu de l'analyse du monde émergent*, Grenoble, Economies et finances. Université de Grenoble, thèse, 2012, p 68.

[99] *Ibid.*

D'après Jürgen BUXBAUM, la corruption dans les services publics est souvent perçue comme étant le fait d'employés de la fonction publique qui, individuellement, empochent des dessous de table en échange de faveurs ou de services rendus à des particuliers. De nombreuses personnes des pays riches ou plus développés pensent, quant à elles, que la corruption est surtout un problème propre aux responsables politiques des pays pauvres ou en développement. Mais ce ne sont là que quelques aspects de la corruption qui, si l'on ne s'intéresse qu'à eux, risquent d'occulter le problème fondamental de la corruption qui se pose à toutes les sociétés du monde[100].

La nature particulière des fins assignées au service public implique des règles de gestion différentes. La conception française du service public insistera fortement sur cette dimension : l'existence d'un service public entraîne l'application d'un « régime juridique » spécifique et dérogatoire par rapport au droit commun. Le noyau dur de ce régime, commun à l'ensemble des services publics même économiques, sera cristallisé autour des trois grands principes de « continuité », « égalité » et « mutabilité » : parce qu'ils sont préposés à la satisfaction des besoins collectifs, les services publics sont tenus de fonctionner de manière régulière et continue, dans des conditions égales pour tous, et leurs règles de fonctionnement doivent pouvoir être adaptées à tout moment. Corrélativement, la finalité qui lui est assignée justifie que le service public soit protégé de la pression de la concurrence : les grands services publics structurés en réseaux bénéficiaient ainsi d'un statut monopolistique[101].

Selon David HALL, la petite corruption entrave sérieusement les services publics. Les citoyens sont floués. La petite corruption anéantit le principe de traitement équitable et ébranle l'intégrité des employés du secteur public. Ce qui devrait être un service public n'est alors plus qu'une simple transaction commerciale. Elle met également à mal la volonté publique de s'attaquer à la corruption de grande échelle. Il s'avère plus que nécessaire de mettre un terme à la petite corruption[102].

---

[100] BUXBAUM (J.), « Corruption et services publics : Approche politique d'une campagne de la PSI et de ses affiliés », *Public Services International*, Paris, 2010, p. 1.
[101] CHEVALLIER (J.), *op. cit.*, p. 4.
[102] *Ibid.*, p. 1.

Conclusion partielle

Le phénomène de la corruption passionne les esprits érudits depuis l'antiquité. C'est bien la corruption du domaine politique surtout dans les services publics qui stimulait les réflexions des chercheurs au cours des siècles. Aujourd'hui encore, la grande corruption est répandue à travers le monde. Peu de pays peuvent se vanter de l'entière intégrité de leur gouvernement ; même si dans les pays développés cette forme de corruption n'est pas généralisée, elle est toutefois systématique dans beaucoup de domaines. Les éclairages de ce chapitre nous ont permis de donner une description globale de ce que sont la corruption et le service public.

CHAP. II. ETAT DES LIEUX DE LA CORRUPTION ET L'ACCES AUX SERVICES PUBLICS EN COMMUNE KABARORE

II.0. INTRODUCTION

D'après l'article 5 de la loi N°1 /33 du 28 novembre 2014 portant révision de la loi N°1/02 du 25 janvier 2010 portant organisation de l'administration communale : *« La commune est chargée de la gestion des intérêts locaux de la population de son ressort. Elle assure les services publics répondant aux besoins de cette population et qui ne relèvent pas, par leur nature, leur importance ou par détermination de la loi, de la responsabilité directe de l'Etat. L'Etat peut lui déléguer la gestion ou l'exécution, sur le plan local, de certaines des missions qui lui incombent. Dans ce cas, il met à sa disposition les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires. Les modalités de transfert de compétences aux communes par l'Etat sont déterminées par une loi spécifique »*[103].

La notion de « service public » signifie *« une mission générale ou une prestation particulière qui est due par l'Etat à tous les citoyens appelés usagers ».* Par extension, l'ensemble des services publics définit les fonctions de l'Etat dont l'autorité publique assure la mise en œuvre. C'est donc l'ensemble des activités exercées *« par ou pour le compte de la puissance publique dans le but de satisfaire une demande sociale considérée comme devant être disponible pour tous »*[104].

La performance d'un service public dans une commune dépend dans une grande mesure de la manière dont son budget et son personnel sont gérés. Les opinions recueillies auprès des personnes interrogées dans le cadre de notre enquête nous ont permis d'apprécier la situation de la gestion de ces types de ressources et le niveau de corruption dans les services publics au niveau de la commune sous étude.

---

[103] République du Burundi, *la loi N°1 /33 du 28 Novembre 2014 portant révision de la loi N°1/02 du 25 Janvier 2010 portant organisation de l'administration communale, art. 5.*

[104] OAG, *Analyse de la problématique d'accès à l'information Administrative et aux services publics au Burundi*, Bujumbura, juin 2011, p. 27

II. 1. CADRE LEGAL ET JURIDIQUE DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUTION

Le Burundi dispose tant d'instruments juridiques nationaux et internationaux de prévention et de lutte contre la corruption.

II.1.1. Les instruments juridiques internationaux

Le Burundi a ratifié en Janvier 2005 les deux textes internationaux qui visent à combattre la corruption : la « Convention des Nations Unies contre la corruption » et la « Convention de l'Union Africaine de prévention et de lutte contre la corruption ». La Convention des Nations Unies contre la corruption est le seul instrument international juridiquement contraignant dans ce domaine et a été ratifié par plus des deux tiers des Etats Membre de l'ONU.

II.1.2. Les instruments juridiques nationaux

Le Burundi a adopté un bon nombre de lois afin de mettre en œuvre les dispositions stipulées par les instruments juridiques internationaux :

La loi n° 1/03 portant ratification de la Convention avait été adoptée le 18 janvier 2005, la loi n° 1/12 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes a été adoptée le 18 avril 2006, la loi n° 1/12 de 2006 a été intégrée pour la majeure partie dans la loi n°1/27 du 29 décembre 2017 portant révision du Code pénal, la loi N°1/16 du 25 mai 2015 portant modalités de transfert des compétences de l'Etat aux communes.

Il faut signaler que la Cour anticorruption, la Brigade anticorruption et le Ministère public avaient l'habitude de se référer aux dispositions spéciales, c'est-à-dire à celles de la loi, ainsi qu'à leur numération. Deux autres lois ont été dans ce cadre ratifiées, la loi n° 1/27 du 3 août 2006 portant création, organisation et fonctionnement de la Brigade spéciale anticorruption, et la loi n° 1/36 du 13 décembre 2006 portant création de la Cour anticorruption.

II.1.3. Les instruments politiques

- Plan National de Développement du Burundi (PND Burundi 2018-2027)
- Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption 2011-2015
- OBR, stratégie de lutte contre la corruption 2018-2023
- République du Burundi, Vision 2025, Juin 2011

II. 2. CADRE INSTITUTIONNEL

Sur base de la loi, des institutions spécialisées dans la lutte contre les délits de corruption et infractions connexes ont été créées en 2006, à savoir la Brigade Spéciale Anti-corruption, le Parquet général près la Cour anti-corruption et la Cour anti-corruption. Leur travail est complété par celui des cours et tribunaux ordinaires qui sont également impliqués dans le jugement des affaires de corruption, notamment dans les cas de dossiers mixtes qui incluent la corruption et autres infractions connexes ainsi que dans les appels contre les décisions de la Cour anti-corruption qui sont déposés à la Cour suprême. Cette dernière a aussi compétence exclusive à l'égard de personnes qui bénéficient des privilèges de juridiction.

En outre, deux autres institutions de contrôle fournissent des informations sous forme de rapports sur la gestion des services et des finances publiques : l'Inspection Générale de l'Etat également créée en 2006 et la Cour des comptes établie deux ans plus tôt.

Il faut noter cependant que la Haute Cour de justice, seule compétente pour juger les plus hautes personnalités du pays prévue par la Constitution du 17 Juillet 2018 en son article 239, n'a toujours pas été créée. Loin d'être anodin, il s'agit d'un indice fort d'un manque d'engagement de la plus haute autorité du pays à promouvoir l'Etat de droit[105].

Le Burundi est doté d'un système judiciaire de type inquisitoire. Le Code de procédure pénale prévoit que *« le Ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi »*. Les officiers de la Brigade anticorruption, établie en avril 2006 comme nous l'avons signalé en haut et opérationnelle depuis juin 2007, sont investis des pouvoirs de police judiciaire. Le Parquet anticorruption exerce les fonctions du Ministère public. La loi n° 1/36 du 13 décembre 2006 établit la Cour anticorruption, qui a compétence à l'égard des infractions de corruption et des infractions connexes. Son travail est alimenté par les dossiers provenant de la Brigade anticorruption et de l'Inspection Générale de l'État.

L'Inspection générale de l'État (IGE) a été créée par le décret présidentiel n° 100/277 du 26 septembre 2006 dans le cadre de la mise en application de la loi n° 1/12 de 2006, et installée en 2007. Elle est chargée du contrôle à trois niveaux : conformité, financier et performance. La Cour des comptes a son fondement dans l'article 178 de la Constitution de 2005. La Cour fut créée par la loi n° 1/002 du 31 mars 2004. Elle a une triple mission : de contrôle, d'information et juridictionnelle.

---

[105] RUFYIKIRI (G.), « Corruption au Burundi : problème d'action collective et défi majeur pour la gouvernance », *Institute of Development Policy and Management (IOB)*, University of Antwerp., Mars 2016, p. 11

Cependant le Conseil constitutionnel a déclaré sa mission juridictionnelle non conforme à la Constitution, donc la Cour des comptes n'exerce que son contrôle financier.

Des échecs sont souvent constatés lorsque des modèles occidentaux des institutions sont importés vers les pays en développement sans tenir compte de l'environnement politique local fortement influencé par une *« culture politique particulariste »* que ROTHSTEIN [106] l'a définie comme « *un système dans lequel le traitement des citoyens par le gouvernement dépend de leur statut ou position dans la société* ».On observe ce genre de traitement en commune Kabarore . Des hommes riches ou de statut social diffèrent de celui de autres citoyens, la manière dont ils sont accueillis n'est pas applicable pour tous. Ce favoritisme entraine la violation du principe d'égalité pour tous devant les services publics.

Au niveau de la commune KABARORE, les infractions liées à la corruption sont traitées par l'officier de police au niveau communal (Commissaire communal) en collaboration avec l'OPJ mais aussi en collaboration avec la Brigade Spéciale anti-Corruption spécifiquement, son démembrement au niveau provincial. Il faut signaler qu'il n'existe pas des groupes de pression œuvrant dans le secteur de lutte contre la corruption au niveau de la commune sous étude, ce qui est aussi une entrave.

II.3. PRESENTATION DE LA COMMUNE KABARORE

II.3.1. Historique de la commune KABARORE

La naissance des communes au Burundi date de 1960, avec ordonnance législative du gouvernement n° 221/253 du 26 septembre 1960 qui fut signée par le résident du Ruanda-Urundi Jean Paul HARROY. A cette date, les territoires en même temps que les chefferies furent supprimés cédant la place aux provinces et communes.

C'est dans l'objectif de découper le pays de façon à mettre à la disposition de la plus petite unité administrative du pays, des revenus suffisants pouvant permettre l'autofinancement et l'autogestion que les communes furent créées par le décret- loi Du 25 décembre 1959.

---

[106] ROTHSTEIN (B.), « The quality of government: corruption, social trust, and irregularity » in *international perspective*, Chicago, The University o201f Chicago Press, 2011, p. 108. Cité par RUFYIKIRI (G.), *op. cit.*, p. 12.

La commune était dotée d'une personnalité civile et administrative par un chef provisoire assisté par un chef communal dont celui-ci assurait la présidence. Les conseillers communaux étaient élus au suffrage universel.[107]

En 1962, l'assemblée nationale vota une loi qui conférait aux communes la personnalité civile et l'autonomie de gestion. L'incapacité des communes de pouvoir réaliser des activités socio-économiques liée au fait que la population était peu nombreuse entraîna le manque des ressources financières. Le nombre des communes fut dès lors ramené de 181 à 78 par l'arrêté-loi N°001/798 du 30 octobre 1965 qui avait mis en place une nouvelle administration communale. Le Bourgmestre fut remplacé par l'administrateur communal. Alors que le Bourgmestre était élu, l'administrateur était désigné par le gouverneur de province sur proposition du commissaire d'arrondissement parmi les secrétaires communaux en fonction[108].

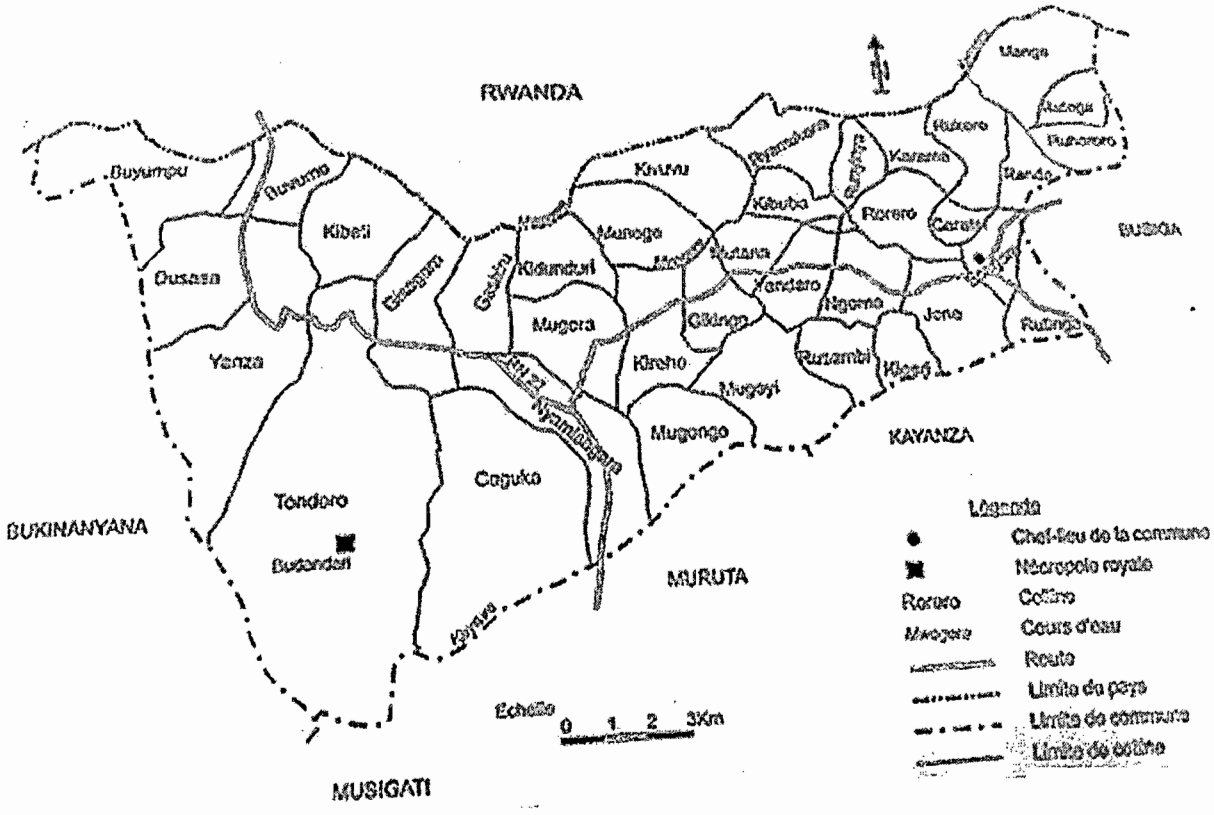
La naissance de la commune KABARORE s'inscrit donc dans ce processus de transformation, réaménagement et consensus politico-administratif. Par après, le décret-loi n°1/10 du 24 juillet 1987 portant réorganisation de l'administration de base viendra compléter cette réforme communale en instaurant au sein de chaque commune, des zones et collines.

Les responsables à tous les niveaux sont chargés d'assurer pleinement l'administration de base sur tous les plans (éducatif, social, politique et économique). Actuellement la commune compte trois zones (3) et trente-sept collines (37)[109].

---

[107] NSHIMIRIMANA (S.), *Evolution socio-économique de la commune Kabarore de 1960 à nos jours*, Université du Burundi, FLSH, Département d'Histoire, mémoire, Bujumbura, Août 2011, p. 4.
[108] *Ibid.*
[109] *Ibid.*, p. 5.

II.3.2. Situation géographique de la commune KABARORE



Source : Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction National, Monographie de la commune Kabarore, Septembre 2006, p. 2 cité par NSHIMIRIMANA (S.), op. cit., p. 5

La province KAYANZA compte 9 communes (KABARORE, KAYANZA, GATARA, MATONGO, BUTAGANZWA, MUHANGA, RANGO, GAHOMBO, MURUTA). La commune KABARORE occupe tout le nord de la province Kayanza ainsi que sa frontière avec la République du Rwanda. Elle est limitée, au sud par la commune de Kayanza, Muruta, Musigati respectivement des provinces de KAYANZA et BUBANZA ; tandis qu'à l'Est, elle est frontalière de la commune BUSIGA de la province de NGOZI. Et puis à l'Ouest se trouve la commune BUKINANYANA de la province CIBITOKE. Elle est la commune la plus vaste de la province KAYANZA. Sa superficie est estimée à 200,12 km^2, soit 16,2% de la province Kayanza (1.233,24km^2) et 0,7% du pays (27 834 km^2) [110].

[110] Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction National, Monographie de la commune Kabarore, Septembre 2006, p. 2 cité par NSHIMIRIMANA (S.), op. cit., p. 5.

