Influencer, détourner, bloquer la « bonne gouvernance » au Burundi

Analyse sociologique de l'action publique sous « régime d'aide »

Justine Hirschy

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/anthropodev/720>

DOI : 10.4000/anthropodev.720

ISSN : 2553-1719

Éditeur

APAD - Association pour l'anthropologie du changement social et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2018

Pagination : 193-217

ISBN : 979-10-93476-06-3

ISSN : 2276-2019

Référence électronique

Justine Hirschy, « Influencer, détourner, bloquer la « bonne gouvernance » au Burundi », *Anthropologie & développement* [En ligne], 48-49 | 2018, mis en ligne le 18 juillet 2019, consulté le 19 août 2019. URL : <http://journals.openedition.org/anthropodev/720> ; DOI : 10.4000/anthropodev.720

La revue *Anthropologie & développement* est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

Influencer, détourner, bloquer la « bonne gouvernance » au Burundi

Analyse sociologique de l'action publique
sous « régime d'aide »

Justine Hirschy

En 2011, l'adoption par le gouvernement burundais d'une stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption (2011-2015) apparaît comme un cas exemplaire de l'influence exercée par les bailleurs de fonds (organisations multilatérales et bilatérales) sur les politiques publiques des « pays sous régime d'aide ». Cependant, en se basant sur une analyse empirique approfondie de l'action publique dans un contexte multi-acteurs et extraverti, cet article présente une réalité beaucoup plus complexe.

In 2011, the adoption by the Burundian government of a national strategy for good governance and fight against corruption (2011-2015) appears as a significant case of the influence of financial donors (multilateral and bilateral agencies) over the public policies of "countries under aid regime". However, following a deep empirical analysis of public action in an extraverted and multi-stakeholders context, this paper presents a much more complex reality.

Introduction

Suite à l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation, dont la signature le 28 août 2000 a mis un terme à plus d'une décennie de guerre civile, le Burundi est devenu – pour quelques années¹ – un « pôle » de concentration de l'aide internationale. Salué tant au niveau régional qu'international, le processus de paix dès lors amorcé a suscité un

¹ On le verra, le durcissement du régime à l'approche des élections de 2015 a drastiquement réduit les financements.

engouement sans pareil des bailleurs de fonds (organisations multilatérales et bilatérales), faisant de ce petit pays de la région des Grands Lacs un laboratoire de la résolution des conflits (Chrétien, 2000 ; Curtis, 2012). Entre les élections post-transition de 2005 remportées par Pierre Nkurunziza et sa réélection controversée en 2015, l'aide internationale a indéniablement participé au développement économique et social du Burundi d'après-conflit. Cependant elle a également contribué à mettre le pays dans une situation de dépendance multidimensionnelle (Uvin, 2010). Au niveau économique, le Burundi est largement dépendant des financements internationaux. Illustratif, en 2010, alors que les montants d'aide décaissés atteignent un niveau encore jamais égalé, plus de 50 % du budget national est financé directement par les principaux bailleurs de fonds. L'aide internationale a également un impact sur les politiques nationales. Par leur présence physique, financière et narrative, les bailleurs de fonds se sont retrouvés dans une position de force qui leur permet d'inciter le gouvernement à s'aligner, du moins dans ses discours, sur leurs objectifs prioritaires : réforme du système de sécurité, renforcement du secteur privé, promotion d'activités génératrices de revenus, processus de justice transitionnelle, égalité de genre, pluralisme politique, décentralisation, lutte contre la corruption, intégration régionale, etc. Ces mesures qui s'inscrivent, pour la plupart, au cœur des politiques dites de « bonne gouvernance » ont laissé, à première vue, entrevoir un alignement quasi mécanique du pays sur les modèles internationaux, validant l'hypothèse de l'influence forte des bailleurs de fonds sur les politiques publiques des États africains et l'impossible marge de manœuvre des pays pauvres (Briseid *et al.*, 2008 ; Plank 1993 ; Raffinot, 2010 ; Whitfield, 2009).

