



HAL
open science

Petite corruption et situations de pluralisme normatif au Burundi

Guillaume Nicaise

► **To cite this version:**

Guillaume Nicaise. Petite corruption et situations de pluralisme normatif au Burundi. *Afrique Contemporaine*, 2019, 266 (2), pp.193-213. 10.3917/afco.266.0193 . hal-03948072

HAL Id: hal-03948072

<https://hal.science/hal-03948072v1>

Submitted on 17 May 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Petite corruption et situations de pluralisme normatif au Burundi

Guillaume Nicaise

DANS **AFRIQUE CONTEMPORAINE** 2018/2 (N° 266), PAGES 193 À 213
ÉDITIONS **DE BOECK SUPÉRIEUR**

ISSN 0002-0478

ISBN 9782807391734

DOI 10.3917/afco.266.0193

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2018-2-page-193.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Petite corruption et situations de pluralisme normatif au Burundi

Guillaume Nicaise

Cet article restitue et analyse les pratiques des percepteurs d'impôt et des élus locaux au Burundi. Pour mieux comprendre le fonctionnement de l'État au niveau local, les observations participantes réalisées identifient les rapports de force, les réseaux de solidarité et les marges de manœuvre utilisées par les acteurs, afin de défendre leurs intérêts. L'omniprésence du parti au pouvoir et le faible niveau de contrôle favorisent l'impunité autour de la petite corruption locale. L'article démontre que la corruption au Burundi est essentiellement un fait social, en rupture avec sa définition formelle, et qu'elle fait partie de l'actuel système de gouvernance.

Mots clés : Petite corruption – Pluralisme normatif – Normes pratiques – Fait social – Décentralisation fiscale – Burundi – Bonne gouvernance



Depuis le début des années 1990, la lutte contre la corruption est devenue un critère important pour la crédibilité des pays en développement. Elle est apparue pour ces pays comme un moyen d'accéder à l'aide internationale, et pour leurs dirigeants de montrer leur volonté de se conformer aux standards internationaux de gouvernance (Polzer, 2001). La présente étude souhaite mettre en exergue l'impact des normes anti-corruption dans le cadre de la décentralisation fiscale au Burundi. Elle adopte une conception instrumentaliste de la lutte anti-corruption, perçue comme une technologie du pouvoir (Hibou, 2011, p. 125), manipulable par les acteurs pour défendre leurs intérêts, leur conception de l'État et du lien social. La corruption est donc étudiée ici en tant que phénomène social, c'est-à-dire du point de vue des acteurs, sans jugement normatif (Olivier de Sardan, 1999).

Dans cette conception interactionniste, il y a une multiplicité des lieux de pouvoir et de possibilité pour les acteurs d'interpréter les décisions politiques et les règles à chaque niveau hiérarchique (Favarel-Garrigues, 2007). Par exemple, Blundo et Olivier de Sardan mettent en exergue le fonctionnement des ajustements situationnels entre plusieurs systèmes de normes sociales et étatiques. L'État en Afrique n'est alors pas considéré comme dysfonctionnel

Guillaume Nicaise est docteur en anthropologie sociale de l'École des hautes études en sciences sociales à Paris. Sa thèse s'intitule

« L'Afrique des Grands Lacs (Rwanda, Burundi) à l'heure des réformes de bonne gouvernance. Ethnographie comparative d'un

travelling model », sous la direction de Giorgio Blundo.

mais plutôt comme une entité où « le processus de bureaucratisation coexiste avec la gestion patrimoniale des ressources » (Blundo, Olivier de Sardan, 2006, p. 39, T.d.A).

Au Burundi, au sortir de la guerre civile en 2005, la corruption est devenue une des préoccupations nationales majeures, un obstacle pour un pays plus prospère et une meilleure gouvernance publique (Uvin, 2009). En phase avec ces attentes, un nouveau programme pour lutter contre la corruption fut établi (République du Burundi, 2005). Dans la loi de 2006, la corruption fut définie comme « une situation dans le cadre de laquelle une personne dépositaire de l'autorité publique sollicite ou agréée pour son compte et pour le compte d'autrui, directement ou indirectement, des offres, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction ou de son mandat » (République du Burundi, 2006, p. 12). Pour mettre en application cette loi, des actions d'exécution et de contrôle furent établis au niveau communal, dans le cadre de la nouvelle politique de décentralisation¹.

Dix ans après leur introduction, ces réformes portent à s'interroger sur l'impact et l'appropriation de ces normes de comportement par les acteurs locaux. Est-ce que les pratiques au niveau communal ont évolué après l'introduction de ce nouveau cadre normatif ? Si oui, comment ces pratiques s'intègrent dans ce nouveau cadre juridique et administratif ? Quels sont les facteurs permettant la production, la reproduction et la légitimation de ces pratiques ?

Cette étude de cas a été réalisée dans le cadre d'une recherche doctorale menée pendant trois ans au Burundi, sur l'appropriation des normes de bonne gouvernance par les fonctionnaires. Les enquêtes ont été réalisées entre janvier et juin 2015, dans les communes de Bukeye et Mabayi, deux communes d'environ soixante-dix mille habitants. Elles ont permis la réalisation d'environ trois cents entretiens et quarante-cinq jours d'observation participante². Deux tiers des entretiens ont été menés auprès de la population, avec des questions portant sur la perception du système fiscal et l'administration locale. Les autres entretiens ont été menés auprès d'inspecteurs des finances provinciaux, de fonctionnaires locaux, ainsi que d'agents ministériels. Quant aux observations participantes, elles ont été réalisées au sein des administrations communales, durant des opérations de perception fiscale ou des réunions de travail.

Par souci de réflexivité, notons que lors des observations participantes le chercheur était conscient que sa présence a parfois modifié les interactions entre les acteurs, en raison de sa non-appartenance aux réseaux sociaux étudiés

1. Selon l'actuelle loi sur la décentralisation, les communes sont des entités décentralisées jouissant d'un droit de lever des taxes. Les communes sont divisées en zones et collines, ces dernières étant représentées par des chefs collinaires élus agissant sous l'autorité des communes (République du Burundi, 2014).

2. Pour plus d'informations sur la méthodologie de recherche, voir : www.guillaumenicaise.com/These/Methodologie/methodologie_decentralisation_fiscale.pdf

3. Appelés *tagsiateri* (taxateurs) ou *abatozakori* (collecteurs de taxe) en kirundi.

4. Le taux de change lors de la recherche était d'environ 2 000 FBu

pour 1 euro, la monnaie ayant connu une forte dévaluation suite à la crise politique de 2015.

5. Propos tenus par un administrateur communal lors d'une réunion d'évaluation de la fiscalité communale, 23 avril 2015.

et du caractère parfois illégal de certaines pratiques observées. Pour minimiser cet impact, le chercheur est resté plusieurs semaines sur les mêmes marchés et avec les mêmes percepteurs, jusqu'à gagner la confiance des acteurs et permettre une plus grande authenticité des situations observées. Dans d'autres situations, le chercheur a au contraire fait valoir sa présence et son identité pour faire ressortir la pluralité des référentiels d'action, le *muzungu* (l'étranger, le blanc) incarnant l'ordre formel que les acteurs donnent à voir, tout en se référant dans leurs pratiques à d'autres types de normes.

Dans une première partie, l'article présente le quotidien des collecteurs d'impôt, dans leurs interactions avec les populations. L'étude se concentre ensuite sur les processus de légitimation et de régulation sociale des pratiques observées. Enfin, l'analyse des procédures de contrôle fiscal permet d'évoquer comment les agents instrumentalisent et contournent les règles officielles, pour non seulement maintenir mais aussi renforcer les pratiques existantes.