II.3.3. Subdivisions zonales et collinaires de la commune Kabarore

Le décret- loi n^0 1/10 du 24 juillet 1987 portant réorganisation de l'administration de base fut signé pour compléter la réforme administrative. Il est instauré au sein de chaque commune, des zones et des collines. La commune KABARORE compte actuellement trois zones (3) et trente- sept collines (37), le chef-lieu de la commune se trouve en zone Jene. Elle est subdivisée comme suit :

Tableau 1 : Subdivisions zonales et collinaires de la commune Kabarore

ZONES	COLLINES
JENE	1. CARATSI 2. RANDA 3. SONGORE 4. JENE 5. RORERO 6. YANDARO 7. KARAMA 8. RUHINGA 9. KIBUBA 10. KIGERI 11. MANGA 12. MUGOYI 13. MUTANA 14. NGOMA 15. RUHORORO 16. RUKERE 17. RUNYINYA 18. RUSAMBI 19. RUTEGA 20. RYAMUKONA
KABARORE	1. CAGUKA 2. GIKINGO 3. KIDUNDURI 4. KIREHE 5. MUGERA 6. KIVUVU 7. MUGONGO 8. MUNEGE 9. NYAMISAGARA
RUGAZI	1. BUYUMPU 2. BUVUMO 3. DUSASA 4. NYANZA 5. KIBATI 6. TONDERO 7. GISAGARA 8. GASHIRU

Source : Commune KABARORE, les archives communales

II. 3. 4. Les principales ressources économiques de la commune

Comme vous allez le voir en dessous, la commune à des ressources qui lui permttent de réaliser ses multiples projets, le paiement régulier de son personnel et autres dépenses éventuelles. Voici en dessous les tableaux illustratifs :

Tableau 2 : Les principales ressources économiques de la commune

RECETTES D'INVESTISSEMENT			
Imputation	Prévisions budgétaire		
	Budget primitif	Décisions modificatives	Total
Chapitre 13 SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT			
Subventions d'équipement de l'Etat et établissements publics nationaux	585 000 000	0	585 000 000
Subventions d'équipement d'ONG et institutions privées	0	139 100 000	139 100 000
Participation de particuliers et communautés à des travaux d'investissement	70 000 000	14 000 000	84 000 000
Total chapitre 13	**655 000 000**	**153 000 000**	**808 100 000**
TOTAL RECETTES REELLES	**655 000 000**	**153 000 000**	**808 100 000**
Chapitre 02 Virement			
Virement de la section de fonctionnement	18 000 000	9 810 256	27 810 256
Total Chapitre 02	**18 000 000**	**9 810 256**	**27 810 256**
Chapitre 13 Subventions d'investissement			
Subventions d'équipement d'ONG et institutions	300 000 000	0	300 000 000
Total chapitre 13	**300 000 000**	**0**	**300 000 000**
Total recettes d'ordre	318 000 000	9 810 256	327 810 256
Total des recettes d'investissement de l'exercice	973 000 000	162 910 256	1 135 910 256
Solde d'exécution positif reporté 2018			9 561 232
Total des recettes d'investissement			1 145 471 488

Source : Commune Kabarore, *Compte administratif et de gestion de la commune Kabarore*, 2018-2019

Tableau 3 : Balance générale du compte de gestion 2018-2019

RECETTES			**DEPENSES**		
Imputation	**Prise en charge**	**Encaissement**	**Imputation**	**Prise en charge**	**Paiement**
Impôts et taxes	185 122 916	185 122 916	Achats	43 467 276	43 467 276
Revenus de la propriété	31 000	31 000	Services extérieurs	8 581 231	8 581 231
Revenus de la vente de biens et services	21 742 210	21 742 210	Autres services extérieurs	59 051 617	59 051 617
Produits des amendes administratives	2 604 950	2 604 950	Charges du personnel	47 360 438	47 360 438
Produits divers et exceptionnels	1 199 990	1 199 990	Subventions-participations et assistance	19 801 550	19 801 550
Total recettes réelles	**210 701 066**	**210 701 066**	**Total dépenses réelles**	**178 262112**	**178 262112**
	0		Virements	0	
Total recettes d'ordre	0	0	Total dépenses d'ordre	0	0
Total recettes de fonctionnement 2019	210 701 066	210 701 066	Total des dépenses de fonctionnement 2019	178 262112	178 262112
Excédent de fonctionnement reporté 2018		298 235	Déficit de fonctionnement reporté 2018		0
Total recettes de fonctionnement		210 999 301	Total des dépenses de fonctionnement		178 262112
Résultats de l'exercice		0	Résultat de l'exercice	32 737 189	

Source : Commune Kabarore, *Compte administratif et de gestion de la commune Kabarore*, 2018-2019

Tableau 4 : Tableaux d'un Budget récent

RECETTES DE FONCTIONNEMENT					
IMPUTATION	Prévisions budgétaires			Prise en charge	Recouvrement
	Budget primitif	Décisions modificatives	total		
Chapitre 71 Impôts et Taxes					
Taxe d'enregistrements	6 000 000	0	6 000 000	2 733 800	2 733 800
Taxe sur les cycles	675 000	0	675 000	556 500	556 500
Taxes sur les animaux	3 000 000	1 000 000	4 000 000	3 552 500	3 552 500
Autres	23 164 000	-6 164 000	17000000	7 482 350	7 482 350
Taxes annuelles sur les activités	9 430 000	292 000	9 722 000	8 300 233	8 300 233
Autres taxes	65 597 900	30 164 950	95762850	93 368521	93368521
Taxes sur les boissons	5 937 600	1 075 200	7 012 800	7 671 880	7 671 880
Taxes sur les cultures de rente	30 901 499	10 000 030	40901529	46 744723	46744723
Taxe sur les spectacles	20 000	0	20 000	0	0
Taxe de chargement	12 042 000	8 000 000	20042000	10 583409	10583409
Taxes sur les transports	1 532 000	-832 000	700 000	529 000	529 000
Autres	3 600 000	0	3 600 000	3 600 000	3 600000
Total chapitre 71	**161 899 999**	**43 536 180**	**205436179**	**185122916**	**185122916**
Chapitre 72 REVENUS DE LA PROPRIETE	240 000	0	240 000	31 000	31 000
Droit d'exploitations forestières					
Total chapitre 72	**240 000**	0	**240 000**	**31 000**	**31 000**
Chapitre 73 REVENUS DE LA VENTE DES BIENS ET DES SERVICES					
Location d'immeubles résidentiels	240 000	0	240 000	140 000	140 000

Location d'immeubles commerciaux	540 000	0	540 000	1 480 000	1 480 000
Location des terrains	450 000	0	450 000	470 000	470 000
Droit sur attestations et autorisations	9 180 000	820 000	10 000 000	6 342 360	6 342 360
Droits sur délivrance de cartes ou titres	1 852 000	-52 000	1 800 000	3 026 500	3 026 500
Autres	16 827 098	-672 960	16 154 138	10 283 350	10 283 350
Total chapitre 73	**29 089 098**	**95 040**	**29 184 138**	**21 742 210**	**21 742 210**
Chapitre 74 PRODUITS DES AMENDES ADMINISTRATIVES	4 000 000	2 000 000	6 000 000	2 604 950	2 604 950
Produits des amendes administratives					
Total chapitre 74	**4 000 000**	**2 000 000**	**6 000 000**	**2 604 950**	**2 604 950**
Chapitre 77 PRODUITS DIVERS ET EXCEPTIONNELS	3 488 271	-1 390 950	2 097 321	1 199 990	1 199 990
Autres					
Total chapitre 77	**3 488 271**	**-1 390 950**	**2 097 321**	**1 199 990**	**1 199 990**
Total recettes réelles	198 717 368	44 240 270	242 957638	210 701066	210 701066
Total des recettes de fonctionnement de l'exercice	198 717 368	44 240 270	242 957638	210 701066	210 701066
Excédent de fonctionnement reporté 2018			298 235	298 235	298 235
Total des recettes de fonctionnement			243 255873		
Résultat de l'exercice				0	

Source : Commune Kabarore, *Compte administratif et de gestion de la commune Kabarore*, 2018-2019

Selon nos analyses nous observons qu'il n'y a aucune rubrique montrant les recettes à part en provenance du sous-sol de la commune sous étude c'est-à-dire de l'exploitation des minérais. Il parait que les gestionnaires de la commune le fait sciemment. Le gros des ressources de la commune proviennent du sous-sol bien évidemment, des taxes, des cultures industrielles surtout le café ainsi que des fonds d'investissement accordés par le FONIC à chaque commune du pays.

II.4. LES SECTEURS LES PLUS TOUCHES PAR LA CORRUPTION AU SEIN DE LA COMMUNE KABARORE

Les services publics les plus sollicités par la population car œuvrants à proximité donc au niveau local sont : la justice, la police, la santé, l'éducation et l'administration communale surtout dans le service d'état civil.

II.4.1. La corruption dans le secteur de la justice

En ce qui concerne les juridictions de base, c'est-à-dire au tribunal de résidence de Kabarore, des cas isolés de petite corruption sont signalés tant du côté des juges que des greffiers et constituent une entrave majeure à la bonne administration de la justice.

Le degré important de méfiance dans le système est tout de même préoccupant car il dénote des insuffisances dans le système quand on sait que l'état de droit et un accès égal à la justice sont des piliers importants du développement d'une société démocratique. [111] Ce favoritisme conduit à la violation du principe d'égalité dans l'accès aux services publics dans la mesure où toute la population de la commune Kabarore n'a pas les mêmes moyens ni les mêmes ressources. NKESHAMANA Samuel de la colline Kibati affirme : *« Les juges faisaient partie des fonctionnaires les plus corrompus de la commune. Le vocable « **imbere y'abacamanza urakorayo** » qui se traduit littéralement « devant les juges, il fallait garder les mains dans le portefeuille » paraît se généralisé* [112].

A toutes les instances, la justice constitue une préoccupation pour toute la population, quel que soit le sexe ainsi que le niveau de formation. Les citoyens ordinaires en commune Kabarore sont surtout préoccupés par la justice au niveau local donc la justice de proximité à laquelle il s'adresse couramment pour régler des litiges de tout genre, mais surtout les conflits

---

[111] République du Burundi, Ministère à la Présidence Chargé de la Bonne Gouvernance, de la Privatisation, de l'Inspection Générale de l'Etat et de l'Administration Locale, *étude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi,* Bujumbura, Mai 2008, p. 45.

[112] Entretien avec NKESHAMANA Samuel (cultivateur,50 ans, 6ème année) rencontré au chef-lieu du tribunal de résidence de Kabarore en zone Kabarore le 28 Février 2020.

fonciers. C'est donc le tribunal de résidence où il y a l'essentiel des procès surtout en rapport avec les terres et autres biens. Le niveau perçu comme étant le plus affecté par des pratiques de corruption est l'exécution des jugements.

« Lorsque on attend la proclamation du jugement par les juges du tribunal de résidence de Kabarore c'est comme une compétition entre les deux adversaires, celui qui donne le plus d'argent c'est celui qui gagne. Il s'est développé une autre pratique des juges ; celle d'utiliser les moyens de transfert d'argent des compagnies de télécommunication (Ecocash et Lumicash) comme canal de la corruption » [113].

Ce pot de vin adressé aux juges du tribunal de résidence de Kabarore entraîne la violation du principe d'égal accès aux services publics puisqu'ils obtiennent des jugements en faveur de ceux qui déposent plus de moyens.

II.4.2. De la corruption au niveau de la santé

Au niveau de la santé, les pratiques qu'on pourrait qualifier de corruption ont lieu dans des structures sanitaires, généralement avant les soins ou après les soins, presque d'une même manière dans les 5 centres de santé au sein de la commune (centre de santé de Kabarore en zone Kabarore, centre de santé de Rugazi en zone Rugazi et les trois autres centres de santé en zone Jene : Rubura, Jene et Ryamukona).

Les pratiques de corruption sont courantes dans la délivrance des documents de sécurité sanitaire et le suivi des patients.

« J'ai donné une somme de 5000fbu pour l'achat de la Carte d'Assurance Maladie (CAM) au gestionnaire financier du centre de santé qui s'achetait pour 3000fbu. J'avais passé dans son bureau 3 fois me disant que ces cartes ne sont pas disponibles et ma femme était hospitalisée, un ami à moi m'avait dit en secret de lui donner 5000fbu et j'avais obtenu la carte » [114]. Cette Concussion provoque la violation du principe d'égalité devant l'accès aux services mais aussi la neutralité des services publics.

Certains fonctionnaires dans les structures de santé manifestent une certaine indifférence vis-à-vis des patients lorsque ceux-ci ne les motivent pas et selon qu'ils sont de telle ou telle catégorie (fonctionnaires et paysans ordinaires). Dans certains cas, les patients sont même délaissés avec toutes les conséquences que cela peut générer.

---

[113] Entretien avec NZOHABONAYO Phenias (Cultivateur, 45ans, adhérent du parti sahwanya FRODEBU) rencontré au chef-lieu de la zone Kabarore 29 Février 2020.
[114] Entretien avec BUCUMI Moise (38ans, cultivateur) rencontré au CDS Rubura le 29 Février 2020

A ce propos, NDAYISABA Héremènegilde un professeur du lycée communal de Kabarore nous confirme : *« Lorsque, une fois tombé malade et que je me présente au CDS pour des soins, je n'ai pas à m'aligner pour entrer un à un suivant l'ordre d'arrivée. J'entre directement vers l'infirmier qui travaille ce jour »* [115]. Voilà le favoritisme qui nous amène à confirmer la violation du principe d'égalité, de neutralité et d'accessibilité dans l'accomplissement des services publics.

Un autre cas, CIZA François rencontré sur le centre de santé de Ryamukona nous fait savoir : *« J'accompagnais ma femme qui était sur le point d'accoucher et, arrivé au centre de santé, j'avais donné une somme d'argent à une infirmière. Cette dernière faisait semblant de ne pas être intéressée et d'être occupée ailleurs. Une femme qui était sur place m'avait dit que par-là elle avait voulu qu'on donne quelque chose pour être accueilli »*[116]. Voilà une concussion qui nous conduit directement à la violation du principe d'égalité devant les services publics.

Des pratiques de corruption aussi liées aux conflits fonciers, conflits familiaux et politiques se manifestent dans la prestation au sein des structures sanitaires surtout dans les services de maternité. Par exemple, HAKIZIMANA Vital rencontré au centre Kiziba en Zone Kabarore nous raconte : *« Chaque fois que ma femme arrive sur le point d'accoucher je me rends directement à l'hôpital Kayanza, pas pour des questions de complication de la grossesse mais pour cause que je suis membre du C.N.L. les infirmières pourraient faire du mal à ma femme »* [117]. Ce népotisme conduit bel et bien à la violation du principe de la neutralité dans l'accomplissement des services publics.

Concernant les soins de santé gratuits pour les enfants de moins de 5ans et les femmes enceintes, certains citoyens affirment que dans la plupart des cas si ces enfants et femmes enceintes souffrent des maladies dont les traitements sont chers, on leur impose l'achat des médicaments dans les pharmacies en confirmant qu'ils ne sont pas disponibles[118].

---

[115] Entretien avec NDAYISABA Héremènegilde (35ans, Bachelier, un professeur du lycée communal de Kabarore), le 29 Février 2020

[116] Entretien avec CIZA François (40ans, commerçant) un père de famille rencontré au CDS RYAMUKONA, le 29 Février 2020

[117] Entretien avec HAKIZIMANA Vital (37ans, cultivateur, adhèrent du parti politique CNL) rencontré au centre Kiziba en Zone Kabarore, 29 Février 2020.

[118] Entretien avec GATORE (43ans, enseignante) un membre du COSA du CDS Jene, le 27 Février 2020.

II.4.2.1. Cas particulier d'un don d'une ambulance

Dans le cadre d'une meilleure accessibilité aux services publics un accord a été conclu entre les autorités du CDS Rubura et les donateurs Danois par l'intermédiaire de l'Union des Eglises Baptistes du Burundi (UEBB) via la paroisse Rubura.

Les termes de cet accord concernent la transmission du droit de propriété du véhicule de marque Toyota Hiace 2,5D 4WD, année de fabrication 2006, numéro de fabrication JT121JK2800011586 à l'UEBB sous les conditions suivantes :

- L'ambulance doit à tout moment et uniquement être à la disposition du CDS Rubura pour servir comme ambulance et pour le transport des malades.
- L'ambulance ne doit pas être utilisée à d'autres fins que celle mentionnée ci-dessus et elle doit immédiatement être mise à disposition du CDS Rubura.
- aucun loyer ne peut être perçu pour l'utilisation de l'ambulance par le CDS Rubura
- La transmission du droit de propriété de l'ambulance à l'UEBB se fait dans l'état actuel du véhicule et aucune réclamation ne peut être adressée aux donneurs Danois pour manquements de quelque nature que ce soit.

Les parties confirment par signature que le véhicule à la transmission de propriété remplit toutes les conditions techniques et de sécurité pour l'enregistrement du véhicule au Danemark. Il y a avec le véhicule 4 pneus de réserve. Il faut attirer l'attention sur le fait qu'une seule clé est livrée avec le véhicule.

Aucune somme d'achat n'est perçue, car la transmission du droit de propriété s'opère uniquement contre l'obligation pour l'UEBB de prendre en charge les obligations mentionnées ci-dessus » [119].

Dès l'arrivée du véhicule au port de Bujumbura, les gestionnaires du district sanitaire de kayanza auraient tenté de retirer l'ambulance du centre de santé de Rubura en collaboration avec quelques fonctionnaires dudit centre de santé y compris son gestionnaire des fonds. Des hautes autorités de la commune étaient contre ce retrait du véhicule du CDS Rubura vers le district sanitaire de Kayanza étant donné que c'est un don spécialement destiné au centre de santé de Rubura pour servir la population environnante dans le déplacement des malades. Des autorités politiques sont impliquées aussi.

---

[119] Extrait du contrat de transmission du droit de propriété entre l'UEBB et le CDS Rubura, vous trouverez en annexe le document complet

C'est le cas du secrétaire communal du parti CNDD-FDD même si le gestionnaire des fonds de ce centre de santé lui aussi un membre influant de la ligue des jeunes « Imbonerakure » du CNDD-FDD, se trouvait du côté de ceux qui soutenaient le retrait de l'ambulance vers le district sanitaire de Kayanza.