Ce constat, fruit d'une analyse essentiellement macrosociologique, tend toutefois à faire l'impasse sur la complexité de l'action publique en contexte africain et ne résiste par ailleurs pas à une analyse empirique plus approfondie. À travers une approche sociologique de l'action publique au réel et au quotidien (Olivier de Sardan, 2004 : 139) basée sur une temporalité plus longue (Enguéléguélé, 2008 : 25), cet article fait émerger un tableau bien plus nuancé. Ainsi, si l'adoption en 2011 par le Conseil des ministres d'une stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption (2011-2015) (république du Burundi, 2011) apparaît à

première vue comme un cas exemplaire de l'influence exercée par les bailleurs de fonds sur l'action publique des « pays sous régime d'aide », une analyse du processus de mise à l'agenda, d'élaboration et de mise en œuvre de cette stratégie fait émerger une réalité bien plus complexe. En effet, depuis la réélection de Pierre Nkurunziza et de son parti le Conseil national de défense de la démocratie - Force de défense de la démocratie (CNDD-FDD) à la tête de l'État en 2010, un double mouvement s'opère².

D'un côté, alors que le gouvernement de Pierre Nkurunziza s'était largement aligné du moins au niveau discursif sur les standards internationaux en termes de « bonne gouvernance », les pratiques semblent s'éloigner de ce référentiel mondial. À mesure que les élections de 2015 se rapprochent, marquées par une troisième candidature controversée du président Nkurunziza, l'élite au pouvoir va non seulement réinterpréter les normes internationales, mais également les détourner et les bloquer afin d'assurer la survie politique du régime. Ces éléments révèlent l'importante marge de manœuvre dont dispose l'État burundais. Les membres dirigeants du CNDD-FDD sont non seulement en mesure de négocier avec les bailleurs de fonds, de jouer de leur dépendance afin d'en tirer un certain nombre de profits, mais ils sont également prêts à perdre les montants de l'aide internationale lorsque cette dernière risque d'affaiblir leur pouvoir.

De l'autre côté, le Burundi ne semble aujourd'hui plus apparaître comme un « chouchou des donateurs » (*donor darling*), les montants de l'aide décaissés diminuant progressivement depuis 2010, allant jusqu'à chuter à partir de 2014. Si cette diminution s'explique, du moins en partie, par le fait que plusieurs donateurs importants, dont la Banque mondiale, la Belgique et l'Union européenne, arrivent au terme de leur cycle de planifications³, les dérives autoritaires du régime au pouvoir (Chemouni, 2014) ont également un impact certain sur le décaissement de l'aide. Pendant la période préélectorale de 2015, plusieurs bailleurs de fonds

² Le CNDD-FDD est un ancien mouvement rebelle à dominance hutu (né en 1994) qui s'est transformé en parti politique multiethnique en 2004. À ce moment, ce parti rejoint le processus transitionnel et gagne les premières élections post-transition de 2005.

³ République du Burundi, Comité national de coordination des aides (2011), *Rapport sur les flux d'aide publique au développement 2010-2011*, Bujumbura.

réduisent leur soutien. C'est notamment le cas de la Belgique, de la Hollande et de la Suisse qui suspendent la dernière part de leur contribution financière au processus électoral. La Belgique, principal bailleur de fonds bilatéral depuis l'indépendance du pays en 1962, va même suspendre son aide en 2015. Quant à l'Union européenne, en se basant sur l'article 8 de l'accord de Cotonou, elle suspend ses appuis financiers directs fournis à l'administration burundaise en affirmant en mars 2016 que « les propositions d'engagements présentées par le gouvernement sont insuffisantes »⁴. Dans ce contexte, l'engouement des bailleurs de fonds, aujourd'hui révolu, était situé dans une période d'entre deux crises⁵.