Le quotidien des collecteurs d'impôt

Les conditions de travail des collecteurs d'impôt. Les percepteurs d'impôt³ au niveau local au Burundi sont employés par les autorités communales afin de financer les dépenses de fonctionnement des communes. Sur ordre du service comptabilité, ils sont envoyés auprès des vendeurs sur les marchés, des propriétaires de biens immobiliers, des tenanciers de cabarets sur les collines, des propriétaires de vaches, etc. Ils sont généralement payés au pourcentage, recevant 10 % du montant total de leur recouvrement. Le métier requiert de longues marches sous le soleil, pour un maigre gain : environ 20 000 FBu (10 euros)⁴ de revenu par mois, ce qui représente un revenu médiocre : en comparaison et selon les entretiens effectués, un taxi-moto dans les localités étudiées gagne environ 100 000 FBu (50 euros) par mois ; le comptable communal perçoit 150 000 FBu (75 euros). Durant les entretiens, les collecteurs d'impôt ont exprimé leur volonté d'être mieux considérés et mieux payés. Cependant, ces revendications ne sont pas entendues par leur hiérarchie, qui les considère comme « une bande de paresseux, cherchant la corruption plutôt que l'intérêt de la commune⁵ ».

Leur statut varie d'une commune à une autre. À Mabayi, les percepteurs disposent tous d'un contrat de travail, même si celui-ci reste peu contraignant pour la commune (la Cour des comptes ayant recommandé en 2013 une « flexibilité » dans la gestion communale, les contrats peuvent être facilement résiliés et n'offrent aucune couverture sociale aux percepteurs ; ces derniers ne sont donc pas considérés comme de « vrais » employés par la commune). À Bukeye, les chefs de colline cumulent la fonction de percepteur (mais sans contrat spécifique, tout est géré de manière informelle), ce qui d'un côté facilite le recouvrement de l'impôt (les chefs de colline étant élus, leur participation légitime la perception fiscale) mais de l'autre engendre un « dédoublement fonctionnel », rendant confuse la différenciation entre le statut et la fonction des agents (voir

la partie suivante). D'autres percepteurs sont des professionnels, mais sans base contractuelle (seul leur nom figure dans le registre du comptable communal). Enfin, d'autres encore sont recrutés en sous-traitance par des percepteurs ou le commis de la commune et sont payés à la journée ; ils ne sont pas enregistrés par l'administration communale.

Les percepteurs sont recrutés non pas en raison de leurs capacités, mais généralement sur la base de leur dévouement envers le parti au pouvoir (le CNDD-FDD), qui est aujourd'hui omniprésent au Burundi et majoritaire dans tous les conseils communaux du pays. Leur recrutement est souvent un remerciement pour leur soutien durant la guerre (1993-2005), ou durant les campagnes électorales du CNDD-FDD. Ils sont choisis à la discrétion de l'administrateur communal ou sur recommandation des chefs de colline, sans suivre une procédure spécifique de recrutement (aucun texte juridique n'encadre leur recrutement). Les affinités personnelles sont donc également de mise. Si formellement il serait possible de résilier les contrats des percepteurs (pour ceux possédant un contrat de travail), en pratique les liens clientélistes et/ou népotiques engendrent une grande difficulté de sanctionner les percepteurs peu productifs ou peu scrupuleux. Les sanctions à leur encontre sont rares ; aucune procédure n'a d'ailleurs été mise en œuvre dans les communes étudiées pour calculer le rendement individuel des percepteurs.

Outre la faible rémunération, les conditions de travail des collecteurs d'impôt sont également difficiles en raison de la méfiance des citoyens envers l'impôt et l'administration communale. De manière similaire, à Mabayi et Bukeye, les entretiens montrent que les citoyens considèrent les taxes comme une appropriation de leur argent par l'État. Une partie des contribuables interrogés considère même que cette appropriation est frauduleuse (« L'impôt, c'est du vol organisé ! »)⁶, lorsque l'incompréhension de l'impôt est corrélée à une image négative de l'État. Seule une petite minorité (6 %) considère que cette appropriation sert l'intérêt collectif. L'impôt est perçu avant tout comme une « charge financière », un « fardeau ». Les contribuables considèrent que leurs revenus sont très faibles et que la conjoncture économique est mauvaise⁷. Ils ne comprennent donc pas pourquoi l'État leur soustrait encore une partie de leur revenu, au lieu de les aider à vivre. De plus, les entretiens montrent que les contribuables, tout comme les percepteurs, n'ont qu'une vague idée de l'utilisation des taxes par les autorités locales.

6. Propos entendus lors d'un entretien avec une vendeuse de patates douces, marché de Kiziguro, 4 mars 2015.

7. Ce qui est corrélé par la plupart des indicateurs socio-économiques, le Burundi étant 184^e sur 188 pays tant pour l'Indice de développement humain 2015 (0,404) que l'Indicateur de pauvreté humaine, 2015 (UNDP,

Human Development Data, 1990-2015, <http://hdr.undp.org/en/data>, 28 décembre 2017).

8. L'exercice a été renouvelé six fois sur le marché de Kiziguro et deux fois sur le marché de Rutunguro.

9. Il serait trop complexe d'entrer ici dans les détails de la taxation sur les marchés, qui varie d'ailleurs d'un marché à un autre. Retenons

simplement que certaines activités sont taxées à chaque transaction (comme la vente de régime de bananes ou de chèvres), alors que d'autres vendeurs paient une redevance pour l'espace occupé sur le marché (comme les couturiers ou les vendeurs de tissus).

Cette méfiance populaire envers l'impôt s'explique notamment par des raisons historiques. Les corvées furent introduites dès 1909 par l'administration coloniale allemande. En 1915, il fut établi un impôt par capitation, qui requérait le paiement d'une roupie ou trente jours de travail par homme adulte valide, soumettant tout un chacun à l'autorité coloniale. Cette pression fiscale s'accrut durant la période coloniale Belge. Pour Leurquin, en 1956, un tiers de leur revenu total était destiné à l'impôt (Leurquin, 1960). D'autres estimations considèrent que la moitié du temps de travail était dédiée aux corvées coloniales (Hammouda, 1995). La désobéissance fiscale fut sanctionnée par des sévices physiques (le fouet) ou des corvées supplémentaires (débroussailllements, portages, etc.), ce qui contrastait avec le système clientéliste de la période précoloniale. En outre, la pression fiscale fut exercée dans la logique de la politique ethnique des autorités belges, plus durement appliquée à l'encontre des *bahutus* que des *batutsis* pour les travaux et corvées obligatoires (Lemarchand, 1994).

Sans surprise, cette pression fiscale fut mal acceptée par les populations, portant à l'exode de nombreux Burundais et à des révoltes contre les autorités belges (Chrétien, 1993). La contestation du système fiscal fut d'ailleurs un des motifs de protestation sur lequel s'appuya Louis Rwagasore pour justifier l'indépendance du Burundi (Deslaurier, 2010). Durant la période postcoloniale, marquée par le monopartisme pendant trente ans, le système d'imposition évolua peu. Pire, sous la présidence du colonel Bagaza, la charge fiscale s'alourdit et fut déterritorialisée, imposée par un pouvoir central éloigné du citoyen (Hammouda, 1995). Enfin, durant la guerre civile (1993-2005), la corruption connut un nouvel essor et la collecte d'impôt devint incertaine. Dans les zones d'opération où le mouvement rebelle était implanté, des groupes de production agricole furent établis, des contributions fiduciaires furent exigées et les commerces dans la zone d'influence de la rébellion furent taxés (International Crisis Group, 2012).