Le secrétaire communal du parti CNDD-FDD avait affirmé : *« J'avais écrit une correspondance au représentant directeur du district sanitaire de kayanza en lui montrant notre position face aux processus de retrait du véhicule reçu en don du centre de santé de Rubura vers le district sanitaire de Kayanza. Et d'ajouter : « **twoba tubaye ibinyaganwanka »**[120] **qui se traduit littéralement « on seraient comme des laisser-faire » » ».*

L'Union des Eglises Baptiste du Burundi (UEBB) avait remis vendredi 19 octobre 2018 un don d'une ambulance et différents matériels médicales au Centre de Santé de Rubura en Commune Kabarore. Ce jour la population environnante du CDS Rubura était au rendez-vous pour accueillir ce don. Après de longues discussions le titulaire du Centre de Santé de Rubura n'avait pas pu accepter de signer le transfert de l'ambulance vers le district sanitaire dans un contexte de ne pas passer hors l'accord de transmission du véhicule.

L'ambulance avait été affectée au CDS Rubura et la commune s'était chargée de l'achat du carburant et les moyens d'entretien en cas de panne.

Photos 1: Une ambulance du CDS Rubura reçue en don via l'Union des Eglises Baptiste du Burundi



Source : CDS Rubura, les Cérémonies de remise d'une ambulance au centre de santé de Rubura

[120] Entretien avec HAKIZIMANA Emmanuel (49ans, directeur du lycée Communal de KABARORE. secrétaire communal du parti CNDD-FDD), le 29 Février 2020.

Des manœuvres de retrait de l'ambulance continuent jusqu'aujourd'hui. Voici les réactions du représentant légal de l'Union des Eglises Baptistes du Burundi après la destitution du titulaire du centre de santé Rubura le 24 mars 2020 pour le remplacer avec celui qui pourrait faciliter le retrait dudit véhicule :

« Nous avons l'honneur de nous adresser auprès de votre haute autorité pour exprimer notre avis contre un éventuel retrait de l'ambulance du centre de santé de Rubura vers le district sanitaire de Kayanza ainsi que les inquiétudes liées à cette éventuelle décision qui serait contre l'« accord de transmission de propriété et de mise à disposition » conclu entre les partenaires et l'UEBB et le centre de santé de Rubura en date du 19 Octobre 2018.

En effet, Monsieur le médecin Provincial, nous avons appris qu'il y aurait des initiatives de la part du district sanitaire de kayanza de retirer l'ambulance du centre de santé de Rubura, ce qui serait à l'encontre de l'objectif original qui a poussé les partenaires à octroyer ce don.

En effet, l'une des clauses dudit accord mentionne que « l'ambulance doit à tout moment et uniquement être à la disposition du CDS pour servir comme ambulance et pour le transport des malades ». Rappelons que cette ambulance est un don que l'UEBB avait reçu de ses partenaires qui avaient témoigné de la souffrance des communautés environnantes du centre de santé de Rubura.

Les partenaires Baptistes Danois sont les principaux partenaires de l'UEBB et soutiennent des projets de développement dans les domaines de sécurité alimentaire, de la santé et du bien-être de la population notamment en appuyant les efforts du gouvernement dans la provision d'eau potable à la population. L'UEBB envisage de continuer à appuyer les efforts du gouvernement dans ces domaines variés y compris la santé et est en train de contribuer dans l'équipement médical des structures sanitaires de la province Kayanza en l'occurrence l'hôpital de Musema et envisage aussi de continuer à appuyer d'autres centres de santé et hôpitaux y compris le CDS Rubura. Le retrait de l'ambulance du centre de santé de Rubura pourrait avoir un impact négatif sur les relations avec nos partenaires qui ont donné l'ambulance en l'occurrence l'Eglise Baptiste de Danemark.

Toutefois, nous ne sommes pas contre la mainmise que le District Sanitaire de Kayanza doit avoir sur la gestion de l'ambulance mais notre avis et que l'ambulance reste à la disposition du centre de santé de Rubura pour servir principalement les communautés environnantes » [121].

Le cas illustré d'un don d'une ambulance et un cas particulier car nous y voyons quelques anomalies du fait que le véhicule qu'on veut arracher du CDS Rubura est un bien privé pour ce dernier car il provient d'un don mais pas d'un bien public. En outre, il faut aussi souligner que des cotisations pour l'autre ambulance sont perçues régulièrement de la population. Ce trafic d'influence du fait que le Directeur du district sanitaire voulait user de sa position donc de ce pouvoir pour arracher le véhicule du CDS Rubura, ce qui conduit à la violation du principe d'accessibilité et de mutabilité des services publics.

II. 4.3. La corruption au sein de l'administration communale

II.4.3.1. Au service d'Etat Civil

Les pratiques de corruption dans ce secteur se manifestent dans l'octroi des documents administratifs comme les attestations d'identité complète, les cartes d'identité, les extraits d'acte de naissance, etc.

A ce propos MUNYARUKA Thomas rencontré au chef-lieu de la commune Kabarore nous fait savoir : *« Je suis originaire de la zone Rugazi sur la colline Tondero, j'avais donné 5000fbu pour avoir la carte nationale d'identité. Je voudrais me rendre à CIBITOKE et je ne pouvais pas y aller sans ce document. L'officier d'Etat civil me disait qu'il n'avait pas ces documents et me demandait de revenir l'autre jour. Je me suis mis à penser comment revenir l'autre jour et rater mon voyage tout en dépensant aussi du ticket sur moto de 15000fbu (aller-retour), un planton de la commune m'avait dit de lui donner 5000fbu et à ce moment j'ai reçu la carte de la part de l'officier d'Etat civil même. »* [122]. Cette concussion conduit à la violation du principe d'égalité dans l'accès aux services publics mais aussi au principe de transparence des services publics puisque l'usager du service public avait reçu une information fausse d'absence du document recherché alors que ce dernier était disponible finalement.

---

[121] Paroisse Rubura, Extrait d'une lettre du représentant légal de l'Union des Eglises Baptistes Du Burundi transmis au Médecin provincial montrant son avis contre le retrait éventuel de l'ambulance du centre de santé de Rubura. Vous trouverez en annexe la lettre au complet, le 26 Mars 2020.

[122] Entretien avec MUNYARUKA Thomas (34 ans, un professeur dans la zone rugazi, adhérent du parti CNL), le 28 Février 2020le 28 Février 2020.

Des discours qui font comprendre que l'agent auquel on s'adresse exige quelque chose pour rendre le service demandé se font entendre, par exemple : « *Pourquoi te comportes-tu comme un enfant alors que tu es un adulte, vas réfléchir tu reviendras, reviens demain, je n'ai pas du temps aujourd'hui,* ***ibwirize, isimbize*** ». Mais de plus en plus, certains agents sont même explicites et ne font aucun mystère sur leurs exigences. Voilà une extorsion qui nous amène à confirmer la violation du principe d'égalité devant les services publics.

Concernant l'égalité de tous devant les services publics à Kabarore, certaines personnes interrogées affirment que des cas de favoritisme et de népotisme dans l'accès à ces services publics ne manquent pas, surtout sur base des appartenances politiques, ce qui conduit à la violation du principe d'égalité, de neutralité, de transparence et d'accessibilité aux services publics. Lors de notre séjour dans la commune pour nos enquêtes de terrain, c'était exactement la période pendant laquelle il se déroulait l'activité de confection des dossiers pour se faire élire dans tel ou tel parti politique. Un requérant de dossier nous avait dit :

« On m'avait refusé de signer les documents des candidats qui veulent se faire élire au sein de mon parti dont je suis le chef au niveau communal me disant qu'on ne peut pas signer facilement pour quelqu'un qui veut te remplacer bientôt, j'étais obligé de donner quelque chose et l'agent public qui devrait signer m'avait obligé de donner une somme de 20 000Fbu » [123].

II.4.3.2. Le service de collecte des taxes communales

La majorité de recettes de la commune proviennent de l'exploitation des minérais (colombo-tantalite & cassitérite) se trouvant dans la commune. En deuxième position viennent les taxes reçues de la part des boutiques, bistrots, salons de coiffure, etc. implantés dans les différentes localités de la commune Kabarore, les cultures de rentes comme le café sans oublier aussi les subventions d'investissement accordées par le FONIC pour toutes les communes du pays. (Voir supra sur le point II.3.4 Les principales ressources économiques de la commune Kabarore).

Pour le moment, les gisements se trouvent sous contrôle directe d'une seule Entreprise d'exploitation (TAMINCO) avec collaboration directe de l'administration communale et sur le terrain quelques grands commerçants disposant des autorisations d'extraction et de vente des minérais.

---

[123] Entretien avec MASABO Bernard le Secrétaire général du parti UPRONA au niveau communal (40ans, enseignant), le 2 Mars 2020.

Photo 2: Les ouvriers du site d'exploitation des minerais à Kivuvu



Source : Le gisement d'exploitation des minerais à Kivuvu, les ouvriers sans salopettes ni casques pour leur protection

Cependant, des cas de fraude ne manquent pas en direction du Rwanda même si la commune en collaboration avec la police et les militaires qui assurent la protection et la sécurité des frontières car un nombre important des fraudeurs des minérais et du café se trouvent aujourd'hui dans la prison centrale de Ngozi et un nombre aussi important des chefs des collines frontalières avec le Rwanda ont été limogés en les accusant de favoriser la fraude.

A ce propos, l'OPJ de la commune Kabarore affirme que pour lui, il ne peut pas identifier là où sont conservés les produits de fraude dans les ménages longeant la frontière avec le Rwanda pour y opérer des fouilles perquisitions, cela relève de la responsabilité des autorités locales surtout au niveau collinaires de les identifier et à chaque fois de donner l'information aux autorités policières [126]. Nous observons donc une nette augmentation des recettes communales à partir de l'année 2016 (Voir intra : tableau comparatif des recettes communales p. 56.

Les produits qui composent la fraude vers le Rwanda sont surtout : colombo-tantalite, Cassitérite, le riz, les habits, l'huile de palme, les haricots et les produits de movit.[127]

[126] Entretien avec KUBWAYO Alphonse (42 ans, OPJ de la commune Kabarore), le 1er Juin 2020.
[127] *Ibid.*

Photo 3: Quelques produits de fraude vers le Rwanda saisis



Source : Photo prise par l'auteur au bureau communal des produits de fraude saisis sur la colline Manga, le 1er juin 2020

En outre, comme nous le voyons en haut, des cas de fraude continuent de se manifester moyennant paiement des pots de vin aux policiers ou les militaires chargés de la sécurité des frontières. On observe la part de la ligue des jeunes du parti CNDD-FDD (Imbonerakure) dans cette affaire de surveillance de la fraude. L'OPJ de la commune kabarore nous avait fait savoir en Kirundi : « **Naha babiduganye ku komine kuko bananiranwe ku mahera** », (littéralement en français : *« Ils ont préféré amener les produits au chef-lieu de la commune par manque d'un consensus sur le montant à donner*) » [128].

Pour les fraudeurs en commune Kabarore, certains d'entre eux travaillaient en réseaux car une fois attrapés en cas de fraude, un coup de fil vers l'autorité policière au niveau communal ou vers une autre haute autorité de la commune suffit pour être relâchés[129]. De telles fraudes favorisées par des pots de vins en argent entrainent la violation du principe de transparence et d'accessibilité aux services publics car ces produits exportés deviennent chers sur le marché local.

Par contre une lutte pour la diminution de la fraude a contribué à l'accroissement de recettes communales[130]. Voir en bas le tableau comparatif des recettes communales.

---

[128] *Ibid.*
[129] Entretien avec NDIKUMANA Jean (41 ans, un policier au poste de police Kabarore), le 28 février 2020
[130] Entretien avec l'administrateur communal, le 29 février 2020

Tableau 5 : Tableau comparatif des recettes communales

Année	Recettes d'investissement	Recettes de fonctionnement
2014	1 074 334 820	61 061 219
2015	378 705 022	77 515 657
2016	457 548 763	90 991 197
2017	322 404 524	204 309 223
2018	588 000 000	198 717 368
2019	973 000 000	210 999 301

Source : Tableau élaboré par l'auteur sur base des données recueillies dans la comptabilité communale

II.4.4. La corruption au niveau de l'éducation

Un enseignant de l'école fondamentale en zone Kabarore a témoigné : *« C'est vraiment terrible qu'on rencontre un enseignant qui demande de l'argent à un élève pour lui donner des points. On va donc vers la production d'un lauréat vide de compétences requises et qui sera dangereux pour la société »* [131]

Dans ce domaine, des auteurs distinguent quatre modèles de redevabilité qui peuvent être évalués dans ce cadre en commune Kabarore:

- Un modèle de redevabilité et transparence bureaucratique, c'est-à-dire le respect des statuts et des règles. Un modèle bureaucratique demandera, par exemple, aux autorités des écoles d'afficher à la vue de tous le montant des sommes reçues. En commune Kabarore, les montants reçus par exemple au niveau des écoles ne sont pas affichés à la vue de tout le monde mais restent le seul secret du comité des parents dans de nombreux cas au président du comité des parents et le directeur.
- Un modèle de redevabilité professionnelle, c'est-à-dire le respect des normes professionnelles. Un modèle professionnel favorisera l'élaboration et la bonne application de standards professionnels par les organisations d'enseignants, un modèle de redevabilité basé sur la performance, définit par l'apprentissage des élèves ;

[131] Entretien avec KARANGWA Gervais (36 ans, enseignant du lycée communal de kabarore en économique), le 28 février 2020

- Un modèle basé sur la performance permettra de réaliser une étude auprès des élèves afin de mesurer la qualité de l'enseignement et de publier les résultats pour le grand public. A Kabarore comme ailleurs dans le pays, on assiste à des recrutements des enseignants non pas sur base de la performance mais sur base de l'appartenance politique ou des liens familiaux. Ce népotisme et clientélisme conduisent à la violation du principe de la neutralité des services publics.
- Un modèle de redevabilité fondé sur le marché, c'est-à-dire une régulation de l'assurance qualité par les mécanismes de marché ;
- Un modèle libéral exigera ainsi de toutes les écoles (publiques et privées) qu'elles fournissent aux parents une information fiable sur leurs principales caractéristiques et résultats [132], ce qui n'est pas le cas en commune Kabarore. Les autorités de l'établissement scolaire et les parents se contentent seulement des modalités de paiement du minerval chacun de son côté, rien que ça.

II.4.4.1. Le favoritisme dans le secteur éducatif en commune Kabarore

Des fonctionnaires du secteur éducatif ont déclaré que les nominations et les recrutements dans leur secteur sont basés sur des critères politiques. En effet, le clientélisme politique caractérise les nominations et le recrutement du personnel dans le secteur de l'éducation en commune Kabarore. Le mode de nomination des cadres dans une organisation peut être aussi à l'origine des frustrations préjudiciables à la motivation de son organisation.

L'un des enseignants de l'école fondamentale à Kabarore avait témoigné *: « Je n'avais pas d'emploi pendant plus de 5ans au moment où les autres (adhérents du parti CNDD-FDD) continuaient à être embauchés. Et pour avoir de l'emploi, j'étais condamné à devenir moi aussi militant du parti au pouvoir, le CNDD-FDD »* [133]

Quelques parents d'élèves avaient déclaré qu'il y a des enseignants qui donnent de bonnes notes aux élèves en échanges de cadeaux ou de faveurs sexuels. Ce népotisme nous permet d'affirmer la violation du principe de neutralité et d'égalité devant les services publics.

---

[132] ANDERSON (J.A.). *Accountability in education* (Forum sur les politiques éducatives, 1). Paris : IIPE-UNESCO, IAE. 2005, cité par HALLAK (J.) et POISSON (M.), *op. cit.*, p.36.

[133] Entretien avec HAKIZIMANA Emmanuel (39 ans, un enseignant de l'école fondamentale à Kabarore), le 03 Mars 2020.

KARURANGWA Laurence, un parent de la zone Jene nous avait confié : *« Parfois, il se manifeste des relations qui seraient amoureuses entre professeurs et élèves, mais pour le moment avec l'augmentation des outils de communication tout se passe au téléphone. J'ai vu dans le téléphone de ma fille des messages en rapport avec les relations amoureuses avec son professeur»*[134].

Des pratiques de népotisme et de clientélisme se manifestent également dans le secteur de l'éducation en commune Kabarore surtout au moment des recrutements où on observe que parmi les nouveaux recrutés ce sont soit des membres influents du parti au pouvoir CNDD-FDD, soit ceux qui ont des liens familiaux proches avec les hautes autorités du pays natifs de la commune ou les autorités communales au niveau de la DCE. Ceci touche à la violation du principe d'égalité et de transparence des services publics.

Conclusion partielle

En commune Kabarore comme ailleurs dans les autres communes du pays, des pratiques de corruption ne manquent pas dans l'accomplissement des services publics au niveau local. Les grandes tendances de pratiques de corruption que nous avons trouvées sont notamment le népotisme, le favoritisme, l'extorsion, la concussion, le trafic d'influence et des pots de vin. Le fait d'attendre des citoyens qu'ils paient des pots-de-vin afin qu'un employé du secteur public leur fournisse le service qu'ils ont droit de recevoir, c'est ce qu'on appelle la « petite corruption ». Cet employé abuse de sa position afin d'arrondir ses revenus au détriment des citoyens et du service lui-même.

[134] Entretien avec KARURANGWA Laurence (58 ans, cultivatrice) un parent de la zone Jene, le 3 Mars 2020

CHAP III. LES ELEMENTS D'ANALYSE COMPREHENSIVE DE LA CORRUPTION DANS L'ACCES AUX SERVICES PUBLICS EN COMMUNE KABARORE

III.0. INTRODUCTION

Pierre BAUBY nous fait savoir qu'à tous les échelons (local, régional, national), chaque autorité publique est responsable de décider de ce qui relève du service d'intérêt général dans son aire de compétence. Cette responsabilité exige d'éclaircir et d'actualiser régulièrement, dans la transparence et la proportionnalité, les missions de service public et de choisir les moyens de leur mise en œuvre, soit par l'autorité publique elle-même, soit par l'intermédiaire d'un organisme ou d'une entreprise, publique, privée ou mixte, d'économie sociale, coopérative ou associative[135].