Afin de questionner les relations entre l'État burundais (élites au pouvoir et administration) et les bailleurs de fonds (principalement la Belgique et la Banque mondiale) autour du cas de la stratégie nationale de bonne gouvernance, cet article s'appuie sur quatre parties. Une brève présentation de la « bonne gouvernance » au Burundi permettra d'engager la réflexion avant de se focaliser sur les principaux acteurs en présence. Une telle démarche permettra, non seulement d'appréhender les interactions entre les fonctionnaires du ministère de la Bonne Gouvernance et les bailleurs de fonds, mais également de mettre au jour leurs stratégies, tantôt convergentes tantôt concurrentes, lors du processus de mise à l'agenda et d'élaboration de la stratégie nationale de bonne gouvernance. Ensuite, nous nous pencherons plus spécifiquement sur les différentes ressources à travers lesquelles les bailleurs de fonds sont en mesure d'influencer l'action publique dans un « pays sous régime d'aide ». Toutefois, dans un contexte marqué par une pluralité de normes (Chauveau *et al.*, 2001) où standards internationaux en termes de « bonne gouvernance » et logiques néo-patrimoniales se côtoient, l'influence des bailleurs de fonds reste limitée. Comme nous le verrons, l'élite au pouvoir du CNDD-FDD non seulement réinterprète les « modèles » internationaux, mais elle est également en mesure de bloquer le processus, en particulier

⁴ Source : www.decroo.belgium.be/fr/la-coopération-belge-au-développement-suspend-une-série-d'interventions-au-burundi-et-arrête (consulté le 9 février 2019).

⁵ Depuis l'Indépendance le Burundi a été marqué par une succession d'épisodes violents, notamment en 1965, 1972, 1988, 1993-2000 et 2015.

lors de la mise en œuvre de la stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption⁶.

La « bonne gouvernance » au Burundi

Promue par les organisations internationales les plus influentes en matière de diffusion de politiques, de valeurs, d'idées, de systèmes de valeurs et de normes globales (Finnemore, 1993), la notion de « bonne gouvernance » est devenue le nouveau référentiel des politiques internationales de développement dans le double contexte de l'effondrement de l'Union soviétique et de la reconnaissance de l'échec des programmes d'ajustement structurel (PAS). Dès la fin des années 1980, la Banque mondiale propose le concept de « bonne gouvernance » comme modalité essentielle de la réforme des institutions et du secteur économique (World Bank, 1989). Puis c'est au tour des agences onusiennes de recourir à cette notion. En 1994, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) préconise la « bonne gouvernance » en tant que pilier du développement humain (Pouillaude, 1999). Devenue un véritable *buzzword* du développement (Cornwall et Brock, 2005), la « bonne gouvernance » oriente, aujourd'hui, la majorité des programmes d'aide. Alors que plus de 10 bailleurs de fonds soutiennent des projets dans ce domaine au Burundi⁷, il est particulièrement intéressant de revenir sur l'installation de ce référentiel global au niveau national.

Au Burundi, la notion de « bonne gouvernance » fait son apparition en 2000, dans le cadre des pourparlers préliminaires à la signature de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation. Durant ces négociations, les parties prenantes – à savoir le gouvernement, l'opposition politique et

⁶ Cette étude s'appuie sur une année de travail au Burundi (2011-2012) au sein d'une organisation internationale active dans le domaine de la « bonne gouvernance », complétée par un corpus d'entretiens menés au Burundi et en Belgique entre 2013 et 2016 auprès de fonctionnaires, d'élus, de bailleurs de fonds et de représentants d'ONG nationales et internationales.

⁷ Les coopérations allemande, américaine, belge (ambassade et coopération technique belges), française, hollandaise, norvégienne, suisse ; la Banque mondiale ; les Nations unies (Bureau des Nations unies au Burundi, PNUD) ; l'Union européenne (programme Gutwara Neza) (*mapping* réalisé par l'auteur, mars 2011, Bujumbura).

plusieurs groupes armés rebelles ainsi que les représentants de la « communauté internationale » – identifient la « mauvaise » gouvernance comme l'un des principaux facteurs à l'origine des différentes crises que le pays a traversées depuis son indépendance⁸. Dans ce contexte, un ministère de la Bonne Gouvernance est créé en novembre 2001⁹ et la notion se voit inscrite au cœur des textes fondateurs du pays tels que l'accord d'Arusha, la Constitution de transition adoptée en 2001 et la Constitution de 2005. Dans l'accord de paix, il est notamment mentionné dans le chapitre II qu'il faut :

« L'instauration d'un nouvel ordre politique, économique, social, culturel et judiciaire au Burundi, dans le cadre d'une nouvelle constitution inspirée des réalités du Burundi et fondée sur les valeurs de justice, de la primauté du droit, de démocratie, de bonne gouvernance, de pluralisme, du respect des droits et des libertés fondamentales des individus, d'unité, de solidarité, d'égalité entre hommes et femmes, de compréhension mutuelle et de tolérance entre les différentes composantes politiques et ethniques du peuple burundais¹⁰ ».