Pour mieux comprendre l'actuelle représentation citoyenne de l'impôt et surtout l'ampleur de la petite corruption au niveau local, j'ai calculé le revenu potentiel des marchés en comptant l'ensemble des matières taxables présentes sur le marché, puis je l'ai comparé au montant effectivement versé à la commune par les chefs des percepteurs des marchés⁸. À chaque observation, l'écart entre le potentiel fiscal et la recette réellement perçue est toujours de même proportion : seulement la moitié du potentiel fiscal est perçue par la commune, alors que chaque transaction sur le marché est censée être taxée par les percepteurs⁹. Ce différentiel peut-être dû à l'évasion fiscale (certains acheteurs et vendeurs réussissant à tromper la vigilance des percepteurs), à la négligence de certains percepteurs (qui ne peuvent contrôler l'ensemble des transactions sur le marché), mais aussi à la corruption des agents (qui vont sciemment empocher une taxe moindre, mais sans délivrer de ticket marché aux vendeurs, c'est-à-dire de preuve de paiement de la taxe). Selon les entretiens avec les percepteurs, ces pratiques informelles leur permettent de se constituer un revenu

supplémentaire substantiel, même si certains postes sont plus « lucratifs » que d'autres.

L'étude montre que le niveau de corruption des agents dépend avant tout de la fiabilité des contrôles du recouvrement. Dans les deux communes étudiées, les barrières douanières, dont le contrôle est difficile, sont de loin le poste le plus intéressant pour les percepteurs (en termes « d'à-côtés », *amahera yimpane* en kirundi). Un collecteur d'impôts préposés aux briques (toujours présent au bar, à côté de la route principale) affirme détourner la taxe sur au moins un camion par jour, soit environ 15 000 Fbu (7,5 euros). Les commissionnaires en brique confirment qu'il est plus rentable de s'arranger avec le percepteur (et les policiers en cas de contrôle) que de payer le montant officiel et recevoir la quittance. Ailleurs, dans une autre commune, les percepteurs de l'une des barrières douanières affirment réussir à ramener au moins 5 000 Fbu par jour à la maison. Comme certains membres doivent opérer de nuit et d'autres de jour, il y a une solidarité entre eux, avec une répartition équitable des « gains » entre les membres de l'équipe préposée à la barrière. Cela montre la prégnance du lien social dans le maintien de la petite corruption, jusqu'à engendrer des normes pratiques dans le milieu étudié (Olivier de Sardan, 2013, p. 1)¹⁰.

Autre exemple de fraude massive, le secteur de l'orpaillage à Mabayi. Certains percepteurs négocient une commission pour la diminution du montant de l'impôt demandé au propriétaire de la mine. Ainsi, formellement, le percepteur gagne 700 Fbu pour chaque ouvrier déclaré (soit 10 % des 7 000 Fbu de taxe), alors qu'il peut recevoir de manière informelle 2 000 Fbu (1 euro) ou 3 000 Fbu en pots-de-vin. Cette pratique bénéficie à l'ensemble des acteurs en présence. Seule la commune est lésée, ce qui semble secondaire dans la conception des intérêts des acteurs. En revanche, pour la commune, le manque à gagner est considérable puisqu'il s'agit de la première rentrée fiscale à Mabayi. Durant la période de recherche, les « manquements de perception » (un terme générique utilisé par l'administration communale pour évoquer aussi bien le faible rendement des percepteurs que leurs « à-côtés ») étaient tellement élevés que l'administrateur communal a pris l'initiative d'aller lui-même faire le recouvrement.

Pour les recouvreurs interrogés, la petite corruption correspond à une rétribution légitime. À leurs yeux, leurs conditions contractuelles sont exécutables et ils disent devoir se rémunérer eux-mêmes. Ils savent évidemment que leur comportement ne correspond pas aux règles officielles, mais ils disent respecter d'autres normes : la solidarité entre collecteurs au sein des équipes de recouvrement, le devoir envers la famille, la solidarité entre citoyens. Il s'agit pour eux d'un calcul rationnel risque/opportunité, puisqu'ils captent une partie

10. Jean-Pierre Olivier De Sardan définit une norme pratique comme « les diverses régulations informelles, *de facto*, tacites ou latentes, qui sous-tendent les pratiques des

acteurs ayant un écart avec les normes publiques ».

11. La notion de « pluralisme normatif » est ici comprise comme un « ensemble de normes complexes,

issues de diverses sources et s'imposant avec une force variable, dont les substances peuvent se faire face, voire se heurter » (Bernheim, 2011, p. 38).

des gains tandis que l'autre partie est transmise à la commune. Les recouvreurs ne se considèrent pas comme déviants, seulement comme des démunis cherchant à subvenir à leurs besoins. De plus, la partie lésée reste une entité abstraite, qui plus est un employeur auprès duquel ils se sentent déconsidérés ; sa dépossession ne semble donc pas les émouvoir.

C'est notamment sur la base de ce détachement de la structure étatique, de ce décalage entre la fonction de l'État et sa représentation par les agents que repose le pluralisme normatif¹¹ et moral des agents de recouvrement, explicité ci-dessous.

L'orientation stratégique et la perception cognitive des collecteurs d'impôts. Afin d'illustrer la perception et l'orientation stratégique des agents de recouvrement dans l'exercice de leur fonction, une série de dialogues entendus lors des observations participantes ont été reproduits ici. Cette analyse des discours permet d'appréhender les représentations et les normes pratiques des agents publics et des contribuables. Ils sont représentatifs de nombreuses situations vécues par les percepteurs, décrites par ces derniers et observées durant les observations participantes. Précisons que ces dialogues ont eu lieu en kirundi, mais la présence de l'interprète lors des observations participantes a permis leur traduction sans en perdre le sens. Précisons également que le nom des percepteurs a été modifié pour des raisons de sécurité. Enfin, ces observations participantes ont été menées lors d'opérations de recouvrement de la taxe hebdomadaire (pour les cabarets) et de la taxe annuelle (pour toute autre activité commerciale), sur les collines des communes étudiées.

Voici le dialogue auquel nous avons assisté dans un cabaret de bière locale sur une colline avoisinante à celle de Shumba (commune Bukeye), lors du recouvrement de la taxe annuelle sur les activités.

« Nous entrons dans une boutique de bière locale, le chef de colline et le percepteur, Emmanuel, sont présents. Le chef de colline se tient légèrement en retrait. Ma présence rend le contribuable méfiant :

EMMANUEL (*très sérieux*) : Bonjour, nous sommes là pour la collecte des taxes annuelles. C'est notre deuxième passage, tu sais que tu dois payer !

LE CONTRIBUTUABLE (*furieux*) : Je ne veux pas payer 5 000 francs et je veux voir si tu fermes ma boutique !

EMMANUEL (*d'un ton ferme*) : Tu dois payer !

LE CONTRIBUTUABLE (*en colère*) : Je ne paie pas 5 000, c'est beaucoup d'argent !

Le chef de colline appelle le contribuable par son prénom, s'avance, puis lui murmure quelque chose à l'oreille. Le contribuable me regarde, puis l'attitude du contribuable change et il devient plus calme :

LE CONTRIBUABLE (*tout en tendant l'argent*) : *Amahera yanje agiye ararira ! Muratoye basha !* (Littéralement : Mon argent part avec des pleurs ! Vous venez de gagner facilement de l'argent !)

Après le paiement du contribuable, le percepteur est interpellé par un client :

LE CLIENT : Tu m'offres une bière ?!

EMMANUEL : Je n'ai pas d'argent.

LE CLIENT : Un percepteur ne peut jamais manquer d'argent ; toi, on t'a donné une assiette assez vaste, cela doit te rapporter beaucoup.

LE PERCEPTEUR (*gêné*) : Je ne gagne pas cet argent !

LE CLIENT : Arrête de contester ! On connaît le métier de percepteur, moi-même j'ai été percepteur, je sais que tu as toujours les poches pleines. On t'a donné une assiette à manger, monsieur ! Continue à bien manger, mais offre-nous une bière de temps en temps.

Le percepteur (*gêné*) : J'ai eu ce que je cherchais, je vais partir car je suis avec des visiteurs.