Selon encore ce dernier, « *La définition et l'organisation de ce qu'on appelle en France et dans certains autres pays « services publics » se sont consolidées au fil de la construction de chaque État national, dans son histoire longue, en relation avec ses traditions, ses institutions et sa culture* »[136].

La vocation du service public est alors de poursuivre une mission au service de la collectivité, au niveau local ainsi que les organisations de services publics qui intègrent dans leurs structures un rôle paraétatique. Le travail essentiel s'articule autour de principes définissant des missions de service public.

Selon DENOIX de Saint Marc, il s'agit de répondre à un besoin de la collectivité reconnu par la loi, l'administration définissant la mission, puis ses conditions de réalisation de façon décentralisée, égale, transparente et avec neutralité [137].

Les pratiques corruptives (formes élémentaires et stratégies) sont indissociables, dans la commune Kabarore, de toute une configuration de pratiques plus larges, banalisées au sein des administrations et des services de l'État, qui déterminent le fonctionnement réel des services publics.

---

[135]BAUBY (P.), « L'européanisation des services publics », *Centre européen des entreprises à participation publique*, IEP de Paris, Université Paris 8, Paris, 2008, p. 6.
[136] *Ibid.* p. 1.
[137] LAMARCHE (Th.), « Du service public à la relation clientèle dans les services en réseau. » In: *Politiques et management public*, vol. 18, n° 3, 2000. p. 10.

Autrement dit, les pratiques corruptives sont enchâssées dans une gouvernance au quotidien dont elles sont plus ou moins inséparables. La gestion routinière au sein des administrations et des services publics favorise les pratiques corruptives[138].

D'après Pierre JACQUEMOT, « *formellement blâmée comme contraire à la morale, comme entrant en opposition avec l'éthique du « service public », la corruption s'insère dans un jeu complexe de normes sociales et de logiques de comportement où elle est de fait parfaitement acceptée* » [139].

III.1. FACTEURS FAVORISANTS

Plusieurs causes peuvent être dégagées :

III.1.1 Approche systémique

III.1.1.1. Un système politique et administratif clientéliste par excellence

En commune Kabarore comme partout dans le pays, alors que la notion d'égalité a longtemps signifié une égalité formelle en droit, la jurisprudence et la loi apprécient désormais l'égalité par rapport à des situations de fait pouvant justifier des différences de traitement. C'est alors en termes de discriminations basées sur des appartenances politiques que la problématique de l'égalité dans l'accès aux services publics doit être posée. Ces discriminations visent la recherche du soutien politique envers ceux qui se sentent satisfaits de l'état des choses. Cette thématique est traitée pour mesurer les significations variables de l'égal accès selon les caractéristiques des services publics concernés (enseignement, santé, action sociale, transports). D'où une insuffisance du cadre légal et institutionnel explique cette situation.

Effectivement, cet inégal traitement des prestataires des services publics colle avec les pratiques sur terrain. Concernant aussi l'égalité des usages dans l'accès aux services publics au sein de la commune sous étude, nous assistons à une sorte d'inégalité de traitement des prestataires de ces derniers basée surtout sur les appartenances politiques. Les adhérents du parti au pouvoir, le CNDD-FDD, sont mieux servis que d'autres adhérents des partis de l'opposition. Rappelons ici les cas du chapitre 2 concernant les nominations et l'octroi des autorisations pour l'exploitation et la vente des minérais ainsi que les nominations des directeurs des écoles qui sont presque tous issus du CNNDD-FDD.

---

[138] BLUNDO (G.) et OLIVIER de Sardan (J.P.), « la corruption quotidienne en afrique de l'ouest », Karthala in *Politique africaine*, N° 83, Paris, 2001, p. 15.

[139] JACQUEMOT (P.), « Le traitement de la corruption le cas du Kenya », De Boeck Supérieur, *Afrique contemporaine*, 2005/1, n° 213, p. 4.

Ajoutons, cependant, que malgré d'éventuels services ou actions spécifiques, le service public ne peut, dans les faits, pas garantir d'égalité de résultat ni l'équité, particulièrement dans les secteurs de l'éducation et de la santé.

III.1.1.2. Un système qui ne sanctionne pas

C'est là une conséquence directe du clientélisme, qui brise toute tentative de réformes, en particulier celles touchant à la lutte contre la corruption. Toute sanction pose en effet problème, le sanctionné étant à peu près toujours inséré dans des réseaux clientélistes qui le protègent. Celui qui veut sanctionner se voit ainsi immédiatement l'objet de multiples « interventions », voire de menaces, de la part de ses pairs ou de personnages plus haut placés. La plupart du temps, il est désavoué par sa propre hiérarchie, qui ordonne la relaxe de l'auteur de l'infraction ou la suspension de la peine. Cela constitue un facteur important de dissuasion quant à l'application normale des règlements. Une inefficacité du mécanisme légal et institutionnel et, d'ailleurs, un sanctionné ne fait en général que ce que font toute une série d'autres personnes de son réseau, et, en sanctionnant un individu, c'est tout un système que l'on menace.

Effectivement, on peut alors se demander si l'application exceptionnelle des textes et des règlements, allègrement bafoués au quotidien par tout un chacun, ne relève pas le plus souvent de motivations qui n'ont rien à voir avec la justice ni avec la bonne marche des services publics : règlement de comptes, élimination de gêneurs, refus de passer à la caisse, de redistribuer ou de donner allégeance, etc. C'est évidemment un grand problème dans la lutte contre la corruption[140]. Voilà donc des dysfonctionnements des mécanismes légaux et institutionnels.

III.1.1.3. Un système politique qui privilégie la « réussite sociale » et le « paraître social »

Tous les services publics dans un appareil d'État sont censés donner accès à un certain nombre d'« avantages de fonction », souvent très étendus, parfois même démesurément. Mais ces avantages de fonction constituent aussi des formes de « distinction ». Elles marquent la distance qu'il y a entre l'usager et le fonctionnaire, signalent qu'on a affaire à un homme (ou à une femme) de pouvoir, à un personnage important, à quelqu'un « qui n'est pas n'importe qui ». On peut appeler cela le « privilégisme »[141].

---

[140]BLUNDO (G.) et OLIVIER de Sardan (J.P.), « La corruption quotidienne en Afrique de l'ouest », *op. cit.*, p. 20.

[141] Terme emprunté à BLUNDO (G.) et OLIVIER de Sardan (J.P.), *Ibid.*, p. 20.

Ceci s'explique par le fait que certains agents publics s'adonnent à des pratiques corruptives du fait qu'il a des relations familiales ou autres avec le supérieur hiérarchique. Parfois ce privilégisme se combine avec une importante marge d'appréciation que la loi ou les règlements accordent au titulaire d'une fonction. L'exercice arbitraire de la fonction, et les privilèges qui lui sont attachés, en est renforcé d'autant.

III.1.1.4. Centralisation contre la décentralisation

La commune détient des compétences qui lui sont reconnues par la constitution et par la loi. La décentralisation communale est conçue comme faisant partie intégrante du processus de démocratisation dans un Etat de droit. L'enjeu principal se trouve d'une part dans la gestion politique du passage d'un système du tout Etat à un système de partage de pouvoir et de ressources entre l'Etat et d'autres acteurs publics notamment les collectivités territoriales, en l'occurrence la commune, au point qu'on ne peut pas concevoir un Etat de droit sans entités décentralisées.

Un des buts essentiels de la décentralisation est d'atteindre une des aspirations centrales d'une bonne administration politique à savoir le souci que les individus aient leur mot à dire dans leurs propres affaires. En ce sens, la décentralisation est une stratégie de gouvernance animée par des pressions externes ou internes afin de faciliter les transferts de pouvoir près de ceux qui sont les plus concernés par l'exercice de ce pouvoir.

Cependant, en matière de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, on observe une certaine centralisation qui prime sur la décentralisation. Les institutions de lutte contre la corruption sont du moins centralisées, les groupes de pressions œuvrant dans la lutte contre la corruption presque inexistants au niveau local. Par exemple, concernant les tribunaux, les litiges en rapport avec la corruption sont traités par les tribunaux ordinaires au niveau communal.

Selon l'article 182 du code électoral de 2019, « *la commune est administrée par l'administrateur communal sous la supervision et le contrôle du Conseil communal. Le conseil communal comprend au minimum quinze membres dont au moins 30% de femmes. Chaque colline ou quartier doit être représenté(e). Les membres des conseils communaux sont élus au suffrage universel direct à la représentation proportionnelle. Les candidats des partis politiques ou des coalitions des partis politiques sont élus sur base des listes bloquées tandis que les indépendants sont élus à titre individuel.*

Le candidat indépendant est considéré comme élu lorsqu'il a obtenu au moins 10% des suffrages exprimés » [142]. De tels processus de désignation des élus conduisent à ce que ces derniers font allégeance à leurs partis d'origine au lieu de faire allégeance aux citoyens électeurs.

III.1.1.5. La gratification du militantisme ethnique et partisan

Le clientélisme politico-ethnique du système politique actuel est caractérisé par une exclusion des tutsi de l'administration suivie de l'exclusion dans l'administration en commune Kabarore des originaires d'autres provinces en particulier provenant du sud du pays. Par exemple au niveau du conseil communal, des Tutsis y participent car c'est prévu par la constitution, mais difficile pour un tutsi de parvenir à obtenir un poste au sein de l'administration de la commune sous étude, à titre d'exemple comme conseil technique, officier d'Etat civil, etc. Même si les leaders politiques ont vu dans la démocratisation une aubaine pour obtenir des postes juteux, la forte implication des couches pauvres et des paysans dans le vote ne doit pas occulter une demande sociale pressante qui d'ailleurs n'a pas été entendue. On observe aussi une forte gratification du militantisme partisan. Même s'il commettrait une faute lourde, un membre du parti au pouvoir ne peut être jugé, ce qui n'est pas le cas pour les autres citoyens militants des partis de l'opposition. Ce manque de volonté de punir pour les membres d'un parti politique donne de la force à ces derniers.

III.1.1.6. Les insuffisances du cadre légal et institutionnel

D'abord l'absence de volonté politique de punir les corrompues liée à la non application de la loi en matière de lutter contre la corruption. Parfois le chargé de l'application serait lui-même le plus corrompu. Ensuite, les institutions œuvrant dans le secteur de lutte contre la corruption sont mises en place et contrôlés par l'Etat, insuffisance des groupes de pressions dans secteur. Ici nous pouvons signaler la suppression à l'encontre des groupes de pression comme OLUCOME et PARCEM. Enfin, absence de stratégies de protection et d'encouragement des dénonciateurs des cas de corruption.

III.1.2. Une administration publique qui n'est pas neutre

Corollaire du principe d'égalité, la neutralité garantit le libre accès de tous aux services publics sans discrimination. Elle implique la laïcité de l'État, l'impartialité des agents publics et l'interdiction de toute discrimination fondée sur les convictions politiques, philosophiques, religieuses, syndicales ou tenant à l'origine sociale, au sexe, à l'état de santé, au handicap ou à

[142] République du Burundi, Loi organique n°1/11 du 20 Mai 2019 portant modification de la loi n°1/20 du 3 Juin 2014 portant code électoral.

l'origine ethnique. Tout usager dispose donc des mêmes droits face à l'administration et les procédures doivent être garantes de son impartialité [143]. L'administration doit non seulement être impartiale mais en revêtir aussi l'apparence. Il s'agit en effet de maintenir le lien de confiance du public envers le service public.

En commune Kabarore, la réputation d'impartialité de l'administration ne saurait ainsi être mise en doute par une apparence de partialité émanant du comportement ou de la manifestation ostentatoire de signes et symboles religieux, philosophiques ou politiques. Il ne saurait y avoir apparence de partialité dans le chef des agents particulièrement ceux de première ligne.

L'impartialité est une qualité, un comportement attribué à des personnes dépourvues de préjugés et qui ne manifestent pas de préférence pour une partie alors que l'indépendance est un statut garanti par des règles qui permettent de résister à des pressions. L'administration en commune Kabarore est neutre face à des appartenances religieuses, mais ce n'est pas le cas face à des appartenances politiques. Les adhérents du parti au pouvoir sont mieux servis dans les services publics que d'autres adhérents des partis de l'opposition. Nous constatatons durant la période de réalisation des travaux de terrain en commune Kabarore qu'il y a des personnes qui se présentent au bureau communal en pagnes ou t-shirts du parti CNDD-FDD pour qu'elles soient mieux servies.

Selon Pierre ROSANVALLON, « *les deux éléments ne se recoupent pas* » [144]. On peut être organiquement indépendant et s'avérer partial dans le traitement d'un dossier. Toutefois, nous présumons que les deux concepts se rejoignent. L'impartialité est confortée normalement par l'indépendance des acteurs, qui relèvent de différents pouvoirs (exécutif, législatif). L'impartialité implique un traitement égalitaire de la demande de service des utilisateurs. Ce traitement égalitaire doit s'effectuer de façon concrète et non formelle ou procédurale[145].

Les rapports de force complexes au sein de l'administration, l'existence d'interventions en sens opposés, ou le refus de certains responsables de prendre des risques, aboutissent parfois à des décisions absurdes, reproduisant l'irrationalité du statu quo, et censées satisfaire tout le monde ou ne mécontenter personne, au détriment de l'efficacité. La plupart des agents et fonctionnaires publics au sein de la commune Kabarore agissent ou rendent des services à des

---

[143] TRIBILLON (J-F) et BRACHET (Ph.), *op. cit.*, p. 4.
[144] Au sujet de la légitimité d'impartialité, voir ROSANVALLON (P.), *La légitimité démocratique*, Seuil, 2008, pp-139-191 cité par ALEXANDRE (P.), « L'éthique administrative à l'épreuve de ses usages », CERAP - *Centre d'études et de recherches en administration publique*, 1 avril 2008, p. 11.
[145] *Ibid.*

prestataires des services publics non pas par le respect de la déontologie et l'éthique administrative, c'est-à-dire de manière impartiale mais sur base de certaines relations soit amoureuses ou liées à un partage d'idéologie avec l'agent public (même parti politique, religion, clan, région, etc...).

En matière de l'éthique et la déontologie des services publics, L'impartialité peut être définie comme l'absence d'un parti pris, de préjugés, de préférence d'idées préconçues. Aux dires des usagers des services publics en commune Kabarore, le favoritisme et le népotisme sont fréquents dans les recrutements aux emplois publics. Les agents de l'Etat doivent avoir la **force morale** nécessaire pour prendre des décisions avec une parfaite objectivité, abstraction faite de toute sympathie ou antipathie personnelle et sans égard ni au rang du justiciable en cause, ni aux pressions directes ou indirectes qui pourraient éventuellement s'exercer. Tout ceci conduisent à des pratiques qu'on pourrait qualifiées de corruption et touchent à la violation du principe de neutralité et d'égalité devant les services publics.

Enfin, les personnes interrogées affirment que dans l'octroi des papiers administratifs surtout, il se manifeste une différence de traitement et d'accueil selon qu'on est membre du parti au pouvoir ou pas. Par exemple durant la recherche des documents pour ceux qui veulent se faire élire au sein des différents partis politiques œuvrant en commune Kabarore c'était facile pour les adhérents du CNDD-FDD alors que ce n'était pas la même chose pour les autres adhérents des autres partis politiques.

III.1.3. Absence d'une culture de redevabilité

La notion de transparence par le biais de la redevabilité permet de savoir quel fonctionnaire a agi dans le cadre d'un processus puisque son nom va apparaître dans les documents. Mais il est difficile de faire la différence entre la responsabilité individuelle et la responsabilité collective lorsqu'on se trouve devant une défaillance d'une politique publique[146].

Dans le cadre de la corruption en commune Kabarore comme partout ailleurs c'est difficile de savoir qui est le responsable exactement car la transaction se fait généralement d'une manière clandestine entre le corrompus et le corrupteur. La commune qui est une collectivité locale décentralisée, loin d'encourager la transparence, risque de développer la corruption et de multiples dysfonctionnements.

---

[146] ALEXANDRE (P.), *op. cit.*, p. 17.

prestataires des services publics non pas par le respect de la déontologie et l'éthique administrative, c'est-à-dire de manière impartiale mais sur base de certaines relations soit amoureuses ou liées à un partage d'idéologie avec l'agent public (même parti politique, religion, clan, région, etc...).

En matière de l'éthique et la déontologie des services publics, L'impartialité peut être définie comme l'absence d'un parti pris, de préjugés, de préférence d'idées préconçues. Aux dires des usagers des services publics en commune Kabarore, le favoritisme et le népotisme sont fréquents dans les recrutements aux emplois publics. Les agents de l'Etat doivent avoir la **force morale** nécessaire pour prendre des décisions avec une parfaite objectivité, abstraction faite de toute sympathie ou antipathie personnelle et sans égard ni au rang du justiciable en cause, ni aux pressions directes ou indirectes qui pourraient éventuellement s'exercer. Tout ceci conduisent à des pratiques qu'on pourrait qualifiées de corruption et touchent à la violation du principe de neutralité et d'égalité devant les services publics.

Enfin, les personnes interrogées affirment que dans l'octroi des papiers administratifs surtout, il se manifeste une différence de traitement et d'accueil selon qu'on est membre du parti au pouvoir ou pas. Par exemple durant la recherche des documents pour ceux qui veulent se faire élire au sein des différents partis politiques œuvrant en commune Kabarore c'était facile pour les adhérents du CNDD-FDD alors que ce n'était pas la même chose pour les autres adhérents des autres partis politiques.

III.1.3. Absence d'une culture de redevabilité

La notion de transparence par le biais de la redevabilité permet de savoir quel fonctionnaire a agi dans le cadre d'un processus puisque son nom va apparaître dans les documents. Mais il est difficile de faire la différence entre la responsabilité individuelle et la responsabilité collective lorsqu'on se trouve devant une défaillance d'une politique publique[146].