Au niveau discursif, le président Nkurunziza, élu lors des élections post-transition de 2005, intitule le programme de son premier mandat

⁸ En juin 1993, le Front pour la démocratie au Burundi (Frodebu), un parti majoritairement hutu, gagne les élections. Le Leader du Frodebu, Melchior Ndadaye, devient le tout premier président hutu du Burundi élu au suffrage universel direct. Trois mois après son élection, le 21 octobre, il est assassiné avec plusieurs membres de son gouvernement lors d'un putsch orchestré par des fractions militaires pro-tutsi. Le pays tombe alors dans une longue guerre civile qui voit s'opposer les Forces armées burundaises (FAB) et une demi-douzaine de mouvements de rébellion armés dits « hutu ». Lors des accords de paix en 2000, deux des principales rébellions sont encore actives sur le terrain. C'est seulement en 2003 que les premiers membres du CNDD-FDD intègrent le gouvernement de transition.

⁹ Le ministère en question a changé à plusieurs reprises de nom (ministère à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance, de la Privatisation, de l'Inspection Générale de l'État et de l'Administration locale, ministère à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation, et depuis août 2015 ministère à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance et du Plan). Afin d'alléger le texte, nous utiliserons dans cet article le nom de ministère de la Bonne Gouvernance.

¹⁰ Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, Arusha, 28 août 2000, protocole I, chapitre II, article 5.

(2005-2010) « Priorité à la bonne gouvernance et à la relance du développement économique ». Il persiste lors de son discours d'investiture suite à sa réélection lors de l'élection présidentielle de 2010, en proclamant la « tolérance zéro » envers les actes de corruption et de malversation économique.

Le processus d'élaboration de la stratégie nationale de bonne gouvernance s'engage quant à lui en 2006 et, plus précisément, suite à un échange de courriers entre Pierre Nkurunziza et le président de la Banque mondiale, Paul Wolfowitz. Dans une lettre datée du 17 avril, le président burundais demande à la Banque un appui financier pour la réalisation d'une enquête nationale visant à faire le point sur les thématiques de la gouvernance et de la corruption. À la suite de la réponse positive de Paul Wolfowitz, des enquêtes préliminaires sont conduites par des bureaux d'études nationaux qui débouchent sur la publication en 2008 d'un rapport intitulé « Étude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi » (république du Burundi, 2008). Après la finalisation de cette étude, la Banque mondiale décide de financer – *via* un fonds belge – la suite du processus. Un bureau d'études burundais, l'Institut du développement économique (IDEC), est sélectionné pour rédiger la stratégie. Cependant lors de sa sortie en 2009, le rapport de l'IDEC ne fait pas l'unanimité auprès de certains membres de la « communauté internationale »¹¹. Dès lors, une commission interministérielle, coordonnée par le ministère de la Bonne Gouvernance est nommée dans le but de finaliser la rédaction de la stratégie nationale de bonne gouvernance qui est finalement adoptée par le Conseil des ministres le 20 octobre 2011.

Au niveau du contenu, bien que la « bonne gouvernance » soit souvent considérée comme un « mot valise », ou un « contenant sans contenu » (Charles *et al.*, 2007), trois éléments apparaissent comme indissociables de ce concept : la gouvernance démocratique, économique et institutionnelle.

¹¹ À titre d'illustration, le 22 février 2010, la Belgique écrit une lettre au ministre de la Bonne Gouvernance, avec pour objet « Avis sur le projet de stratégie de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption », au sein de laquelle elle mentionne notamment que, après analyse par les services de l'ambassade, le document « ne peut malheureusement pas encore être considéré comme une stratégie suffisamment aboutie donnant des gages d'efficacité ».