*Nous sortons*¹². »

Ce dialogue illustre toute la difficulté du travail de percepteur, dont l'action est perçue comme une extorsion de fonds par les contribuables, ou une perte d'argent. Notons la présence du chef de colline, qui est là pour apaiser les éventuelles tensions, ce qui semble en l'occurrence fonctionner. L'attitude des représentants de l'État est ambivalente, car ils se montrent fermes pour incarner l'autorité de l'État, tout en maintenant des relations personnelles avec les contribuables, comme le montre l'usage d'un langage familier et du prénom du contribuable récalcitrant. Comme le souligne Lipsky dans l'étude des *street-level burocrats*, cette proximité des agents avec les populations soulignent les marges de manœuvre suffisamment larges dont ils bénéficient pour contourner les règles établies (Lipsky, 1980, p. 10). En outre, le comportement de l'ensemble des acteurs dévoile à quel point la présence du *muzungu* (l'étranger, le Blanc) a modifié l'interaction dans cette scène. La gêne du recouvreur occasionnée par les propos du client en ma présence révèle que l'écart entre les règles formelles et les pratiques des percepteurs reste formellement inacceptable et difficilement avouable en public. Cela signifie que la distinction entre sphère privée et sphère publique est clairement établie dans la perception des acteurs, qui savent très bien quel comportement est licite et lequel ne l'est pas.

12. Observation participante, colline avoisinante à celle de Shumba, commune de Bukeye, recouvrement

de la taxe annuelle sur les activités, le 29 janvier 2015.

13. Observation participante, colline Kibande, commune de Mabayi,

boutique de bière locale, recouvrement de la taxe annuelle sur les activités, le 3 avril 2015.

Il est certain que le propos du client dénonçant les pratiques du milieu n'était pas anodin ; même si son intention reste équivoque, sa perception des agents de recouvrement révèle à la fois un mépris et une jalousie envers ce qui est considéré comme un poste juteux. Elle témoigne en même temps des attentes portées sur celui qui agit au nom de l'État, qui se doit d'être redevable et sociable envers son milieu social. La gêne de l'agent de recouvrement est justement le reflet de cette contradiction entre un impératif de probité (que je rappelle dans la situation) et des contraintes sociales qui pèsent sur les agents publics, appelées dans le jargon des employés communaux les « solidarités négatives », comprises comme la capacité de certains à s'allier pour contourner une loi ou des procédures. Ces solidarités négatives s'expriment sur base identitaire (appartenance à la colline, la famille, affinités personnelles) ou en fonction d'intérêts à défendre (solidarité partisane).

L'observation suivante a été effectuée sur une colline proche de Kibande, en commune de Mabayi, lors du recouvrement de la taxe annuelle sur les activités, dans une boutique de bière locale.

« Nous sommes quatre, le recouvreur, l'interprète, la vendeuse et moi-même.

BERNARD (*amicalement*) : *Amahoro mupfasoni* (Bonjour, madame), nous venons pour la taxe.

LA VENDEUSE (*furieuse*) : J'ai déjà dit que je ne payerai pas car je viens de travailler six mois seulement !

BERNARD (*avec autorité*) : La commune t'a recensé, tu dois payer ! Dis-moi quand je peux venir chercher l'argent.

LA VENDEUSE (*furieuse*) : Non, je refuse !

BERNARD (*d'un ton posé*) : Pourquoi tu refuses de payer alors que ta colline est la première à réclamer un centre de santé ? Tu crois que la commune va le construire sans argent ?

LA VENDEUSE (*après une longue hésitation*) : Reviens à la fin du mois, j'aurai cet argent.

Bernard remercie la vendeuse, la salue poliment, puis sort¹³. »

Ce dialogue a été choisi car il est représentatif des méthodes de recouvrement utilisées par les agents de recouvrement durant leur travail sur les collines. Durant cette interaction, le recouvreur cherche à convaincre la contribuable par rapport à ses attentes, plutôt que d'évoquer un éventuel devoir citoyen ou une obligation juridique. Ainsi, il joue sur la dissonance cognitive existante entre l'image que cette femme a d'elle-même lorsqu'elle revendique un bien public en tant que citoyenne et celle de contribuable qui refuse de

contribuer au bien commun. Cette technique d'argumentation, très usitée par les percepteurs, implique une personnalisation de l'impôt. S'il s'agit d'un procédé qui permet d'éviter le recours à la menace ou à la violence (des méthodes peu utilisées par les agents), elle est cependant une déviance par rapport à la définition formelle de l'impôt, qui établit que « payer l'impôt, c'est acquitter un prélèvement pécuniaire obligatoire, à titre définitif et sans contrepartie directe » (Barilari, 2007, p. 27).

Notons que l'argument invoqué est sans fondement factuel, puisque l'argent de l'impôt ne sert qu'aux dépenses de fonctionnement de la commune et non à la construction des centres de santé. En l'absence d'informations sur la gestion des taxes, les agents de recouvrement se débrouillent pour convaincre les contribuables. Ces références trompeuses, basées sur la représentation que se font les agents de la commune plutôt qu'une information donnée par leur hiérarchie, sont représentatifs d'un pluralisme normatif, puisqu'elles révèlent plusieurs critères de jugement sur la fonction de la commune et du recouvrement fiscal. Ici, c'est donc l'administration communale qui engendre elle-même ce pluralisme normatif, en faisant preuve de peu de transparence sur son fonctionnement et en laissant s'instaurer « ces interfaces des rôles et des représentations structurantes » (Gazibo, Thiriot, 2009, p. 89) entre les percepteurs et les administrés. De plus, comme il n'y a pas de système de rotation des percepteurs, ces derniers sont donc en contact régulier avec les mêmes contribuables, facilitant l'instauration d'un rapport de confiance et le développement de routines propres à ancrer un État administratif (ici à travers le paiement de l'impôt), mais aussi à le contourner.

L'observation suivante a été effectuée sur une colline non loin de Kiziguro, en commune de Bukeye, lors du recouvrement de la taxe hebdomadaire sur les activités commerciales.

« Nous entrons dans une boutique de bière locale, avec l'agent de recouvrement, Godefroid. Il est à la fois chef de colline et agent de recouvrement. »

GODEFROID (*sur un ton cordial*) : *Amahoro !* (Que la paix soit avec toi !)

LE CONTRIBUABLE (*courtoisement*) : *Amahoro nyakwubahwa Gahama !* (Bonjour, chef !).

GODEFROID (*d'une voix amicale mais avec autorité*) : Donne-moi l'argent de la commune.

LE CONTRIBUABLE (*avec sévérité*) : Et c'est combien ?

GODEFROID (*avec autorité*) : C'est 2 000 francs.

14. Observation participante sur une colline proche de Kiziguro, commune de Bukeye, recouvrement de la taxe

hebdomadaire sur les activités commerciales, le 3 janvier 2015.

LE CONTRIBUABLE (*d'une voix plaintive*) : Je n'ai pas d'argent, je viens juste de commencer à vendre, tu n'as pas vu les problèmes qu'on a eus ? Je ne pouvais pas vendre au milieu d'une bagarre quand même !

GODEFROID (*d'une voix très douce*) : Mais il me semble que je ne pourrais pas partir sans cet argent.

LE CONTRIBUABLE : Cette chèvre a été abattue hier, mais jusqu'à maintenant je n'ai presque rien vendu !

GODEFROID (*d'une voix toujours très douce, en sortant son stylo et le quittancier*) : est-ce que tu crois que ce serait possible que je parte sans cet argent ?

LE CONTRIBUABLE (*d'un ton plaintif et contestataire*) : Non, n'écris pas ! Je ne pourrai pas me permettre de te donner le peu que je vais gagner, c'est pour la farine et les haricots de mes enfants !

GODEFROID (*affirmatif*) : Je ne partirai pas sans cet argent, mon cher.

LE CONTRIBUABLE (*se lamentant*) : Je n'ai que 200 francs.