Dans le cadre de la corruption en commune Kabarore comme partout ailleurs c'est difficile de savoir qui est le responsable exactement car la transaction se fait généralement d'une manière clandestine entre le corrompus et le corrupteur. La commune qui est une collectivité locale décentralisée, loin d'encourager la transparence, risque de développer la corruption et de multiples dysfonctionnements.

---

[146] ALEXANDRE (P.), *op. cit.*, p. 17.

En effet, la multiplication des niveaux de décision et des acteurs peut aussi représenter la multiplication des opportunités pour faire jouer les relations de pouvoir et de personnes, le népotisme et le clientélisme.

Selon Inam KARIMOV, la gouvernance est souvent définie comme étant la « *disponibilité de l'information au public en général et la clarté des règles, régulations et décisions gouvernementales* ». Elle se caractérise comme un principe qui permet à ceux qui sont touchés par des décisions administratives de connaître non seulement les faits et les chiffres sur lesquels celles-ci se fondent, mais aussi les mécanismes et les processus qui ont régi leur adoption. La transparence facilite la prise de décisions publiques et les choix électoraux, et agit en tant que composante importante de la gouvernance démocratique.

Il est du devoir des fonctionnaires, des gestionnaires, des administrateurs et des agents publics d'agir de façon visible, prévisible et compréhensible.

La transparence exige que les services public fonctionnent selon des règles prédéterminées et prévisibles, et intervient comme un instrument de contrôle public car « *plus nous sommes surveillés de près, mieux nous nous comportons* » [147].

Dans une certaine mesure, chaque fonctionnaire en commune Kabarore habite en quelque sorte une petite bulle (parfois deux ou trois l'habitent ensemble), sur laquelle il a peu de comptes à rendre (la hiérarchie se contentant de l'« absence de problèmes » ou percevant parfois une petite rente versée par ses subordonnés) et où il s'organise comme bon lui semble.

Le contrôle de la qualité des prestations d'un agent est généralement nul, les réunions de service quasi inexistantes, l'émulation professionnelle inconnue. Dans chaque « bulle » peuvent prospérer les pratiques corruptrices comme les négligences professionnelles ou le mépris de l'usage.

Ceci s'observe surtout dans le secteur de la santé en commune Kabarore certains infirmiers ou infirmières tardent à accueillir les patients, ignorant que ces derniers sont dans la souffrance. Il n'y a aucune « accountability », que ce soit vis-à-vis des collègues ou vis-à-vis des supérieurs, tant que le confort de ces derniers n'est pas menacé. Il faut souligner que la culture du « chacun pour soi » est également permise par le sous-équipement (humain et matériel) des différents organes de contrôle interne créés par le gouvernement.

---

[147] HOOD (C.), « Transparency in Historical Perspective. » in: *HOOD C., HEALD D. Transparency: the key to better Governance*? Oxford University Press, New York. 2006, p. 5 cité par KARIMOV (I.), *Le rôle de la transparence dans la lutte contre la corruption à travers l'expérience du Conseil de l'Europe*, Droit. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, Thèse de doctorat, 2013.

A partir de tout cela, je confirme mon hypothèse d'absence de culture institutionnelle, de respect de l'éthique bureaucratique et de la déontologie administrative combinée avec la non reconnaissance de ses droits et obligations pour les gouvernés.

En tant que telle, la transparence devient un moyen de la responsabilisation des institutions et des agents publics, et sert à améliorer la visibilité de l'État. Cependant, elle ne se limite pas au fait pour l'agent de rendre compte de ses actes au public ; elle entraîne en cas de faute comme des pratiques liées à la corruption certains types de sanctions à l'encontre de leur auteur. Car être tenu responsable consiste aussi à « payer le prix » de ses actes. La responsabilisation exige des agents publics un comportement conforme aux attentes de la société. Cette attente inclut d'abord un comportement conforme au droit.

L'agent public doit être guidé dans ses activités par les normes de droit et de légalité. Cependant, les attentes de la société vont plus loin que le droit et englobent aussi un comportement conforme à l'éthique et au principe d'efficacité.

La banalisation de la corruption en commune Kabarore, liée à l'opacité, caractérise les services publics où s'agencent l'absence de lisibilité des procédures et la complexité dans l'organisation du système. Cette dernière est assez intéressante en ce que, de l'acceptation de la corruption par les usagers des services publics, conduit finalement à une reproduction élargie du phénomène. La complicité ou le silence des usagers des services publics sont assimilés à un approfondissement de la culture du dévoiement, et débouche sur la confirmation d'une hypothèse d'absence de culture citoyenne des paysans favorisant la participation politique sur les questions relatives avec la corruption et de généralisation du mal et non sur une simple restitution de sa perception.

En tout état de cause, OLIVIER Vallée estime que, et nous partageons ce point de vue qui s'éloigne de l'éthique administrative, « *ce sont les rapports des citoyens prestataires des services publics et de leurs dirigeants gestionnaires de ces derniers publics qui devraient préoccuper davantage la recherche pour aider à asseoir les bases d'une qualité, d'une équité et de la durabilité des services publics* ».[148]

[148] OLIVIER (V.), « La construction de l'objet corruption en Afrique », De Boeck Supérieur in *Afrique contemporaine*, 2006/4 n° 220, p 10-11.

Il n'en demeure pas moins que des prétextes en commune Kabarore perçus par les interviewés comme le support de la corruption par exemple le point sur l'octroi des papiers administratifs, ils prétendent que par exemple les formulaires pour les Cartes Nationales d'Identité sont épuisés, pour vous obliger à donner de l'argent pour ceux qui en ont besoin dans l'urgence.

III.1.4. Absence de culture institutionnelle de continuité de l'Etat

La continuité connaît certains aménagements qui concernent d'abord la situation des personnels dans les services publics. Mais, cette perception de l'application du principe de continuité est d'ordre idéologique plus que juridique. Comme l'affirmation initiale du principe a pour objet de signifier aux autorités qui assument les missions de service public certaines obligations de maintenance, le principe de continuité renvoie pour son application concrète à un principe de responsabilité dont les tenants et aboutissants dépendent des contextes et des circonstances.

C'est ainsi qu'en vertu de ce principe ont été développées certaines conditions de mise en jeu de la responsabilité des personnes et agents publiques, de l'Etat comme des collectivités locales. En commune Kabarore, on observait pour ces dernières années des grèves répétitives des enseignants demandant l'harmonisation des salaires et des infirmiers qui constituaient un défi majeur pour la culture institutionnelle de la continuité des services publics, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

III.1.5. Analyse à partir des spécificités locales

III.1.5.1. Un Etat et une administration publique locale conservatrice et bloquée face à l'innovation

Le principe d'adaptation ne prend guère acte de l'évolution des techniques, technologies et parallèlement de l'évolution du droit. Il est, de nos jours, difficile de penser ce principe comme une obligation pour les usagers, tant ces derniers peuvent être à la source des changements des modes de fonctionnement ou des objectifs du service public.

Par exemple, nous assistons au niveau de l'Etat civil de la commune de recherche, l'utilisation des machines à écrire au lieu de mettre en place des ordinateurs pouvant faciliter la tâche aux agents publics travaillant dans ce service mais aussi permettre la rapidité des processus bureaucratiques. Une telle situation constitue un terrain propice à la corruption du fait que des lourdeurs bureaucratiques incitent les usagers à recourir à cette dernière.

Le fait de se présenter deux ou 3 jours au bureau communal pour la recherche des papiers administratifs pousse les usagers des services publics à recourir à des pots de vins pour court-circuiter ces lourdeurs bureaucratiques.

Photo 4: La machine à écrire qu'on utilise on sein de l'Etat civil en commune Kabarore



Source : Photo prise au bureau d'Etat civil de la commune Kabarore, le 1er Juin 2020

A ce propos aussi, nous tenons à rappeler les éventuelles manœuvres de retrait d'une ambulance reçu en don à travers l'union des églises baptistes du Burundi par des bienfaiteurs Danois du centre de santé Rubura vers le district sanitaire de Kayanza. Pour le titulaire de ce centre de santé : ***« Bambwiye ngo ninjije abakoroni mw'ivuriro »*** qui se traduit en Français comme ça : « *Ils me disaient d'avoir introduit les colons au sein du centre de santé* »[149]. Alors que c'est une adaptabilité qui viendrait satisfaire les attentes de la population environnante.

III.1.5.2. Une absence de culture de droit d'accessibilité aux services publics

La question de l'accessibilité à un bureau communal pour la recherche des papiers administratifs trouve un écho particulier au sein des territoires ruraux ainsi que pour une partie de la population de la commune Kabarore. L'accessibilité comporte de nombreuses dimensions dont les principales sont sociales (accès à tous sans discrimination), économiques (à un prix abordable, voire gratuit) et territoriales (avec une couverture des services assurée sur l'ensemble du territoire).

[149] Entretien avec FATUKOBIRI Eugénie (44 ans, le Tutilaire du centre de santé de Rubura) , Le 3 Mars 2020

Cependant, sur ce point un agronome en zone Rugazi nous fait savoir : *« J'affirme que la commune est comme si elle est subdivisée en 2 parties. Le Chef-lieu de la commune se trouvant dans la zone Jene et même à l'extrémité de la commune pas au centre, les autres zones se trouvent dans une situation de délaissement dans tous les domaines de développement. La majorité des projets de développement sont concentrés dans la zone Jene. »* [150].

A titre d'illustration, nous pouvons donner le secteur de la santé. La commune compte 5 centres de santé (centre de santé de Kabarore en zone Kabarore, centre de santé de Rugazi en zone Rugazi et les trois autres centres de santé en zone Jene : Rubura, Jene et Ryamukona avec un autre centre de santé sur la colline Manga de la même zone Jene qu'on avait terminé de construire mais dont on attend le démarrage des activités de soins de santé.

III.2. LES STRATEGIES CORRUPTIVES EN COMMUNE KABARORE

III.2.1. Les investissements corruptifs

L'investissement corruptif consiste, en quelque sorte, à donner des « cadeaux anticipateurs » à un agent public, qui permettront de créer une dette, au moins symbolique, de ce dernier envers son « bienfaiteur ». Nombre de pratiques corruptrices découlent ainsi d'anticipations, autrement dit d'investissements. Par exemple en commune Kaborore, un juge nouvellement nommé recevra un cadeau de bienvenue d'un grand commerçant local. Un commerçant de la zone Kabarore nous a fait savoir : « **Nategerezwa kwishikana nyene kuko nari ndahafise urubanza** », traduction libre : *je devrais me faire connaitre puisque j'y avais un procès.*

Les pratiques d'évergétisme fonctionnent souvent sur ce modèle, suscitant auprès de ceux qui en bénéficient une obligation de reconnaissance, ou encore un « droit »de récupération pour le donateur.

A Kabarore, donner de « petits cadeaux » qui fait partie des mœurs fait partie des mille actes de la vie quotidienne, le plus souvent au nom d'un remerciement pour service rendu. C'est une rémunération tarifée ou négociée, elle n'est pas non plus une commission de courtage, c'est surtout un devoir moral. Le bénéficiaire d'une aide quelconque se doit de faire un geste. Ce « devoir » va d'ailleurs au-delà du seul service rendu. Le cadeau se pratique d'ailleurs aussi bien vers des supérieurs que vers des égaux ou des inférieurs.

---

[150] Entretien avec NGENDAKUMANA Evariste, 38 ans, un agronome de CAPAD rencontré dans la zone Rugazi le 28 Février 2020.

Ensuite, à ce propos des observations lors des cérémonies organisées par des hautes autorités nous font savoir parfois des pratiques d'octroi des cadeaux comme (les vaches, chèvres, mouton, etc.), « **Kugabira abategetsi** ». Donc, c'est une sorte d'investissement corruptif du fait que l'autorité ayant reçu un cadeau va garder conscience envers l'autorité locale et envers ce geste.

Les agents publics en commune Kabarore par exemple, sont autant des attributaires que des donateurs. On amène quelque chose à un agent public ou à un fonctionnaire lorsqu'on va le saluer, même si on n'a rien de précis à lui demander et si on a à lui demander l'autre jour ça sera facile, cela permet de surcroit de se rappeler à son bon souvenir ou de s'attirer sa bienveillance ultérieure.

A ce propos CIZA Marie, une citoyenne de la colline Caratsi nous avait dit : « **Iyo nkeneye urupapuro muri état civil ndamwisangira muhira kigenda giheze** », qui se traduit : « *Si j'ai besoin d'un papier à l'état civil, je préfère me rendre à son domicile et l'affaire sera vite réglée* »[151]. C'est à dire des pots de vin qui nous amènent à la violation du principe d'égalité devant les services publics car par exemple, cet officier d'Etat civil, arrive au travail, il va mettre beaucoup d'effort sur les dossiers de ceux qui l'ont rencontré à l'avance, c'est-à-dire à la maison.

Effectivement, peu importe le nom employé, aujourd'hui, c'est surtout l'argent dont il s'agit. La monétarisation généralisée de la vie quotidienne a transformé les services en don d'argent. Il faut donc avoir sans cesse la main au portefeuille. Nombre de pratiques de la petite corruption rentrent dans cette catégorie du « cadeau » : on doit au fonctionnaire serviable ou complaisant « quelque chose » en remerciement. Du fait de la non reconnaissance de leurs droits, les citoyens de kabarore s'adonnent à la concussion sans le savoir en guise de remerciement comme un élément de la culture burundaise de remercier quelqu'un qui vous a fait du bien.

Certes, bien souvent, le « cadeau » est fait à l'avance, pour se concilier préventivement les bonnes grâces du fonctionnaire, pour « lester le dossier » qu'on lui a remis, et qu'ainsi les « papiers ne s'envolent plus ». Il faut aussi savoir que ne pas donner du cadeau à qui la mérite n'est pas seulement un signe d'avarice ou de mauvaise éducation, c'est aussi risquer éventuellement le malheur. Voilà ici en guise de rappel un cadeau perçu comme une extorsion.

---

[151] Entretien avec CIZA Marie de 62 ans, une retraitée de l'enseignement rencontrée sur la colline Caratsi le 28 Février 2020.

Certes il s'agit aussi de s'assurer sa collaboration et sa diligence pour l'avenir ... Ici encore, la frontière entre pratiques de corruption et pratiques habituelles n'est-elle pas mince. La multiplication des cadeaux dans la vie quotidienne permet aux cadeaux légalement illicites de se noyer, aux yeux de tous, dans la masse[152].

III.2.2. La constitution de relations pérennes autour de transactions corruptives

Au-delà des transactions occasionnelles en commune Kabarore, les partenaires cherchent donc fréquemment à pérenniser les transactions corruptives, autrement dit à les transformer en relations sociales stabilisées de type « clientélistes ». L'échange de services et de faveurs, la fréquentation quotidienne créent des systèmes d'obligations réciproques entre ces partenaires et permettent d'aboutir à des « dyades » entre un fonctionnaire et un usager, ou entre un fonctionnaire et un intermédiaire. Par exemple, on échange de petites faveurs ou de cadeaux, au-delà des transactions corruptrices). De même, une femme enceinte cherchera à avoir « sa sage-femme ».

Les réseaux de solidarités interpersonnelles existent, en commune Kabarore. Bien sûr, ils sont loin d'être négligeables. Mais leur extension y est nettement inférieure : repli sur la famille, confinement dans des cercles limités d'amis et de connaissances proches, absence de relations entre voisins, divers facteurs induisent une sociabilité. L'importance de ces réseaux de sociabilité, déborde largement le seul cadre de la famille, qui est pourtant, comme chacun sait, fort étendue et dont les pressions et sollicitations ne se laissent guère oublier. Entre « promotionnaires » (camarades d'école, de lycée, de faculté) se tissent des liens qui se prolongent jusqu'à la retraite.

Les relations de camaraderie, de voisinage, de travail multiplient aussi cette *« force des liens faibles. Les solidarités nées de l'appartenance à une même association, à une même église ou confrérie, à un même parti politique, à la même faction d'un parti, prennent aussi leur place, comme celles qui lient les originaires d'une même région »* [153].

Or, non seulement ces diverses formes de relations interpersonnelles sont particulièrement étendues en commune Kabarore et procurent à chacun un capital de relations sociales en l'encontre d'un agent public nettement plus fourni, mais encore elles comportent une obligation morale quasi-généralisée d'assistance mutuelle.

---

[152] OLIVIER de Sardan (J.P), « L'économie morale de la corruption en Afrique », in *revue politique Africaine*, SHADYC (EHESS-CNRS, Marseille), ORSTOM (Niamey), p 6-7.
[153] OLIVIER de Sardan (J.P), « l'économie morale de la corruption en Afrique », *op. cit.* , p. 8.

On ne saurait refuser un service, une faveur, une complaisance, à un parent, à un voisin, à un camarade de parti politique, à un ami du lycée ou faculté. On ne saurait plus refuser tout cela à quelqu'un qui vous est envoyé de la part de l'un d'entre eux. Le cercle de ceux à qui on se sent obligé de rendre service est donc remarquablement large.

Le système devient donc celui d'un échange généralisé de services, petits ou grands, qui ont en général la forme de « passe-droits », officiellement illicites. On constate que tout cela conduit au favoritisme et au népotisme qui contribuent à passer hors les principes d'égalité, de transparence et de neutralité des services publics.

III.2.3. La recherche de l'enrichissement rapide

Le fait de bénéficier d'un poste « juteux » dans un service public est considéré le plus souvent comme une occasion dont il faut profiter au plus vite et au maximum, car elle ne sera pas éternelle. La rotation rapide des affectations dans les administrations favorise sans doute cette attitude. Depuis 2005 en commune Kabarore, on observe des mutations de temps en temps des OPJ, très peu pouvaient y passer 2ans. Il s'agit alors de stratégies à court terme, où tous les moyens sont bons pour accumuler le plus rapidement possible. Au vu de la précarité de certaines nominations et de la pression de l'entourage de l'agent public, l'enrichissement illicite bénéficie d'une certaine indulgence de la part de l'opinion publique. Paradoxalement, celui qui n'a pas su saisir l'occasion lorsqu'elle se présentait est considéré comme un « fou », ou suspecté d'avoir « bouffé » de façon égoïste le fruit de ses détournements. Le système en soi le favorise car personne n'a été interpelé pour cause d'enrichissement illicite alors qu'il y a une obligation au fonctionnaire de déclarer ses intérêts financiers et commerciaux ou les activités entreprises à des fins lucratives par lui-même ou par les membres de sa famille, si cela peut donner lieu à des conflits d'intérêts.