Plus précisément :

« La gouvernance économique inclut les processus de prise de décisions qui affectent les activités économiques d'un pays et ses relations avec d'autres économies. La gouvernance politique implique la formulation des politiques, tandis que la gouvernance administrative est le système de la mise en œuvre des politiques » (Hyden et Court, 2002 : 12)¹².

Démontrant l'alignement de la stratégie nationale burundaise sur le référentiel global, ces trois aspects sont constitutifs de ses différents axes. De plus, la définition de la « bonne gouvernance » retenue dans la stratégie nationale est une traduction en français de la définition de la « bonne gouvernance » telle qu'élaborée par les experts de la Banque mondiale.

Les acteurs multiples de la « bonne gouvernance »

La construction des politiques publiques contemporaines se caractérise par la multiplicité des acteurs de nature variée qu'elle engage (Hassenteufel, 2011). Qu'ils soient « internes » ou « externes » ; nationaux ou internationaux ; publics ou privés (Enguéluélé, 2008) ; pléthore d'acteurs sont aujourd'hui en constante interaction pour la fabrique de l'action publique. En ce sens, l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie nationale de bonne gouvernance ne font pas figure d'exceptions. Cette dernière a été conçue par des acteurs aussi variés que le président de la République, les ministres, les hauts fonctionnaires du ministère de la Bonne Gouvernance ainsi que des associations burundaises dites de la « société civile » et différents bailleurs de fonds – acteurs qui sont d'ailleurs devenus des incontournables de l'action publique au Burundi comme dans de nombreux « pays sous régime d'aide ». Dans ce contexte, il paraît important de porter un regard sociologique sur l'action publique. Une telle démarche permettant de désagréger les différentes logiques à l'œuvre et de proposer une analyse plus fine des relations qu'entretiennent les différents acteurs, collectifs et individuels, qui influencent l'action

¹² Traduction de l'auteure.

publique. D'autant plus que ces acteurs sont loin de former un tout homogène, dans le sens où ils agissent selon leurs propres stratégies, préférences, capacités d'action, systèmes de croyances et référentiels (Palier et Surel, 2005)¹³.

Du ministère de la Bonne Gouvernance...

Créé dans le but de promouvoir la « bonne gouvernance » au Burundi, le ministère de la Bonne Gouvernance se retrouve en toute logique au cœur du processus d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie nationale. Ce ministère, voué à disparaître avec la fin des pratiques dites de « mauvaise gouvernance » est une structure légère, directement rattachée à la Présidence. Il est composé d'un cabinet du ministre ; d'un secrétariat permanent, comprenant un secrétariat technique en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie ; et de trois cellules techniques (administration et juridique ; politique ; économique) regroupant une vingtaine de fonctionnaires (voir figure 1, ci-après)¹⁴. Au niveau politique, le ministère de la Bonne Gouvernance est confié entre 2010 et 2015 à un parti d'opposition, le Frodebu-Nyakuri¹⁵ qui se retrouve isolé au sein d'un gouvernement largement dominé par le CNDD-FDD. En effet, durant ces années, le CNDD-FDD est à la tête de 16 ministères sur 20, à cela s'ajoute une forte politisation de l'administration burundaise, conséquence de pratiques népotistes et clientélistes largement répandues.

Ainsi, lors du processus d'élaboration et d'adoption de la stratégie nationale de bonne gouvernance, les hauts fonctionnaires du ministère de la Bonne Gouvernance membres du Frodebu-Nyakuri disposent d'une marge de manœuvre restreinte. À titre d'exemple et selon les dires d'un ancien ministre de ce parti, lorsque celui-ci présenta la stratégie au Conseil

¹³ L'espace étant limité dans cet article, nous nous focaliserons sur les acteurs les plus impliqués dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie de bonne gouvernance.

¹⁴ Trois organes à gestion autonome, la Brigade spéciale anti-corruption, l'Inspection générale de l'État et le Service chargé des entreprises publiques, relèvent également de l'autorité du ministre de la Bonne Gouvernance.