GODEFROID (*affirmatif*) : Cela fait longtemps que tu n'as pas payé. Donne quand même 500.

Le contribuable lui donne 500 FBU ; le chef de colline le remercie, il prépare une quittance de 500 FBU, lui laisse le reçu et sort¹⁴. »

Cette scène surprend par sa théâtralité, chaque acteur interprétant ce qu'il considère être son rôle, dans une représentation qui a déjà été répétée de nombreuses fois et dont l'épilogue est déjà connu, ce qui n'empêche pas bien sûr une improvisation dans le jeu des acteurs. Néanmoins, au-delà de l'interprétation, la scène n'est pas sans faire oublier la réalité socio-économique du Burundi, où 2 000 FBU (1 euro) peuvent faire la différence dans le budget d'un commerçant (ou d'un percepteur). Ainsi, chacun se lance dans la joute oratoire pour en tirer le plus profit, l'un avec pour armes son autorité et son quittancier, l'autre jouant sur le registre des lamentations économiques et politiques (l'évocation de la bagarre de la veille entre deux paysans en litige foncier n'étant peut-être pas anodine, face à un chef de colline qui est justement élu pour assurer la paix et la sécurité sur son territoire).

La salutation de l'agent de recouvrement par sa fonction (« bonjour, chef ») permet au citoyen d'exhiber son respect de l'autorité, tout en facilitant l'interaction avec l'agent de recouvrement. Autrement dit, le contribuable reconnaît l'autorité du chef de colline, pour en même temps en tirer profit. Il s'agit à nouveau d'une imbrication entre le formel et l'informel, puisque ce rappel du rôle formel du chef de colline permet une négociation informelle de l'impôt. Le chef de colline se montre finalement magnanime envers l'un de ses électeurs, les raisons de cette magnanimité pouvant être multiples.

Comme l'évoque cette observation, une majorité des collecteurs d'impôts à Bukeye sont également des chefs collinaires. En effet, il leur est plus facile de recouvrer les taxes, eu égard à leur autorité et leur légitimité d'élu

local. Cette solution a été éliminée par la commune de Mabayi, qui emploie uniquement des collecteurs d'impôts *free-lance*. La Coopération technique belge (CTB), qui a financé une réforme du système fiscal à Mabayi (et dans toute la province de Cibitoke), a considéré que les représentants collinaires avaient trop tendance à « s'arranger » avec les citoyens, à acheter leur soutien en échange d'une négociation de l'impôt. En effet, cette situation favorise les jeux de cumuls de ressources des chefs de collines, qui peuvent utiliser leur double statut pour mener des transactions multiples (faveurs envers leur électorat, utilisation des quittanciers pour un autre usage que celui du recouvrement, etc.).

Cependant, l'étude montre que si cette réforme de la CTB a pu diminuer certaines formes de déviance fiscale, elle a aussi réduit le degré d'implication des chefs de collines dans la mobilisation fiscale, ce qui a eu pour effet une baisse des recettes fiscales, une plus grande défiance des contribuables, et l'instauration de jeux de pouvoir entre les percepteurs et les chefs de colline évincés du recouvrement. Ainsi, la réforme a modifié un équilibre précaire d'assentiment à l'impôt, passant à travers les chefs de colline et l'économie informelle. Les pratiques informelles jouent donc une fonction légitimatrice dans le rapport État-citoyen, en lien avec une représentation néopatrimoniale de l'État¹⁵ des agents, comme le montre la partie suivante.

Notons que dans la série de dialogues présentés ici, aucun enrichissement personnel n'a été observé ouvertement. Cependant, des observations en catimini à l'entrée du marché central de Mabayi ont permis de voir en direct la corruption des agents de recouvrement. De plus, de nombreux agents de recouvrement ont témoigné de l'existence de ses pratiques, même si, selon les personnes interrogées, elles ne concernaient jamais eux-mêmes, mais leurs collègues. La présence d'une personne étrangère au milieu, qui représente donc une menace potentielle pour les acteurs, a eu une influence rédhibitoire. En outre, la peur de perdre leur poste ou la honte d'avouer des pratiques à l'encontre des règles formelles du métier était perceptible.

Le processus de légitimation des pratiques

Les dynamiques sociales liées à la corruption. Lors d'une observation sur le marché de Kiziguro à Bukeye, une personne est dénoncée auprès de la cheffe des recouvreurs pour avoir acheté une chèvre sans s'acquitter du paiement de la taxe (elle n'a donc pas de ticket marché, c'est-à-dire de reçu de paiement de la taxe). En ma présence (ce qui influence le déroulement de l'action), la cheffe accourt, saisit la chèvre et exige de la propriétaire de la biquette de dénoncer le recouvreur corrompu, sous peine de payer une amende de 5 000 FBu en cas d'obstruction. La propriétaire de la chevrette refuse et invoque le fait qu'elle

15. La notion « d'État néopatrimonial » est ici entendue comme une situation où l'État est

formellement différencié de la société par sa structure mais, du point de vue de son fonctionnement, les

domaines du public et du privé tendent informellement à se confondre (Blundo, 2002, p. 11).

ne pourrait pas reconnaître le recouvreur. La cheffe lui présente trois d'entre eux, mais la femme dit qu'elle a déjà oublié le visage du recouvreur. Puis un homme vient auprès de la cheffe pour dénoncer un individu, en affirmant que ce dernier était complice dans la tricherie, la femme ayant payé 300 FBu de corruption au recouvreur, au lieu des 500 FBu réglementaire.

L'homme mis en accusation demande à la cheffe de lui parler en privé ; la cheffe répond qu'il doit parler en ma présence. L'homme refuse puis engendre une vague d'opposition dans la foule contre la cheffe des recouvreurs ; il demande que la chèvre soit relâchée et dit que « ce n'est pas aujourd'hui qu'on a commencé à voler au Burundi et ce n'est pas à Kiziguro qu'on va commencer à pénaliser les corrompus ». La foule est partagée, une partie soutient la cheffe et une autre partie l'accusé. La cheffe ne cède pas à la pression de la foule et attache la chèvre à un poteau, sans que personne n'ose la détacher. De son côté, la nouvelle propriétaire de la chèvre ne cède pas à la menace de sanction et refuse de dénoncer le recouvreur corrompu. Finalement, elle attendit trois heures, puis se décida à négocier avec la cheffe. L'éleveuse paya simplement les 500 FBu de ticket marché et récupéra sa chèvre.

Cet exemple indique que la propriétaire de la chèvre a préféré risquer de payer une amende, puis payer doublement la taxe, plutôt que de dénoncer un comportement allant à l'encontre de la loi. D'autres facteurs, tels que le rapport à l'État ou le lien social sont donc supérieurs au cadre légal et sont en compétition avec lui. Ainsi, le faible niveau de confiance dans le système judiciaire ou dans l'État a poussé une partie de la foule à soutenir le complice de la corruption contre l'autorité. On peut également y voir, dans la conception de Crozier, une « structure d'action collective » (Crozier, Friedberg, 1977, p. 45), qui porte à l'acceptation et la diffusion de pratiques quotidiennes partagées par le corps social, et qui s'oppose à la structure d'action collective voulue par les normes anti-corruption. Ainsi, alors que de l'extérieur l'argumentation du corrompu pourrait sembler un peu douteuse, l'adhésion d'une partie de la foule prouve la difficulté de lutter contre « les normes de solidarité des réseaux sociaux » (Blundo, Olivier de Sardan, 2006). En outre, ces pratiques de « braconnage » ou de « résistance » (De Certeau, 1990) se reproduisent en marge d'une légalité formelle (incarnée par la cheffe des recouvreurs), qui est cependant connue de tous pour sa tolérance envers ces pratiques, ce qui facilite leur perpétuation.