Sur ce point, un ouvrier de la société d'exploitation des gisements de cassitérite et du colombo-tantalite (TAMINCO) en commune kabarore au site Kivuvu nous avait confié à ce propos : « **uwo bahashize ni nkihiganwa mu kugira atunge ningoga** » *qui se traduit en Français : si une fois nommé au poste dans la société TAMINCO, c'est comme une course, une compétition pour s'enrichir le plus vite possible.*

III.2.4. L'intermédiation et le courtage

Quant aux intermédiaires, ils furent indispensables pour les agents publics au fonctionnement de l'administration publique, dans la mesure où celle-ci a été caractérisée à la fois par une sous-administration chronique et par un décalage maximal entre les normes et usages locaux, et les normes et règles officielles mais aussi comme canal de la corruption. Faute de ressources humaines, et faute de maîtrise des codes et usages locaux, les administrations communales ont non seulement toléré, mais aussi utilisé systématiquement diverses formes de sous-traitance, là encore loin des règles, faisant la part belle aux auxiliaires, agents administratifs, courtiers et autres hommes de main ou de confiance. Le « pluralisme des normes » y trouve sans doute sa source, sinon unique du moins principale, ainsi que la structure de l'administration, entre un formalisme procédural surtout rhétorique, scripturaire ou superficiel, et de multiples accommodements oraux négociés par des intermédiaires empressés et omniprésents. Cette importance de la négociation et de l'intermédiation qui se traduit par de multiples « arrangements », est sans doute à l'origine des premières formes de petite corruption quotidienne, qui sont manifestes dans certains services publics locaux, certes au profit des chefs et de leurs auxiliaires, mais aussi des hauts fonctionnaires[154].

Nombre d'activités sociales, en commune Kabarore, impliquent l'intervention d'« intermédiaires», depuis les relations amoureuses ou le mariage jusqu'aux activités de service ou au petit commerce, en passant par les pratiques religieuses ou l'exercice du pouvoir. Les activités liées au développement ne sont pas en reste (le « courtage en développement » prospère), et l'on a vu ce qu'il en était des relations avec l'administration et avec surtout les chefs collinaires et les plantons, souvent informels, qui fleurissent devant le tribunal de justice, voire dans les services publics. Il est clair que cette extension sociale du courtage, non seulement aux portes des services publics mais pour une gamme très large d'activités sociales, crée un terrain favorable à la banalisation du courtage en corruption, lequel facilite les transactions corruptives.

Par exemples, les citoyens des deux zones c'est-à-dire Kabarore et rugazi, au lieu de se présenter au bureau communal pour la recherche des documents administratifs, préfèrent envoyer leur chef collinaire moyennant quelques sommes d'argent dont une partie destinée à l'achat du document, l'autre à l'agent public et enfin une autre pour lui-même y compris le ticket.

---

[154] OLIVIER de Sardan (J.P.), « Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone : un diagnostic empirique, une perspective historique », *op. cit.* p. 20-21.

L'autre cas confirmé par les personnes interrogées est que si on a une affaire en cours de traitement par l'OPJ, la meilleure façon de lui donner quelque chose c'est de recourir aux petits policiers comme intermédiaires.

En commune Kabarore, nous assistons donc à une privatisation de l'action administrative, elle n'est pas le fait exclusif des agents étatiques, mais résulte de l'interaction entre fonctionnaires, intermédiaires et usagers des services publics, « des commissionnaires » parfois qui négocient le montant à donner à l'agent public. Elle repose sur des marges de manœuvre, des pratiques informels et arrangements ponctuels, de la négociation et règlement des accords à l'amiable.

III.2.5. Une logique de l'autorité prédatrice

Elle est une complémentarité manifeste, concernant au fond tout un chacun, et est liée à des fonctions d'autorité. Elle porte sur le droit que s'arrogent de nombreux détenteurs de position de pouvoir de procéder à des formes d'extorsion aux dépens de leurs « sujets », c'est-à-dire de ceux qui doivent passer à leurs élections. Tout se passe comme si ces procédés régaliens, que leurs victimes désignent plutôt comme du racket, étaient, pour ceux qui en bénéficient, non pas de l'ordre d'un choix personnel mais relevaient bel et bien de leur fonction. Celle-ci comporterait donc « naturellement » une dimension prédatrice. Ainsi, le policier a le droit de prélever son dû sur les transporteurs, comme le directeur d'une école a le droit de puiser dans les fonds spéciaux à l'encontre des élèves [155].

Dans le secteur de l'éducation par exemple en Commune Kabarore, pour avoir une place de redoublement, les directeurs exigent quelque chose. Le plus souvent, ces derniers disent que c'est pour l'achat des bancs pupitres mais en réalité c'est pour servir un intérêt personnel.

[155] OLIVIER de sardan (J.P), « L'économie morale de la corruption en Afrique », *op. cit.*, p. 10.

Conclusion partielle

En conclusion, on constate en commune Kabarore des tendances lourdes de corruption telles que le favoritisme, le népotisme. L'administration communale n'est pas neutre face aux appartenances politique qui est un facteur systémique partout dans le pays. Sans une modification et une réorientation substantielles de la politique publique en matière de gestion de la relation entre les services publics et le citoyen prestataire des services publics surtout de proximité comme la santé, l'enseignement, l'administration ; le sujet risque de demeurer encore longtemps un motif de mécontentement général.

On voit que plusieurs de ces tendances relèvent d'une insertion des mots de la corruption dans le vocabulaire des routines quotidiennes. Quelques adages rundi qui s'enracinent dans la culture Burundaise rends le problème complexe et difficile à combattre. On peut donner quelques-uns : « **Impene irisha aho iziritse** » (littéralement : « **la chèvre broute là où elle est attachée** », « **Igiporisi kizira igiturire** » traduit littéralement par la population comme une police qui vient pour percevoir la corruption. Elles relèvent d'une absence de surveillance hiérarchique des agents publics donc d'une mauvaise gouvernance, le fait de ne pas punir un signe de mauvaise gouvernance ou au contraire les hautes autorités seraient aussi plus corrompues, un système judiciaire inadéquat mais aussi qui n'est pas indépendant. D'autres renvoient à des pratiques certes exceptionnelles mais quand même négatives comme : extorsion et banalisation.

De plus, un autre aspect c'est que l'individu prestataire des services dans ses relations avec les services publics, la corruption ne se résume pas, contrairement à bien des idées reçues, au simple fait de verser un dessous-de-table à un agent de l'administration ou un agent public, afin de faciliter une opération administrative, voire d'obtenir une faveur illicite. Il n'y a pas de modalités dans la délivrance d'un pot-de-vin qui le rendent plus ou moins licite : donner de l'argent, un cadeau, a priori ou a posteriori, ou promettre un quelconque avantage en retour dans le but d'obtenir un service que l'on est en droit d'exiger gratuitement participe de la corruption.

CONCLUSION GENERALE

Le lien entre la bonne gouvernance, l'Etat de droit, le respect de l'éthique et la déontologie administrative et l'accès aux services publics est un sujet de l'heure qui mérite une attention particulière pour le cas des pays en voie de développement. Si la corruption répond à une définition simple, celle de « l'abus d'un pouvoir reçu en délégation à des fins privées », elle se manifeste sous des formes diverses qui ne sont pas toujours perçues par les citoyens comme des actes de corruption. La corruption est une relation « de couple » dans laquelle celui qui donne est lui aussi impliqué. Quand l'usager donne de lui-même, il est même l'instigateur de l'acte. Quand il le fait en étant soumis à différents types de pression pour accéder à un droit, il est en position de victime.

Pour la commune Kabarore, en dépit de la mise en place d'un dispositif institutionnel de lutte contre la corruption, le mécanisme de lutte contre la corruption est presque inexistant. Une des leçons est que la volonté proclamée par le Président Pierre NKURUNZIZA de lutter contre la corruption doit donc être suivie d'une application effective. De par les enquêtes menées sur le terrain, on peut confirmer l'absence de culture institutionnelle au sein de l'administration communale poussant les agents publics à ne pas respecter l'éthique administrative et se développent les pratiques corruptives dans l'accès aux services publics. L'éradication des comportements contraires à l'éthique est une tâche immense. La volonté politique est indispensable pour mener à bien cette tâche.

La plupart des éléments que nous avons analysés aux divers niveaux de la corruption ne sont pas une spécificité nationale, dans la mesure où ils se retrouvent tous, plus ou moins, dans les collectivités locales. Ce sont l'ampleur et la généralisation qui sont particulières dans la capitale que dans les communes rurales, et qui dessinent les contours d'une « petite corruption » qui est très loin d'avoir la même extension en ville qu'en campagne. On constate que les paysans de Kabarore ne sont pas bien informés sur leurs droits et devoirs, facteurs qui favorisent la non-participation sur les mécanismes de lutte contre la corruption. De tout ceci, nous confirmons notre hypothèse de départ sur l'absence de culture citoyenne des paysans favorisant la participation politique sur les questions relatives à la corruption.

Pour l'hypothèse concernant le courtage, les citoyens interrogés affirment que si on a une affaire en cours de traitement par l'OPJ ou un autre agent public la meilleure façon de lui donner quelque chose c'est de recourir aux petits policiers et aux plantons comme intermédiaires, ce qui nous conduit à confirmer l'hypothèse.

En plus nous confirme Lucien AYISSI : « *l'essentialisation de la corruption donne bonne conscience à ceux qui se délectent à la pratiquer. Ils passent pour des gens réalistes parce qu'ils n'ont ni la présomption ni la fatuité de ceux qui se font des illusions sur leur pouvoir de réformer la nature humaine quand, réellement, ils se font inutilement violence en agissant contre leur propre nature* ».[156] De plus Robert KLITGAARD continu en disant dans ce qu'il appelle « le mémento du politologue » que : « *les versements d'argent, les nominations et les initiatives publiques inspirés par la corruption peuvent comporter des avantages politiques. Les politiques peuvent très bien utiliser la corruption pour favoriser l'intégration politique de diverses tribus, régions, élites ou factions ; attitude qui peut finalement être sources d'harmonie face à la fragmentation de l'autorité politique, aux hostilités, aux désunions.* »[157]En commune Kabarore, même si les principes clientélistes sont contradictoires et logiquement incompatibles avec les principes rationnels légaux des services publics et du fonctionnement démocratique de l'État de droit sont applicables par les autorités pour accroitre leur soutien politique. Il faudrait donc conscientiser les citoyens de Kabarore sur les méfaits de la corruption et comment l'éradiquer.

Pour la décentralisation et le développement local, des appuis directs aux communes et leur association en plus de l'appui au gouvernement central pour accompagner les communes dans la mise en œuvre des plans communaux de développement communautaire qui ne le sont pas avec les transferts de l'Etat. A Kabarore la décentralisation en matière de lutte contre la corruption n'est pas efficace. Respecter les priorités de la population qui se sont exprimés à travers les plans communaux de développement communautaire au lieu d'imposer leur vision.

Néanmoins, selon l'énoncé suivant : « *Dans son processus de généralisation moderne, induit pour beaucoup par la faillite des élites politiques, la corruption bénéficie d'un terrain favorable à sa routinisation et à sa banalisation, du fait qu'elle rencontre des logiques de comportement largement répandues au sein des sociétés post-coloniales* » [158]. La commune Kabarore n'est pas épargnée des pratiques corruptives qui sévit au pays. Les spécificités de la commune Kabarore résident du fait que la population n'est pas trop informée en matière de la corruption donc elle s'adonne à des pratiques corruptives sans le savoir ce qui n'est pas le cas en milieu urbain.

---

[156] AYISSI (L.), *Corruption et gouvernance*, l'harmattan, rue de l'École-Polytechnique ; Paris, 2008, p. 25.
[157] KLITGAAD (R.), *op. cit.*, p. 34.
[158] OLIVIER de sardan (J.P), « L'économie morale de la corruption en Afrique », *op. cit.*, p.13.

En plus des types de corruption comme la concussion, le népotisme, le favoritisme et l'extorsion se manifestent de temps en temps dans les services publics au niveau communal.

L'« accountability » est donc un élément significatif du système de lutte contre les comportements contraires à l'éthique dans la gestion des services publics. Si ces comportements se rencontrent au sein des administrations et des services de l'Etat contrôlés ; ils vont prospérer en l'absence de contrôles au détriment des usagers. L'agent public doit rendre compte : il ne peut pas organiser le service comme bon lui semble ; l'intérêt des usagers doit être au centre de ses préoccupations.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages généraux

1. AKERE MUNA (T.), *Comment comprendre la convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions assimilées*, TI, London, 3ème édition, 2005.

2. ANDERSON (J.A.). *Accountability in education* (Forum sur les politiques éducatives, 1). Paris : IIPE-UNESCO, IAE. 2005.

3. AYISSI (L.), *Corruption et gouvernance*, l'harmattan, rue de l'École-Polytechnique ; Paris, 2008.

4. BANEGAS (R.), *La Démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*, Paris, Karthala, 2003.

5. BLUNDO (G.) et OLIVIER de Sardan (J.P.), *Etat et corruption en Afrique : Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usages (Bénin, Niger, Sénégal)*, Paris, Marseille : Karthala, APAD, 2008.

7. CHARLIER (J.E) et CAMPENHOUT (L.V.) (sous la dir.), *4 méthodes de recherche en sciences sociales, cas pratique pour l'Afrique francophone et le Maghreb*, Dunod ,Paris , 2014.

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

9. DONATELLA (D.P.) et MENY (Y) (dir.), *Démocratie et corruption en Europe*, Paris, La Découverte, 1995.

10. DUGUIT (L.), *traité de droit constitutionnel* (1911), Paris, Boccard, 2^{è} éd., 1923.

11. FRIEDRICH (C.J.), *Corruption Concepts in Historical Perspective: Political Corruption*, London; New Brunswick, 1990.

12. HALLAK (J.) et POISSON (M.), *Écoles corrompues, universités corrompues : que faire*, Institut International de Planification de l'Education – UNESCO, Paris, 2009.

13. KLITGAAD (R.), *Combattre la corruption*, trad.de l'américain par Vincent, Paris, nouveaux horizons.

14. LASCOUMES (P.), *Corruptions*, Paris, Presses des Sciences Po, 1999.

15. MULLER (P.), *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 2013.

16. ROCCA (J-L), *corruption*, Paris, Syros, 1993.

17. SARASSORO (H.), *La corruption des fonctionnaires en Afrique, Etude de droit pénal comparé*, Paris, Economica, 1979.

18. WEBER (M.), *Economie et société*, Tome 1, traduit de l'allemand par Julien FREUND, Kamnitzer, Pierre BERTRAND, sous la direction de Jacques CHAVY et d'Eric de Dampierre, Paris, Plon, 1971.

II. Revues et articles de revues

1. ALEXANDRE (P.), « L'éthique administrative à l'épreuve de ses usages », CERAP - *Centre d'études et de recherches en administration publique*, 1 avril 2008, pp 83-144.

2. BAUBY (P.), « L'européanisation des services publics », *Centre européen des entreprises à participation publique*, IEP de Paris, Université Paris 8, Paris, 2008, pp 21-32

3. BESSIRE (D.), CHATELIN (C.) et ONNEE (St.), « Qu'est-ce qu'une bonne gouvernance ?» in *comptabilité et environnement*, Université d'Orléans, mai 2007.

4. BLUNDO (G.) et OLIVIER de Sardan (J.P.), « la corruption quotidienne en afrique de l'ouest », Karthala in *Politique africaine*, N° 83, Paris, 2001, pp 8-37.

5. BUXBAUM (J.), « corruption et services publics : Approche politique d'une campagne de la PSI et de ses affiliés », *Public Services International*, Paris, 2010.

6. CHEVALLIER (J.), « Les nouvelles frontières du service public », in *Regards croisés sur l'économie*, La Découverte, 2007/2 n° 2, pp 14-24.

7. DONATELLA (D.P.), « Les cercles vicieux de la corruption », in DONATELLA (D.P.) et MENY (Y) (dir.), *Démocratie et corruption en Europe*, Paris, La Découverte, 1995.

8. FALILOU MBACKE (C.) et al., « Gouvernance et services publics », Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique, in *Cahier de propositions* n°2010-5, Bamako.

9. GERBER (D.), « L'herméneutique objective. Une brève présentation illustrée », Genève, Département de Sociologie, in *Working Paper*, N°2, 2007.

10. HALL (D.), « Corruption et services publics », Londres, Université de Greenwich, *PSIRU*, novembre 2012.

11. JACQUEMOT (P.), « Le traitement de la corruption le cas du kenya », De Boeck Supérieur, *Afrique contemporaine*, 2005/1, n° 213, pp 165-178.

12. LAMARCHE (Th.), « Du service public à la relation clientèle dans les services en réseau. » In: *Politiques et management public*, vol. 18, n° 3, 2000, pp 1-19.

13. LE BRUN (J.) et ORIANNE (P.), « Considérations sur le droit de la décentralisation par services », in LE BRUN (J.) (Sous la dir.), *Dictionnaire des services publics relevant de l'Etat : règles d'organisation et de fonctionnement*, Centre de Droit de la Gestion et de l'Economie Publique, Université Catholique de Louvain, Bruxelles, 1977, p. I/5.

14. MASABO (M.), « Les atteintes à l'éthique dans le service public au Burundi : une banalisation qui mine le fonctionnement de l'Etat », in *Centre d'Analyses et de Recherches Interdisciplinaires sur le Développement dans la Région des Grands Lacs* (CARID-RGL*), Le Burundi face au défi de la corruption, Réflexions sur les enjeux de la construction d'une société républicaine*, Cahiers N°1, Bujumbura, Université du lac Tanganyika, Editions IWACU, 2017, pp 61-112.