¹⁵ Le Frodebu-Nyakuri (« véritable » en kirundi) est un nouveau parti politique issu d'une scission du Frodebu lors des élections de 2010.

des ministres pour adoption en 2011, il se retrouva face à un gouvernement largement dominé par le CNDD-FDD. La stratégie fut alors perçue comme « une politique de l'opposition avec pour conséquence de compliquer son adoption » (entretien réalisé avec un ancien ministre de la Bonne Gouvernance, Bujumbura, septembre 2014). Dans ce contexte, les hauts fonctionnaires du Frodebu-Naykuri ont cherché à dépasser leur faible influence sur la scène nationale à travers des appuis internationaux. À ce propos, durant les mois qui précèdent l'adoption de la stratégie par le Conseil des ministres, certains fonctionnaires du ministère de la Bonne Gouvernance sont passés par des canaux informels pour alerter les bailleurs de fonds des résistances rencontrées lors du processus d'adoption de la stratégie, comme l'illustre l'extrait d'entretien ci-dessous.

« Le Conseil des ministres avait vidé de toute substance [la stratégie nationale de bonne gouvernance] et alors, le ministère [de la Bonne Gouvernance] a organisé une fuite vers les partenaires techniques et financiers. Les partenaires, le PNUD et l'ambassade de Belgique, ont eu le document, un document complètement vide et ils ont dit [au gouvernement], bon très bien faites comme vous voulez, mais ne comptez plus sur notre appui » (entretien réalisé avec un ancien ministre de la Bonne Gouvernance, Bujumbura, septembre 2014).

Ce mécanisme – que certains auteurs comparent à un « effet boomerang » (Risse, Ropp et Sikkink, 1999) – permet aux hauts fonctionnaires du ministère de la Bonne Gouvernance de faire pression sur l'élite au pouvoir en utilisant de manière indirecte les leviers – notamment financiers – des bailleurs de fonds qui avaient conditionné leurs appuis à l'adoption de cette stratégie. Au regard de ces éléments, les approches généralement macro qui appréhendent l'État comme des institutions « globales » doivent être largement nuancées et l'aide internationale ne peut être appréhendée uniquement en termes d'influence unilatérale.

... aux bailleurs de fonds

Au Burundi, la « bonne gouvernance » apparaît rapidement comme une priorité pour la « communauté internationale » et une dizaine de bailleurs sont impliqués dans ce domaine, notamment *via* le détachement de

consultants nationaux ou internationaux au sein du ministère de la Bonne Gouvernance¹⁶. En 2014, le PNUD, la coopération belgo-burundaise et la coopération française financent du personnel national et international occupant différentes positions au sein du ministère (voir figure 1). Financés par les bailleurs de fonds, mais présents physiquement au sein du ministère, ces consultants se retrouvent dans une situation d'équilibre précaire, devant « faire preuve d'une double allégeance : envers l'État et plus particulièrement envers le ministre [...] et envers les bailleurs » (Nakanabo Diallo, 2013 : 162).

L'implication de la « communauté internationale » au cœur des différentes arènes et différents niveaux de prise de décisions (Castel-Branco, 2008 : 13) passe également à travers le groupe de coordination des

¹⁶ Mapping réalisé par l'auteure, Bujumbura, mars 2011.

partenaires. Cette plateforme, composée de trois niveaux, a été mise en place dans la lignée de la déclaration de Paris afin d'assurer la coordination de l'aide ainsi que le dialogue entre les acteurs gouvernementaux et les bailleurs de fonds. Dans le cadre du processus d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie de bonne gouvernance, le groupe sectoriel bonne gouvernance – coprésidé par le ministre de la Bonne Gouvernance et le directeur pays du PNUD – joue un rôle central. Les décisions adoptées en son sein sont ensuite validées par le Forum stratégique puis par le Forum politique qui donne les grandes orientations politiques et dont les membres sont les plus hautes autorités politiques de l'État ainsi que les chefs de mission des pays partenaires¹⁷. L'« interaction quotidienne » (Bergamaschi, 2011 : 148) qu'entretiennent les bailleurs de fonds avec le gouvernement burundais à travers les différents niveaux du groupe de coordination des partenaires, ainsi qu'une certaine substitution de hauts fonctionnaires par des consultants financés directement par la « communauté internationale », ont pour conséquence de rendre floue la séparation entre « interne » et « externe » dans le jeu de l'action publique (Hassenteufel, 2011 : 214).