En effet, la cheffe des recouvreurs du marché est parfaitement au courant des pratiques des recouvreurs. Elle s'est cependant sentie obligée d'intervenir de par ma présence, mais sans pour autant contrevenir aux normes sociales du milieu, sans exercer une rupture entre son rôle professionnel et son insertion sociale. À aucun moment, il n'a été question de convoquer une autorité communale ou la police, la cheffe n'a privilégié que des options « à l'amiable ». Le recours à une plus haute autorité semblait clairement disproportionné, à l'encontre d'une pratique considérée comme légitime par le corps social et comme une expression du lien social. Cela évoque la prégnance du concept de corruption comme échange social (Médard, 2000), où la confiance (acquise ou

négociée) entre les acteurs permet de sécuriser les transactions informelles et faciliter leur reproduction, loin de la répression des normes anti-corruption. Cela illustre également le décalage entre la condamnation de la corruption de manière formelle et son acceptation par le plus grand nombre au quotidien, soit finalement une opposition entre la conception éthique de la corruption (du point de vue externe) et sa représentation émiq (du point de vue des acteurs) (Olivier de Sardan, 1999).

Enfin, comme le souligne cet exemple, la notion de pluralisme normatif permet de mettre en exergue les multiples contraintes qui sont autant de possibilités d'action et de légitimation de leurs actions pour les acteurs. L'étude empirique tend ainsi à montrer que la petite corruption est certes le fruit d'une marge de liberté, d'une subjectivité individuelle dans l'interprétation d'une situation et des normes qui la structurent, mais aussi de l'usage et l'appropriation de cette norme pratique par le corps social, en fonction des dynamiques sociales. La corruption ne serait donc pas une déviance mais l'expression des logiques individuelles et collectives de subsistance et d'entraide.

Les rapports de force au sein de la commune. En 2013, un rapport de l'inspection des finances au niveau provincial avait établi que l'administrateur communal de l'une des communes étudiée avait la fâcheuse tendance à saisir directement l'argent du recouvrement communal avant son enregistrement par la comptabilité, donnant en contrepartie des « bons de reconnaissance » de l'argent prélevé. Interrogé sur son rôle dans cette affaire, à savoir pourquoi il avait laissé la situation perdurer, un responsable de la comptabilité de la commune affirma qu'il était effectivement au courant, mais que ni lui ni les percepteurs ne pouvaient s'opposer à cette pratique. Selon lui, il « est trop risqué de s'opposer à l'administrateur. Il est soutenu par le parti et quiconque oserait dénoncer la situation prendrait un risque important car cela serait comme s'opposer au parti¹⁶ ».

Le contexte politique des communes étudiées est commun à de nombreuses communes du pays : le conseil communal est composé essentiellement de membres de partis au pouvoir, dont certains membres qui ont choisi l'administrateur communal sont des figures proéminentes du parti ou exercent une influence politique au niveau national. Le service comptabilité ne peut donc pas s'opposer à ces pratiques, sans prendre un risque considérable.

Cet exemple montre le clivage entre les normes formelles et les pratiques sociales, mais aussi l'importance des réseaux de solidarité et les rapports de force qui influencent le respect des règles et l'instauration de pratiques au sein de l'organisation communale. Autre exemple, le service comptabilité de Bukeye est au courant que les recouvreurs se rémunèrent directement sur le marché, en conservant une partie des recettes fiscales. L'administrateur a même incité les

16. Entretien avec un responsable de la comptabilité, 15 avril 2015.

recouvreurs à le faire à la fin de son mandat, lorsque le recouvrement avait été si mauvais et que la commune disposait de tellement peu de ressources qu'elle ne pouvait plus payer les salaires des recouvreurs. Lorsqu'il est demandé à un des responsables de la comptabilité de commenter la situation, il admet que cette pratique va à l'encontre des règles de bonne gouvernance, mais que la situation financière l'exigeait. Il soutient donc les recouvreurs et légitime leurs pratiques au regard des conditions socio-économiques.

Un autre exemple permet d'approfondir la compréhension des dynamiques d'interaction et la rationalité des acteurs. Depuis 2014, un nouveau bureau foncier a été installé au sein du bâtiment communal de Bukeye. Il a été implanté sur ordre du conseil communal, en application du code foncier de 2011, dans le but de renforcer la sécurité juridique au niveau local (délivrance de titres fonciers et établissement d'un plan cadastral). Malgré la présence du bureau foncier, le service comptabilité a continué à appliquer une taxe sur la vente des propriétés foncières, tout en sachant qu'elle avait été abrogée en 2008 (République du Burundi, 2008). En conséquence, le service comptabilité et le bureau foncier se retrouvent en concurrence. Le contribuable se rendant au bureau communal de Bukeye a le choix : soit aller au service comptabilité et payer 10 % du prix de vente de son bien en guise de taxe pour obtenir un titre foncier, soit se rendre au bureau foncier et obtenir un certificat dont la valeur légale est identique (voire supérieure) au titre foncier, mais qui lui coûtera au maximum 20 000 FBu (10 euros, soit beaucoup moins qu'auprès du service comptabilité).

Il y a donc une situation de détournement de procédure, puisque le service comptabilité est censé appliquer une loi mais maintient l'ambiguïté juridique afin de majorer les recettes de la commune (et probablement les gains de certains agents). Il ne s'agit pas d'une ignorance de la loi, mais au contraire d'une manipulation de celle-ci. De plus, le service comptabilité de Bukeye exerce une pression morale sur la population en traitant de tricheurs ceux qui se rendent au service foncier. Cette pression influence une partie des administrés, qui considère certains responsables comme de fins connaisseurs des dossiers administratifs communaux. Ils ont donc recours au service comptabilité de la commune en croyant que leur certificat aura une valeur légale supérieure à celui délivré par le bureau foncier, et en privilégiant une personnalisation des rapports avec l'administration publique. Il y a donc également une manipulation de l'ignorance des administrés sur le fonctionnement de l'administration communale et une reproduction volontaire de liens néo-patrimoniaux avec les administrés.

Quant aux préposés du bureau foncier, employés sur base contractuelle par la commune (un contrat d'un an renouvelable), il semble qu'il y ait un accord tacite parmi les autres employés de la commune pour les ostraciser, même s'ils sont considérés comme agents de la commune. J'ai en effet découvert leur existence par hasard, après plusieurs semaines sur le terrain, sans que personne ne m'ait parlé auparavant de leur présence. Eux-mêmes cherchaient d'ailleurs à

rester discrets, afin d'éviter de se mettre en porte-à-faux avec l'administration communale. Néanmoins, ils revendiquent la légitimité de leur travail et sont tout à fait conscients de l'illégalité des pratiques du service comptabilité, mais ils préfèrent ne rien dire. Ils considèrent que les personnes qui choisissent de se rendre auprès du service comptabilité plutôt qu'au bureau foncier sont « des personnes qui ont des choses à cacher », car eux se considèrent beaucoup plus pointilleux sur l'application du droit foncier.

Leur situation professionnelle est cependant précaire puisque leur salaire dépend de l'administration communale et qu'ils ont été mis en place dans le cadre d'une réforme impopulaire. Ils savent qu'ils peuvent à tout moment être « sacrifiés ». Seule la moitié des communes de la province a d'ailleurs appliqué la loi et donc créé les bureaux fonciers. Cela montre là aussi une application partielle et partielle de la loi, cette fois appliquée par les conseillers communaux. Autrement dit, l'application et l'appropriation des règles et normes est ici tributaire des dynamiques de pouvoir entre les acteurs, des rapports de force préexistants à l'introduction des règles. Dans cette configuration, le pouvoir institutionnel reste faible, sans capacité de limiter le pouvoir discrétionnaire des acteurs, utilisé au contraire pour maintenir les relations asymétriques existantes et favoriser la reproduction de normes pratiques propres au milieu étudié.