15. MBAKU (J.M.), « Bureaucratic Corruption in Africa: The Futility of Cleanups », *Cato Journal*, Vol. 16, N°1, Washington D.C.

16. MEDARD (J.F), « L'Etat néopatrimonial en Afrique noire » in Médard J.F. (dir) ; *Etats d'Afrique noire. Formation, mécanismes et crises* ; 1991 et revue *politique africaine*, n°41, octobre 1991, pp 323-353.

17. MEDARD (J.F.), « Clientélisme politique et corruption », In: *Tiers-Monde*, tome 41, n°161, 2000. Corruption, libéralisation, démocratisation, pp. 75-87.

18. NDAYONGEJE (L.), « La corruption : sa nature, ses causes et ses solutions », Bujumbura, in *BurundiRealite,* Juin 2003, pp 1-8.

19. MINEUR (D.), « La démocratie en France : idéologies, histoire, évolutions », in *Cahier du CEVOPOF* n° 36, Centre de recherches politiques de Science Po, Novembre 2003, pp 17-36.

20. NYE (J. S.), « Corruption and Political Development : A Cost-Benefit Analysis », *American Political Science Review*, 1967, pp 417–427.

21. OLIVIER de Sardan (J.P), « L'économie morale de la corruption en Afrique », in revue *politique Africaine*, SHADYC (EHESS-CNRS, Marseille), ORSTOM (Niamey), pp 98-116.

22. OLIVIER de Sardan (J.P.), « Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone : un diagnostic empirique, une perspective historique », École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), France ; LASDEL, Niamey, Niger, in *Politique africaine* n° 96, Janvier 2004. Pp 139-162.

23. PETIT (F.), « Quels principes pour les services publics ? Egalité, continuité, adaptation, accessibilité, neutralité, transparence, confiance et fiabilité », AITEC (Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs), *Services publics et Europe*, Paris, 2005.

24. Université du lac Tanganyika, Centre d'Analyses et de Recherches Interdisciplinaires sur le Développement dans la Région des Grands Lacs (CARID-RGL), *Le Burundi face au défi de la corruption, Réflexions sur les enjeux de la construction d'une société républicaine*, Cahiers N°1, Bujumbura, Université du lac Tanganyika, Editions IWACU, 2017.

25. ROSANVALLON (P.), « La légitimité démocratique », Seuil, Paris, 2008, pp. 121-128

26. ROTHSTEIN (B.), « The quality of government: corruption, social trust, and irregularity » in *international perspective*, Chicago, The University o201f Chicago Press, 2011, pp 257-259.

27. RICŒUR (P.), *Herméneutique*, Cours professé à l'Institut Supérieur de Philosophie de l'Université Catholique de Louvain, 2013.

28. RUFYIKIRI (G.), « Corruption au Burundi : problème d'action collective et défi majeur pour la gouvernance », *Institute of Development Policy and Management (IOB)*, University of Antwerp., Mars 2016.

29. SAK (B.) et CAPONETTI (L.), « Comment définir le service public à travers ses différentes facettes, missions et principes ? », in *CIRIEC* N° 2016/06, Bruxelles, avril 2016.

30. TALAHITE (F.), « Les enjeux de l'évaluation et de la lutte contre la corruption », *CEPN*-Université Paris Nord, Alger, Décembre 2006.

31. THIAW-PO-UNE (L.), « Les services publics face au principe d'égalité. » In: *Raison présente*, n°152, 4e trimestre 2004.Discriminations. pp. 49-59.

32. TRIBILLON (J-F) et BRACHET (Ph.), « La Charte des services publics : La documentation française », *AITEC* (Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs), Paris, 1992.

33. TREIBER (H.), « État moderne et bureaucratie moderne chez Max Weber », in *Trivium Revue franco-allemande de sciences humaines et sociales*, Les éditions de la Maison des sciences de l'Homme, janvier 2016.

III. Mémoires et thèses

1. KARIMOV (I.), *Le rôle de la transparence dans la lutte contre la corruption à travers l'expérience du Conseil de l'Europe*, Droit. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, Thèse de doctorat, 2013.
2. MOYO (St.), *Corruption in Zimbabwe: an examination of the roles of the state and civil society in combating corruption*, Philosophy, University of Central Lancashire, thesis, March 2014.
3. NGENDABANKA (A.), *La corruption : Un obstacle à la stabilité sociale et aux droits de l'homme au Burundi*, Bujumbura, Chaire UNESCO en Education à la paix et résolution Pacifique des conflits, 2011.
4. NSHIMIRIMANA (S.), *Evolution socio-économique de la commune Kabarore de 1960 à nos jours*, Université du Burundi, FLSH, Département d'Histoire, mémoire, Bujumbura, Août 2011.
5. ZAGAINOVA (A.), *La corruption institutionnalisée : un nouveau concept issu de l'analyse du monde émergent*, Grenoble, Economies et finances. Université de Grenoble, thèse, 2012.

IV. Autres documents

1. Discours prononcé par le Président de la République du Burundi Pierre NKURUNZIZA, Le 26 Août 2010 à l'occasion de son investiture pour le second mandant.
2. Le Petit Larousse Illustré En couleurs, 1995.
3. NATIONS UNIES, Convention des nations unies contre la corruption, New York, 2004.
4. NIMUBONA (J.) et SEBUDANDI (C.), *Le phénomène de la corruption au Burundi, Révolte silencieuse et résignation*, Bujumbura : DAI, INTERNATIONAL ALERT, GRADIS, 2007.
5. OAG, *Analyse de la problématique d'accès à l'information Administrative et aux services publics au Burundi*, Bujumbura, juin 2011.
6. République du Burundi, *la Constitution de la république du Burundi*, 2018.
7. République du Burundi, *La loi Burundaise n°1/12 du 18 Avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes.*

8. République du Burundi, *la loi N°1 /33 du 28 Novembre 2014 portant révision de la loi N°1/02 du 25 Janvier 2010 portant organisation de l'administration communale.*

9. République du Burundi, Ministère à la Présidence Chargé de la Bonne Gouvernance, de la Privatisation, de l'Inspection Générale de l'Etat et de l'Administration Locale, *étude diagnostique sur la gouvernance e et la corruption au Burundi,* Bujumbura, Mai 2008.

10. Transparency International, *Indice annuel de perception de la corruption de Transparency International*, 2019.

11. U.A, *Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration*, Addis-Abéba, le 31 Janvier 2011.

12. Union Africaine, *Convention de l'union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption*, Maputo, le 11 juillet 2003.

VI. Site web

1. https://transparency-france.org/pj-categs/definition/ Consulté le 23 Mai 2020
2. https://www.expertmemoire.com/comment-definir-les-hypotheses-de-son-memoire/ consulté le 23 Septembre 2020

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes interrogées

Nom et prénom	Age	Profession	Niveau de formation	Parti
NKESHAMANA Samuel	50 ans	Cultivateur	6ème année	-
NZOHABONAYO Phenias	45ans	Cultivateur	-	sahwanya FRODEBU
HAKIZIMANA Athanase	37 ans	Tituraire du CDS	Infirmier A2	-
BUCUMI Moise	38ans	Cultivateur	-	-
NDAYISABA Héremènegilde	35ans	Enseignant	Bac +3	-
CIZA François	40ans,	Commerçant	-	-
HAKIZIMANA Vital	37ans	Cultivateur	9ème	CNL
GATORE	43ans	Enseignante	D6	CNDD FDD
HAKIZIMANA Emmanuel	49 ans	Enseignant	Licence	CNDD FDD
MUNYARUKA Thomas	34ans	Enseignant	D7	CNL
MASABO Bernard	40 ans	Enseignant	D7	UPRONA
KUBWAYO Alphonse	42 ans	OPJ	-	-
KAYOBERA Jules	60 ans	Ouvrier de TAMINCO	-	CNDD FDD
NDIKUMANA Jean	41 ans	Policier	6ème	-
NTAKIRUTIMANA Victor	50 ans	Administrateur	Bac + 3	CNDD FDD
KARANGWA Gervais	36 ans	Enseignant	Bac + 3	-
HAKIZIMANA Emmanuel	39 ans	Enseignant	Licence	CNL
KARURANGWA Laurence	58 ans	Cultivatrice	-	CNDD FDD
FATUKOBIRI Eugénie	44 ans	Infirmière	A 2	-
NGENDAKUMANA Evariste	38 ans	Agronome de CAPAD	Licence	-
CIZA Marie	62ans	Retraité de l'enseignement	D6	-
NKURIKIYE Tharcise	64 ans	Cultivateur	-	CNDD FDD
DUSABIMANA Véronique	44 ans	Enseignante	-	-

WIZEYIMANA Anne-Marie	28 ans	Cultivatrice	10ème	-
MINANI Charles	45 ans	Ouvrier de TAMINCO	-	-
NDUWIMANA Diane	23 ans	Elève	-	-
NIYONGABO Elysée	23 ans	Etudiant	-	-
NTAKURUTIMANA Jean de Dieu	26 ans	Etudiant	-	-
BITAKINSANGA Berchmans	55 ans	Cultivateur	-	UPRONA
NIYONZIMA Hilarie	54 ans	Enseignante	D6	Sahwanya FRODEBU
BUNGURUBWENGE Sylvère	64 ans	Cultivateur	-	CNDD FDD
NGENDAHIMANA Pascal	70 ans	Cultivateur	-	CNDD FDD

ANNEXE 2 : GUIDE D'ENTRETIEN

I. Pour un citoyen (usager de l'administration et société civile) :

Français	KIRUNDI
1) Quels sont les services publics que vous sollicitez le plus au sein de la commune ?	1) N'ibihe bisata mwitura cane mw'i komine ?
2) Est-il facile d'accéder à ces services ? Quels sont les obstacles et comment l'expliquer ?	2) Biraborohera iyo mwituye ivyo bisata ? N'izihe ntambamyi muhura ? kubwanyu mubisigura gute ?
3) Certains disent qu'il faut donner quelque chose à l'autorité. Est-ce vrai ? Comment vous y arrivez ?	3) Baravuga ko rimwe na rimwe ko musabwa akantu kugire mushikire umukozi wa leta iyo mumukeneye. Vyoba arivyo ? Mwoba muvyifatamwo gute ?
4) Vous est-il arrivé pendant ces 3 dernières années de donner quelque chose à un agent public pour bénéficier d'un service auquel vous aviez normalement droit ?	4) Vyoba vyarabashikiye mw'iyi myaka 3 iheze ugatanga akantu ku mukozi wa leta kugira agukorere igikorwa kanaka wari ufitiye uburenganzira ?
5) Comment appréciez-vous votre/geste quand vous le faites ?	5) Ubisigura gute ?
6) Y'a-t-il des gens qui vous disent qu'ils ont cessé de demander des services publics à cause de ce qui est demandé ?	6) Hari abantu boba barakubwiye ko batacitura ibisata bikorera muri Komine kubera ivyo bakwa ?
7. Y'a-t-il des réunions organisées où vous parlez de ces questions ?	7) Hari amanama yoba aratunganywa aho mushikiriza ivyo bibazo ?
8. Quels peuvent être selon vous les méfaits de la corruption ?	8) Kubwanyu n'izihe ngaruka wotubwira z'igiturire ?
9) Que faire pour que cela change ?	9) Hokorwa iki kugira bihinduke ?
10) Quels sont les secteurs les plus touchés ?	10) Ahantu wumva bikaze ni mu bisata ibihe ?

II. Pour l'administrateur

FRANÇAIS	KIRUNDI
1) Des gens disent que l'accès aux services publics est difficile ? Comment l'expliquer ?	1) Hari abavuga ko kuronka ico urondera mubisata bimwe bimwe vya Komine bigoye. Vyoba arivyo ?
2) Avant votre arrivée on parle de pots de vin. Y en a-t-il aujourd-hui?	2) Imbere y'uko ushika ku butegetsi haravugwa ko batanga akantu kugira baronke ico bipfuza. Vyoba bikiriho ubu ?
3) Dans vos relations multiples et de proximité avec les gouvernés, avez-vous le sentiment que ceux-ci, en dépit de leurs attentes, accordent une priorité au respect des normes, de la loi et principes des services publics par ses représentants ? Ou serait-elle plus inclinée à exiger la satisfaction de ses attentes peu importe les moyens utilisés par ses représentants ?	3) Iyo muyaga n'abanyagihugu utwara ubegereye urabona ko barajwe ishinga n'ikurikizwa ry'amategeko n'amabwirizwa agenga ibikorwa n'ibisata vya Komine canke barajwe ishinga gusa no gushika kuco bipfuza bataravye uburyo abarangura ivyo bikorwa babikozemwo ?
4) Quels sont les mécanismes que vous avez utilisés pour faire face à la corruption dans votre commune?	4)mwe mwakoresheje ubuhe buhinga kugire mugwanye igiturire ngaha mu komine iwanyu ?
5) Est-ce que la loi vous permet de bien lutter contre la corruption ? Vous paraît-elle assez adéquate pour permettre de mener à bien la lutte contre la corruption ?	5) Mbega amategeko ahari araborohereza mu kugwanya igiturire ? Mubona atagahaze ?
6) Quelle collaboration entre la police, l'administration et les citoyens sur des cas de corruption ?	6) Ni ukuhe gufashanya hagati y'ubutegetsi, abanyagihugu n'igiporisi kubijanye n'igiturire ?

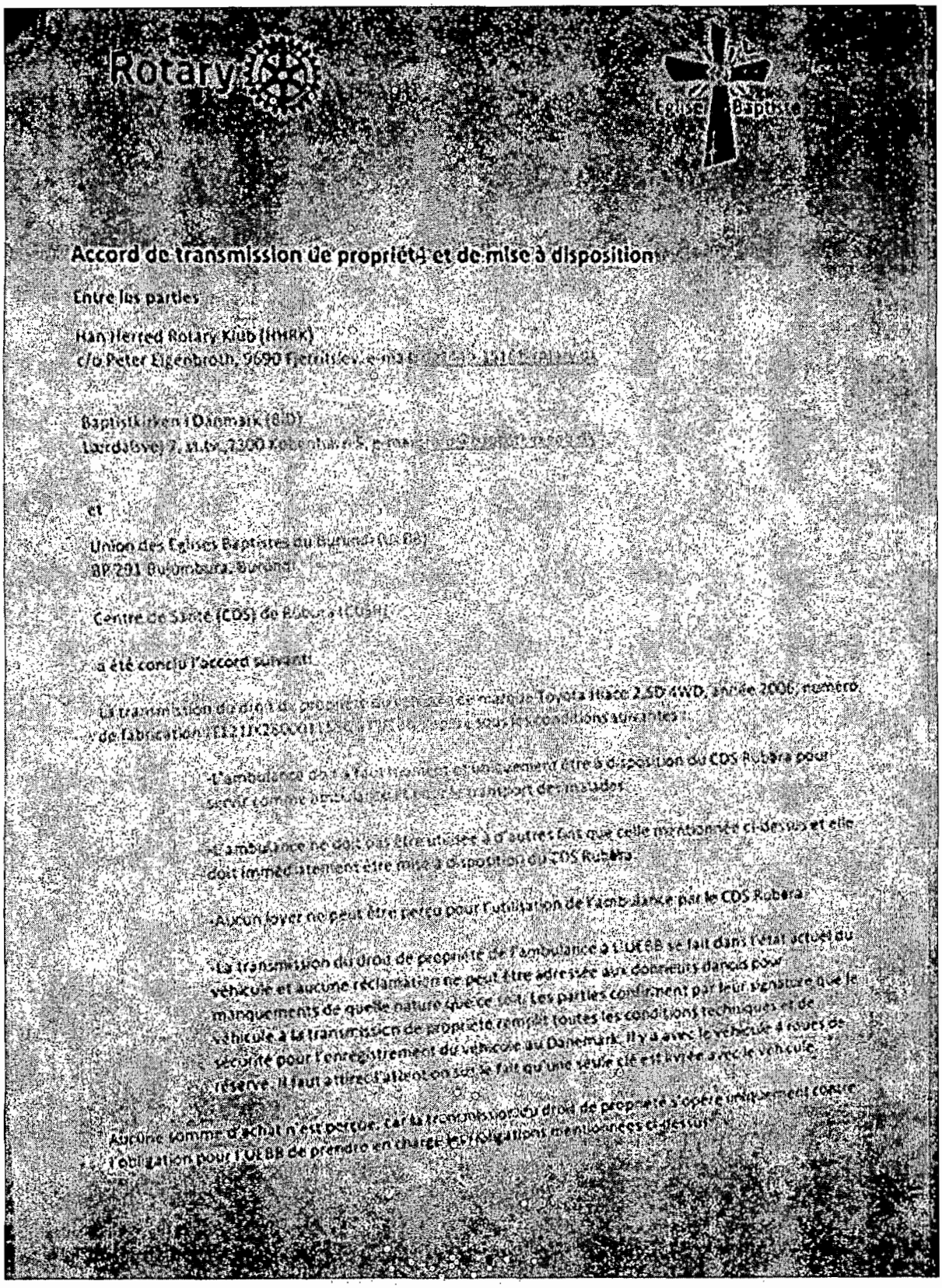
III. POUR LES AGENTS DES SERVICES PUBLICS

FRANÇAIS	KIRUNDI
1) Est-ce que les prestataires de votre service sont -ils satisfaits ?	1) Ababituye ngaha mu kazi kanyu barashobora gutunganirizwa bose ?
2) Selon vous est-il facile pour les prestataires de votre service d'y accéder ?	2) kubwanyu birorohera abitura igisata canyu kuronka ico bipfuza ?
3) Quels mécanismes de délivrance de votre service aux prestataires ?	3) Ni ubuhe buhinga mukoresha mu gutunganiriza ababituye ?
4) Y'a-t-il des obstacles dans la réalisation de votre service ?	4) Hoba hari intambamyi muhura nazo mu kurangura akazi kanyu ?
5) Des gens disent que certains services publics dans votre commune sont corrompus ?	5) Hari abavuga ko mu bisata bimwe bimwe vya komine harimwo ibiturire.Woba umaze kuvyumva ? Ubivuga kw'iki ?
6) Durant ces 3 dernières années, avez-vous reçu une visite de la part de ton chef ou d'autre en rapport avec la corruption au sein de votre service ?	6) Mw'iyi myaka 3 iheze, mwoba mumaze kugenderwa n'umukuru wanyu canke uwundi kubijanye n'ukuntu mutunganiriza ababitura ?
7) Quel est votre niveau de formation ?	7) Mufise urupapuro rw'umutsindo rungana gute ?
8) Comment avez-vous obtenu cet emploi ?	8) Vyagenze gute mukuronka kano kazi ?
9) Etes-vous satisfait(e) de votre salaire ?	9) Umushahara wanyu urabashimisha ?