Une action publique extravertie

Au regard des éléments présentés ci-dessus, les bailleurs de fonds sont appréhendés en tant qu'acteurs à part entière de l'action publique (Palier et Hassenteufel, 2001). Bien que les acteurs internationaux ne détiennent pas directement de pouvoir décisionnel, ils disposent d'une série de leviers, tant « coercitifs » – lorsqu'ils prennent la forme de la conditionnalité financière – que « persuasifs », visant à influencer l'action publique (Bergamaschi, 2011 ; Harrison, 2001 ; Whitfield, 2009). Cependant, depuis l'échec des programmes d'ajustement structurel et l'avènement du consensus post-Washington entériné dans la déclaration de Paris en 2005, la conditionnalité financière largement utilisée par les

¹⁷ Au niveau de la représentation et à titre d'exemple, le Forum politique de novembre 2012 était composé de 21 membres du gouvernement burundais, 22 membres de la « communauté internationale », 2 consultants nationaux et 2 consultants internationaux ainsi que 4 représentants de la « société civile » burundaise.

institutions financières internationales est de plus en plus abandonnée au profit d'approches davantage « participatives ». Désormais l'accent est mis sur les notions d'harmonisation, d'alignement, d'appropriation (*ownership*) et de responsabilité mutuelle (*accountability*) (OCDE, 2005). Ceci se traduit concrètement par le recours à un outillage davantage « cognitif » tel que le financement d'enquêtes, de formations ainsi que de « voyages d'études » pour les membres du gouvernement (Debonneville et Diaz, 2013). De plus, l'allocation de l'aide se fait de moins en moins dans une relation à sens unique, figée dans le temps, mais principalement à travers des interactions régulières entre les fonctionnaires nationaux et internationaux au sein du ministère de la Bonne Gouvernance et du groupe de coordination des partenaires.

De la « coercition »...

Au niveau des leviers « coercitifs », les bailleurs de fonds ont par deux fois conditionné le décaissement de leurs appuis financiers à des avancées dans le domaine de la « bonne gouvernance ». Dans un premier temps, si la mise à l'agenda d'une politique nationale en la matière est amorcée par une demande officielle émanant du président burundais à destination de son homologue de la Banque mondiale, il est intéressant de noter que certains bailleurs de fonds avaient déjà conditionné le déblocage de leur aide à son élaboration (CURDES, 2007). À ce sujet, un ancien membre du gouvernement nous a déclaré :

« Le président a écrit [cette lettre], mais c'est parce que les partenaires insistaient beaucoup sur l'environnement de bonne gouvernance » (entretien réalisé avec un ancien ministre du gouvernement de Pierre Nkurunziza, Bujumbura, août 2014.).

Le fait que la demande initiale ait été officiellement écrite par le gouvernement burundais témoigne ainsi moins d'une réelle volonté nationale que d'un alignement sur les nouvelles modalités de l'aide internationale. En effet, depuis la déclaration de Paris, ce sont les gouvernements des États bénéficiaires de l'aide qui doivent donner l'impulsion en matière d'élaboration des politiques de développement, mesure visant à favoriser leur « appropriation ». Cette pratique revêt, dans ce cas, un caractère avant tout cosmétique, les bailleurs de fonds ayant toujours la possibilité de décider « des politiques adoptées, de la façon

dont l'aide est dépensée, et des conditions qui sont attachées à son décaissement » (Whitfield et Maipose, 2008 : 1). Dans un deuxième temps, lors du processus d'élaboration de la stratégie en 2010, la Belgique conditionne une tranche dite « incitative » de 50 millions d'euros à quatre critères, dont l'adoption d'une stratégie de bonne gouvernance par le Forum politique et le début de sa mise en œuvre.