Enfin, un dernier exemple permet d'évoquer un autre aspect essentiel de ces rapports de force. En décembre 2016, une personne du service comptabilité de l'une des deux communes étudiées a été licenciée par le conseil communal, et remplacé par un agent ayant des connaissances universitaires. Pour la personne licenciée, ce sont des raisons politiques qui ont motivé son licenciement. « Même le gouverneur a essayé d'éviter ma démission, mais il y avait des pressions politiques », explique-t-il¹⁷. Que cette version soit vraie ou fausse a en réalité peu d'importance pour la recherche. Ce qui est notoire, c'est l'omniprésence du parti CNDD-FDD dans la perception cognitive des fonctionnaires, cette dernière ayant finalement une fonction performative : cette personne a accepté d'être remplacée sans protester, craignant des représailles si elle venait à se plaindre. Cela témoigne du fort niveau de politisation dans la gestion des autorités locales et des rapports de pouvoir asymétriques qu'engendre cette politisation, favorisant le maintien d'un État néopatrimonial.

Le rapport des pratiques aux lois et normes officielles

Le travail des institutions de lutte anti-corruption. À partir de 2005, un nouveau cadre institutionnel et juridique a été établi pour lutter contre la corruption. Sur la base du programme de lutte contre la corruption (République du Burundi, 2005) et de la loi pour la répression de la corruption (République du

17. Entretien téléphonique avec le responsable de la comptabilité, 12 janvier 2017.

18. Entretien avec un fonctionnaire provincial d'une brigade spécial anti-corruption, 14 avril 2016.

Burundi, 2006), de nouvelles institutions spécialisées ont été mises en place, à savoir la cour anti-corruption, le parquet général près la cour anti-corruption et la brigade spéciale anti-corruption.

Dans les faits, le travail des brigades anti-corruption est difficile. Il y a tout d'abord un problème de moyens, en termes d'expertise (par exemple, il n'y a pas de manuel des procédures), de matériel (par exemple, pas de base de données centralisée n'est établie) et de ressources humaines (quarante-deux officiers pour couvrir l'ensemble du pays). En outre, les brigades ne peuvent intervenir que sur mandat du procureur général près la cour anti-corruption. Ce même procureur, et l'ensemble des magistrats de la cour, sont nommés (mais aussi et surtout démis) par décret, sur proposition du ministre de la Justice et après approbation du Sénat. Il s'agit donc de postes éminemment politiques, dont l'autonomie est relative. Selon un officier œuvrant au sein d'une brigade anti-corruption, « il y a peu d'enquêtes menées sur les élus et fonctionnaires locaux¹⁸ ».

Pour expliquer cette situation, prenons l'exemple de Bukeye. En 2005, un membre du CNDD-FDD est élu administrateur communal de la commune. En 2008, l'un des deux camions de la commune est vendu par l'administrateur communal, sans aucune quittance de remboursement et en n'apparaissant qu'en tant que créance dans le budget communal. Comme l'affaire est jugée relativement importante, sur demande du conseil communal, l'administrateur est limogé par le ministre de l'Intérieur, pour le motif de « gestion obscure des affaires publiques ». Cette sortie à l'amiable lui évita en réalité d'être jugé et il sera même nommé ensuite président du CNDD-FDD au niveau provincial. Ainsi, la politisation de l'administration apparaît comme un frein à l'application de la loi.

Il arrive cependant que certains administrateurs communaux soient jugés et condamnés par la cour anti-corruption. Par exemple, en 2013, l'administrateur de la commune de Murwi a été limogé par le conseil communal, puis condamné par la cour anti-corruption pour avoir détourné le budget du Fonds national d'investissement communal dédié à la construction d'une école, qu'il avait utilisé pour édifier sa propre maison. Sur ordre du ministre de l'Intérieur, cet administrateur a néanmoins été reconduit dans ses fonctions et finalement c'est l'intéressé lui-même qui a démissionné car son retour avait paralysé le conseil communal. D'autres cas de limogeages d'administrateurs communaux ayant pour cause officielle des soupçons de corruption ont également eu lieu ailleurs, même si des suspicions de manœuvres politiques sont liées à ces actions (Bigirimana, Hakizimana, 2014). La lutte contre la corruption serait donc dans son ensemble fortement politisée.

Le contrôle des communes exercé par le niveau provincial. Au niveau local, le nouveau plan de décentralisation met en exergue le contrôle des communes décentralisées par les provinces. Des inspecteurs des finances sont en charge des audits fiscaux des communes. Mes observations ont confirmé que

des contrôles annuels sont effectivement menés. Les inspecteurs effectuent une comparaison entre les ordres de recettes présents dans les quittanciers (les carnets de facture) et les ordres de recettes présents dans le journal de recouvrement, afin de déceler d'éventuelles irrégularités. L'équipe vérifie également les recettes, les dépenses, les dettes et créances de la commune pour connaître la qualité de sa gestion.

Cependant, ces contrôles ne peuvent déceler certaines pratiques, puisque seule la passation des écritures est étudiée, et non les activités comptables quotidiennes. Par exemple, le comptable peut distribuer des quittanciers sans valeur nominale, puis émettre des ordres de recette dont la valeur diffère de l'argent reçu des collecteurs d'impôts. Durant mes recherches, j'ai pu comprendre qu'il existait une différence notoire entre les résultats officiels (uniquement quelques erreurs de saisie), les commentaires en « off » des inspecteurs des finances et les pratiques observées sur le terrain. Pour les inspecteurs, certaines pratiques sont difficilement vérifiables : « De nombreux faux quittanciers, c'est-à-dire des carnets officiellement non valorisables, circulent au sein des communes. Comme ces quittanciers n'ont pas été enregistrés, ils permettent au comptable de recouvrer des sommes importantes sans les enregistrer dans le livre comptable¹⁹. »

Selon les inspecteurs des finances, les pots-de-vin qui peuvent leur être accordés par l'administration communale portent certains inspecteurs à fermer les yeux sur les malversations. Dans le milieu, une tolérance existe surtout pour les plus anciens inspecteurs, qui doivent « se faire une retraite », autrement dit amasser frauduleusement de l'argent en prévision de la retraite, la pension accordée aux retraités de la fonction publique étant jugée faible par les intéressés (environ la moitié de leur salaire). De plus, ils affirment qu'il leur est difficile de s'opposer aux élus locaux du parti au pouvoir, en particulier depuis la tentative de coup d'État de 2015²⁰.

La politisation est maintenant si grande que les inspecteurs risquent de perdre leur travail et d'être menacé, ce qui évoque une corruption systémique et multiniveau. Par exemple, durant mes recherches, j'ai développé une amitié avec l'un des inspecteurs des finances de la province de Muramvya. À cette époque, le gouverneur de cette province venait d'être limogé suite à son opposition au troisième mandat du président Pierre Nkurunziza (Niyonkuru, 2015), et il avait été remplacé par l'administrateur d'une des communes de la province. Or, un récent rapport de l'inspecteur des finances dont j'étais proche avait établi l'existence de malversations au sein de la commune en question, ce qui mettait en doute l'intégrité de son administrateur tout juste nommé gouverneur. Dès son arrivée à son nouveau poste, ce dernier s'empressa d'enterrer le rapport

19. Entretien avec un inspecteur des finances durant l'inspection des finances de Bukeye, 10 janvier 2015.

20. À partir de 2015, et en particulier suite à une tentative de coup d'État, le

pays a connu une vague de violente répression à l'encontre de tous ceux s'opposant au troisième mandat du président, même au sein du parti au pouvoir (le CNDD-FDD).

21. Entretien avec l'un des inspecteurs des finances de la province de Muramvya, 12 août 2015.

de l'inspecteur des finances qui l'incriminait et de le menacer. L'inspecteur et sa famille choisirent de fuir le pays après l'explosion de deux grenades dans l'enceinte de leur maison²¹.