IV. SOCIETE CIVILE

FRANÇAIS	KIRUNDI
1) Comment appréciez-vous l'état de la bonne gouvernance en général et la corruption en particulier ?	1) Kubwanyu mubona gute ibijanye n'intwaro muri rusangi hamwe n'igiturire ?
2) Que faites-vous face à cela ?	2) Muterera iki mu bijanye n'intwaro ibereye muri rusangi hamwe n'igiturire ?
3) Quels sont les secteurs les plus touchés ?	3) Ahantu wumva bikaze ni mu bisata ibihe ?
4) Comment appréciez-vous votre collaboration avec l'administration, la police et les citoyens en rapport avec la bonne gouvernance en général et la corruption en particulier ?	4) Kubwanyu mubona gute ibijanye no gufashanya hagati yanyu, intwaro, igipolisi hamwe n'abenegihugu kubijanye n'intwaro ibereye muri rusangi hamwe n'igiturire ?

ANNEXE 3



Rotary

Eglise Baptiste

Accord de transmission de propriété et de mise à disposition

Entre les parties

Hanherred Rotary Klub (HHRK)
c/o Peter Eigenbroth, 9690 Fjerritslev, e-mail [illegible]

Baptistkirken i Danmark (BiD)
Lærdalsvej 7, st.tv., 2300 København S, e-mail [illegible]

et

Union des Eglises Baptistes au Burundi (UEBB)
BP 291 Bujumbura, Burundi

Centre de Santé (CDS) de Rubara (CDSR)

a été conclu l'accord suivant:

La transmission du droit de propriété du véhicule de marque Toyota Hiace 2.5D 4WD, année 2006, numéro de fabrication [illegible] se fait sous les conditions suivantes:

-L'ambulance doit également être à disposition du CDS Rubara pour servir comme véhicule de transport de malades.

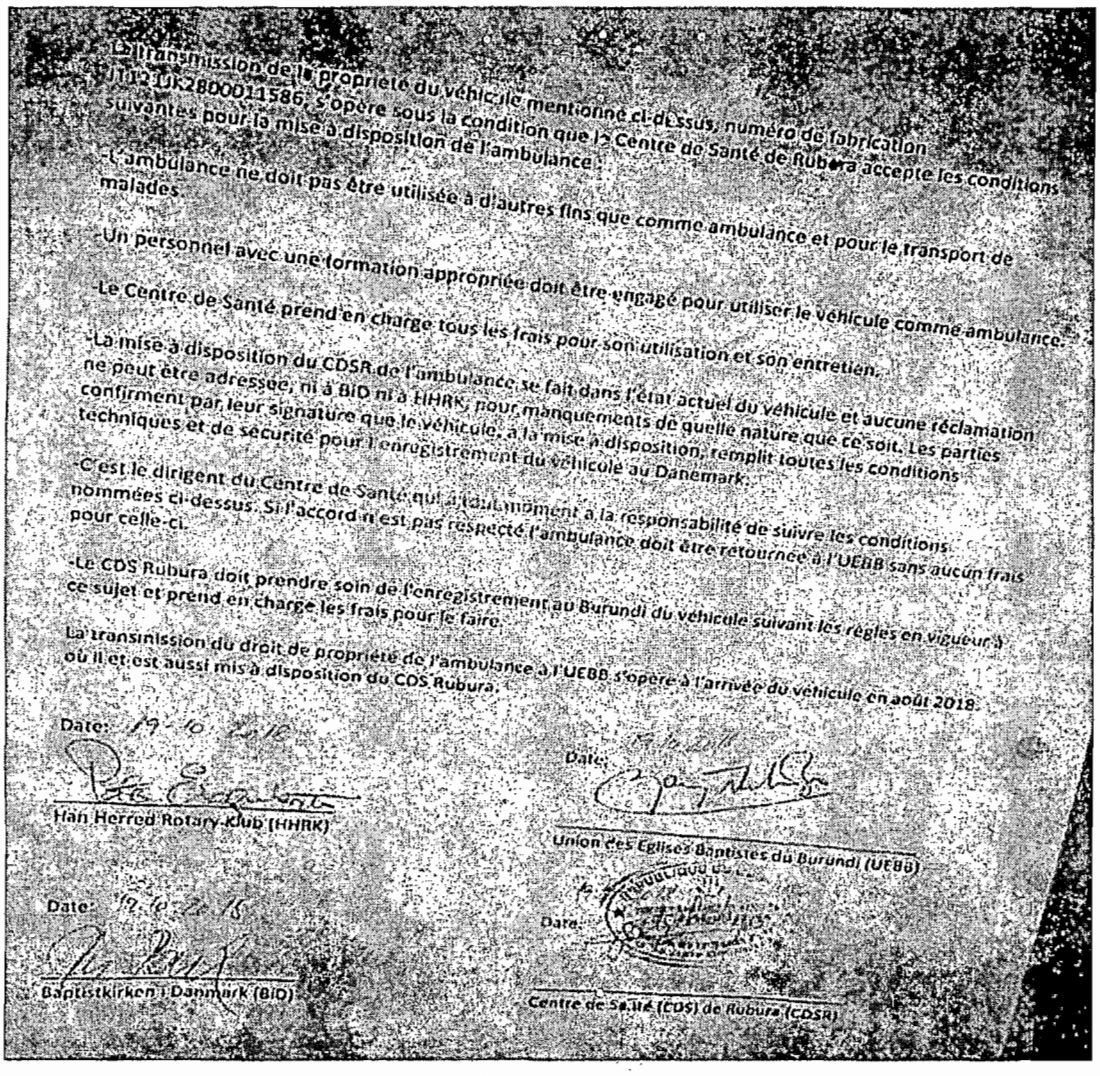
-L'ambulance ne doit pas être utilisée à d'autres fins que celle mentionnée ci-dessus et elle doit immédiatement être mise à disposition du CDS Rubara.

-Aucun loyer ne peut être perçu pour l'utilisation de l'ambulance par le CDS Rubara.

-La transmission du droit de propriété de l'ambulance à l'UEBB se fait dans l'état actuel du véhicule et aucune réclamation ne peut être adressée aux donneurs dans ce sens.

-Les parties confirment par leur signature que le véhicule à la transmission de propriété remplit toutes les conditions techniques et de sécurité pour l'enregistrement du véhicule au Danemark. Il y a avec le véhicule 4 roues de réserve. Il faut attirer l'attention sur le fait qu'une seule clé est livrée avec le véhicule.

Aucune somme d'achat n'est perçue, car la transmission du droit de propriété s'opère uniquement contre l'obligation pour l'UEBB de prendre en charge les obligations mentionnées ci-dessus.



La transmission de la propriété du véhicule mentionné ci-dessus, numéro de fabrication JTFJ2UK2800011586, s'opère sous la condition que le Centre de Santé de Rubura accepte les conditions suivantes pour la mise à disposition de l'ambulance :

-L'ambulance ne doit pas être utilisée à d'autres fins que comme ambulance et pour le transport de malades.

-Un personnel avec une formation appropriée doit être engagé pour utiliser le véhicule comme ambulance.

-Le Centre de Santé prend en charge tous les frais pour son utilisation et son entretien.

-La mise à disposition du CDSR de l'ambulance se fait dans l'état actuel du véhicule et aucune réclamation ne peut être adressée, ni à BID ni à HHRK, pour manquements de quelle nature que ce soit. Les parties confirment par leur signature que le véhicule, à la mise à disposition, remplit toutes les conditions techniques et de sécurité pour l'enregistrement du véhicule au Danemark.

-C'est le dirigent du Centre de Santé qui a l'autorisation à la responsabilité de suivre les conditions nommées ci-dessus. Si l'accord n'est pas respecté l'ambulance doit être retournée à l'UEBB sans aucun frais pour celle-ci.

-Le CDS Rubura doit prendre soin de l'enregistrement au Burundi du véhicule suivant les règles en vigueur à ce sujet et prend en charge les frais pour le faire.

La transmission du droit de propriété de l'ambulance à l'UEBB s'opère à l'arrivée du véhicule en août 2018, où il est aussi mis à disposition du CDS Rubura.

Date: 19.10.2018

Han Herred Rotary Klub (HHRK)

Date: 12.10.18

Baptistkirken i Danmark (BID)

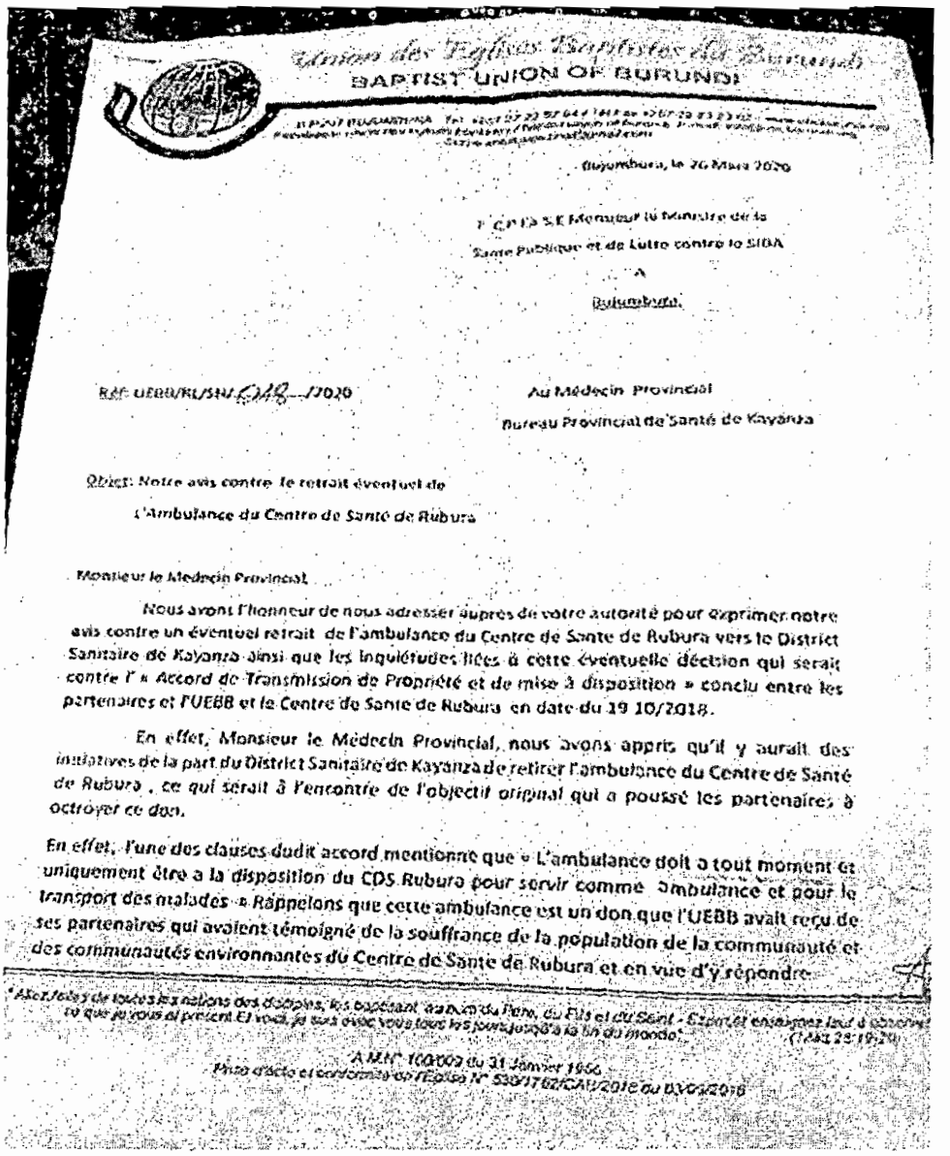
Date:

Union des Eglises Baptistes du Burundi (UEBB)

Date:

Centre de Santé (CDS) de Rubura (CDSR)

ANNEXE 4



Union des Eglises Baptistes du Burundi
BAPTIST UNION OF BURUNDI

Bujumbura, le 26 Mars 2020

A l'attention de S.E Monsieur le Ministre de la
Santé Publique et de Lutte contre le SIDA
A
Bujumbura

Réf: UEBB/RU/SNJ/049 /2020

Au Médecin Provincial
Bureau Provincial de Santé de Kayanza

Objet: Notre avis contre le retrait éventuel de
l'Ambulance du Centre de Santé de Rubura

Monsieur le Médecin Provincial

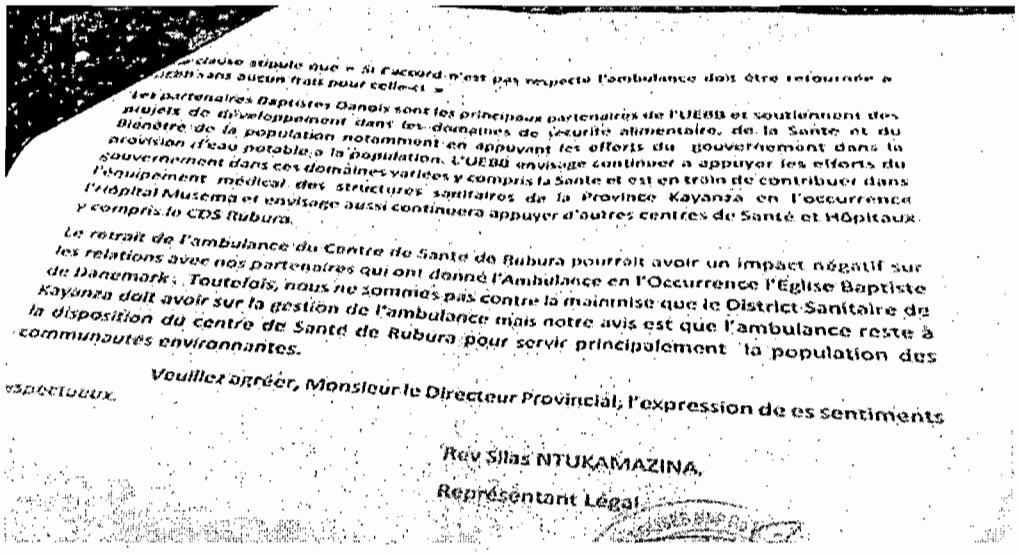
Nous avons l'honneur de nous adresser auprès de votre autorité pour exprimer notre avis contre un éventuel retrait de l'ambulance du Centre de Sante de Rubura vers le District Sanitaire de Kayanza ainsi que les inquiétudes liées à cette éventuelle décision qui serait contre l' « Accord de Transmission de Propriété et de mise à disposition » conclu entre les partenaires et l'UEBB et le Centre de Sante de Rubura en date du 19/10/2018.

En effet, Monsieur le Médecin Provincial, nous avons appris qu'il y aurait des initiatives de la part du District Sanitaire de Kayanza de retirer l'ambulance du Centre de Santé de Rubura , ce qui serait à l'encontre de l'objectif original qui a poussé les partenaires à octroyer ce don.

En effet, l'une des clauses dudit accord mentionne que « L'ambulance doit à tout moment et uniquement être à la disposition du CDS Rubura pour servir comme Ambulance et pour le transport des malades ». Rappelons que cette ambulance est un don que l'UEBB avait reçu de ses partenaires qui avaient témoigné de la souffrance de la population de la communauté et des communautés environnantes du Centre de Sante de Rubura et en vue d'y répondre.

« Allez donc et de toutes les nations des disciples, les baptisant au Nom du Père, du Fils et du Saint - Esprit et enseignez leur à observer tout ce que je vous ai prescrit. Et voici, je suis avec vous tous les jours jusqu'à la fin du monde. » (Mat 28:19,20)

AMM° 100/003 du 31 Janvier 1966
Place d'acte et conformité de l'Eglise N° 530/17.02/CAB/2016 du 03/03/2016



...clause stipule que « Si l'accord n'est pas respecté l'ambulance doit être retournée à ...sans aucun frais pour celle-ci. »

Les partenaires Baptistes Danois sont les principaux partenaires de l'UEBB et soutiennent des projets de développement dans les domaines de sécurité alimentaire, de la Santé et du Bienêtre de la population notamment en appuyant les efforts du gouvernement dans la provision d'eau potable à la population. L'UEBB envisage continuer à appuyer les efforts du gouvernement dans ces domaines variées y compris la Santé et est en train de contribuer dans l'équipement médical des structures sanitaires de la Province Kayanza en l'occurrence l'Hôpital Musema et envisage aussi continuera appuyer d'autres centres de Santé et Hôpitaux y compris le CDS Rubura.

Le retrait de l'ambulance du Centre de Sante de Rubura pourrait avoir un impact négatif sur les relations avec nos partenaires qui ont donné l'Ambulance en l'Occurrence l'Église Baptiste de Danemark ; Toutefois, nous ne sommes pas contre la mainmise que le District Sanitaire de Kayanza doit avoir sur la gestion de l'ambulance mais notre avis est que l'ambulance reste à la disposition du centre de Santé de Rubura pour servir principalement la population des communautés environnantes.

Veuillez agréer, Monsieur le Directeur Provincial, l'expression de es sentiments respectueux.

Rev Silas NTUKAMAZINA,

Représentant Légal