Conclusion

L'étude montre que le cadre administratif et légal a été profondément modifié par l'introduction des nouvelles normes anti-corruption, créant un nouveau référentiel d'action pour les agents publics, tant en termes de procédures administratives et financières que dans la définition des lois. Cependant, malgré la modification de ce cadre de référence, l'écart entre les normes formelles et informelles n'a pas évolué. Cela témoigne de l'incapacité de l'État à instaurer une police de l'action pour empêcher certaines pratiques et orienter les représentations de l'État. L'analyse met en évidence que ce faible contrôle des actions et des représentations est dû notamment au « dédoublement fonctionnel » des agents, qui agissent au nom de l'État tout en respectant les normes pratiques propres à leurs milieux sociaux.

La recherche a permis d'identifier les principaux facteurs portant à la corruption. La survie semble être le facteur premier, les salaires étant si faibles que les agents n'ont parfois pas d'autres choix que d'outrepasser les règles. La pression des pairs et collègues au sein des réseaux semble également être un facteur d'influence important. Les pratiques se maintiennent à travers des réseaux de patronage, des logiques de domination et des solidarités. La corruption prend ainsi différentes formes, du favoritisme (la corruption comme échange social) aux pots-de-vin (c'est-à-dire la corruption économique). L'étude montre que les acteurs adaptent leur moralité en fonction de l'inclusion sociale des pratiques et des logiques de redistribution. Cependant, c'est aussi cette multiplicité des interprétations possibles et la duplicité du jeu des acteurs qui les poussent à croire que la reproduction des pratiques est un moindre risque qu'aller à leur rencontre, facilitant ainsi leur perpétuation.

Cette sédimentation de normes est d'autant plus forte que l'actuel contexte institutionnel permet aux acteurs à chaque niveau hiérarchique de jouir de marges de liberté. Ces marges de liberté sont cependant limitées par une « structure d'action collective » (Crozier, Friedberg, 1977, p. 45), qui porte à l'acceptation et la diffusion de certaines pratiques et s'oppose à d'autres. La corruption apparaît donc comme un fait social (Durkheim, 1982, p. 50), dans son inévitabilité, son extériorité aux individus et son niveau de contrainte (qui varie d'un cas à un autre). La corruption peut ainsi être considérée comme une déviance par rapport aux normes formelles mais pas aux normes sociales. Comme les normes sociales peuvent outrepasser les règles officielles dans la détermination de la légitimité de l'action, la petite corruption reste légitime aux yeux de nombreux acteurs.

Enfin, comme le souligne Rufyikiri, la corruption au Burundi est également systémique et se maintient à travers le dévoiement des moyens de contrôle

de la corruption au profit d'intérêts particuliers (Rufyikiri, 2016). C'est notamment la politisation de l'administration publique qui a limité l'impact des politiques anti-corruption. Le nouveau cadre juridique et administratif a finalement facilité les comportements opportunistes, en renforçant les rapports de force asymétriques et en favorisant les acteurs liés au parti au pouvoir. La petite corruption semble ainsi faire partie du système de gouvernance institué par l'actuel régime au pouvoir, ce n'est pas une défaillance dans le système. La mainmise du CNDD-FDD sur les autorités de contrôle et le risque pour les lanceurs d'alerte engendrent une sorte d'immunité pour les agents publics et les élus locaux liés au parti au pouvoir. En conséquence, les politiques anti-corruption ont renforcé l'impunité de ces acteurs, offrant un bel exemple de détournement des programmes de bonne gouvernance.

Bibliographie

Barilari, A. (2007), « Le consentement à l'impôt, fragile mais indispensable aporie », *Regards croisés sur l'économie*, n° 1, p. 27-34.

Bernheim, E. (2011), « Le "pluralisme normatif" : un nouveau paradigme pour appréhender les mutations sociales et juridiques ? », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 67, p. 1-41.

Bigirimana, C., Hakizimana, D. (2014), « Des administrateurs communaux sur la sellette », *Iwacu*, 14 janvier, <http://www.iwacu-burundi.org/des-administrateurs-communaux-sur-la-sellette/>.

Blundo, G., Médard, J.-F. (2002), « La corruption en Afrique francophone », *Transparency International. Combattre la corruption. Enjeux et perspectives*, Paris, Karthala, p. 9-34.

Blundo, G., Olivier De Sardan, J.-P. (2006), *Everyday Corruption and the State. Citizens and Public Officials in Africa*, Londres, Zed Books.

Chrétien, J.-P. (1993), *Burundi, l'histoire retrouvée. Vingt-cinq ans de métier d'historien en Afrique*, Paris, Karthala.

Crozier, M., Friedberg, E. (1977), *L'Acteur et le Système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil.

De Certeau, M. (1990), *L'Invention du quotidien, I, Arts de faire*, Paris, Gallimard, « Folio essais ».

Deslaurier, C. (2010), « Louis Rwagasore, martyr de l'indépendance burundaise », *Afrique contemporaine*, n° 235, p. 68-69.

Dukheim, É. (1982), *The Rules of Sociological Method*, New York, The Free Press.

Favarel-Garrigues, G. (2007), *La Police des mœurs économiques de l'URSS à la Russie*, Paris, CNRS Éditions, coll. « Mondes Russes ».

Gazibo, M., Thiriot, C. (2009), *Le Politique en Afrique. État des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala.

Hammouda, H. (1995), *Burundi. Histoire économique et politique d'un conflit*, Paris, L'Harmattan.

Hibou, B. (2011), *Anatomie politique de la domination*, Paris, La Découverte.

International Crisis Group (2012), « Burundi : la crise de corruption », rapport Afrique, n° 185, Bruxelles, International Crisis Group, 21 mars.

Lemarchand, R. (1994), *Burundi. Ethnocide as Discourse and Practice*, New York, Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press.

Leurquin, P. (1960), *Le Niveau de vie des populations rurales du Rwanda-Urundi*, Louvain, Éditions Nauwelaerts.

Lipsky, M. (1980), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.

Médard, J.-F. (2000), « Clientélisme politique et corruption », *Tiers-Monde*, t. XLI, n° 161, p. 75-87.

Niyonkuru, M. (2015), « Limogeages en cascade des gouverneurs », *Radio Isanganiro*, 3 avril, <http://www.isanganiro.org/spip.php?article9030>.

Olivier de Sardan, J.-P. (1999), "A Moral Economy of Corruption in Africa", *Journal of Modern African Studies*, n° 37, p. 25-52.

Olivier de Sardan, J.-P. (2013), « Les normes pratiques. Pluralisme et agencéité », *Inverses*, mars.

Polzer, T. (2001), "Corruption. Deconstructing the World Bank Discourse", Working Paper Series 01-18, Londres, Development Studies Institute.

République du Burundi (2005), « Programme du gouvernement du Burundi 2005-2010. Priorité à la bonne gouvernance et la relance du développement socio-économique ».

République du Burundi (2006), « Loi n° 1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes », avril.

République du Burundi (2008), « Loi n° 1/31 du 4 novembre 2008 portant suppression de la taxe de transaction sur la vente des propriétés foncières et d'immeubles », novembre.

République du Burundi (2010), « Loi n° 1/02 du 25 janvier 2010 portant révision de la loi n° 1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale », 25 janvier.

République du Burundi (2012), « Stratégie nationale pour la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption 2011-2015 ».

République du Burundi (2014), « Loi n° 1/33 du 28 novembre 2014, portant révision de la loi n° 01/02 du 25 janvier 2010 portant organisation de l'administration communale », novembre.

Rufyikiri, G. (2016), « Corruption au Burundi. Problème d'action collective et défi majeur pour la gouvernance », Working Paper, Institute of Development Policy, University of Antwerp, mars.

Uvin, P. (2009), "Corruption and Violence in Burundi", *New Routes Journal*, vol. XIV, n° 3, p. 17.