... à la « persuasion »

Si la conditionnalité financière semble être particulièrement efficace dans une situation de dépendance telle que connaît le Burundi, la « communauté internationale » a également influencé l'action publique dans le domaine de la « bonne gouvernance » à travers des « ressources humaines » et « cognitives » – détachement d'experts, financements d'enquêtes, interactions quotidiennes entre fonctionnaires nationaux et internationaux, etc. Ainsi, le processus d'élaboration de la stratégie et plus particulièrement la dernière phase de sa rédaction par la commission interministérielle est un bon exemple de cette « production conjointe » (Whitfield, 2009). En effet, bien que cette commission soit composée uniquement d'acteurs nationaux, les bailleurs de fonds interviennent directement sur le contenu de la stratégie *via* la mise à disposition de consultants comme nous l'a indiqué un membre de ladite commission :

« Il y a vraiment eu un véritable ballet des partenaires au développement, les représentants de la Banque mondiale [...] sont venus [ils] ont lu un peu ce que nous avons produit et [ils] nous ont complétés, l'Union européenne a envoyé également quelques consultants qui ont lu, qui ont fait des observations, qui ont commenté, le PNUD aussi. En fait on a eu vraiment l'intervention de plusieurs partenaires techniques et financiers ce qui nous a permis de produire un draft provisoire » (entretien réalisé avec un ancien membre de la commission interministérielle chargée de rédiger la stratégie nationale de bonne gouvernance, Bujumbura, août 2014).

En parallèle, la « communauté internationale » influence également le contenu de la stratégie à travers le groupe de coordination des partenaires et selon les dires d'un ancien haut fonctionnaire :

« Lors des réunions du groupe sectoriel bonne gouvernance, on épluchait les différentes matières qu'il fallait mettre dans chaque

axe [...], et tout ce qui était retenu [par les bailleurs] était incorporé dans la stratégie » (entretien réalisé avec un ancien ministre, Bujumbura, septembre 2014).

L'État : acteur central de l'action publique

L'influence internationale se ressent particulièrement lors de l'élaboration de la stratégie nationale de bonne gouvernance, toutefois le poids des bailleurs de fonds doit être nuancé au moment de sa mise en œuvre. Depuis l'adoption de cette stratégie en octobre 2011, l'élite gouvernementale n'a cessé d'élaborer des mesures visant, non seulement, à réinterpréter les politiques définies dans son cadre, mais également à aller clairement à son encontre. Dès lors, une fois arrivé au terme de cette stratégie nationale et de son plan d'action, de nombreux rapports et indicateurs tant nationaux qu'internationaux soulignent le manque d'avancées dans les différents axes de la stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption¹⁸.

Les écarts entre les discours et les pratiques, que les approches néo-institutionnalistes abordent à travers le concept de « découplage », sont un phénomène connu des analystes de l'action publique (Meyer et Rowan, 1977). Celui-ci semble cependant accentué dans les sociétés africaines postcoloniales où la présence internationale contribue à :

« [...] l'injection par l'extérieur d'une strate supplémentaire de normes, règles et d'institutions à la pluralité des normes existantes, sans les faire disparaître » (Fouilleux et Balié, 2009 : 140).

Plus concrètement, dans un contexte « sous régime d'aide », les gouvernements africains pratiquent un « double langage » (Hiboux, 1998), dès lors qu'ils adoptent les « standards internationaux » tout en gérant « les conditions de reproduction de leur pouvoir et de leur autorité selon des normes politiques fort différentes » (Chauveau *et al.*, 2001 : 150). Ainsi, au moment de formuler des instruments contraignants, l'action

¹⁸ Voir notamment les sites internet suivants : www.olucome.bi, www.transparency.org/country, www.moibrahimfoundation.org, info.worldbank.org/governance/wgi/ (consultés le 6 octobre 2015) ; et le rapport de International Crisis Group (2012).

publique se resserre autour de l'État qui reprend une place centrale (Nakanabo Diallo, 2014) rendant par là même les leviers des bailleurs de fonds inefficaces.

Du discours...

Alors que la stratégie nationale de bonne gouvernance avait été validée par les hautes autorités de l'État lors du Forum politique de mai 2011, l'adoption de cette dernière, deux mois plus tard, par le Conseil des ministres devait représenter une formalité. Toutefois, les ministres refusent d'approuver la stratégie en l'état et demandent à retravailler le document. À ce niveau, le ministre de la Bonne Gouvernance affirme avoir « reçu toutes les foudres du ministre de la Justice » lorsqu'il a présenté, au Conseil des ministres, la partie de la stratégie se référant à la mise en place d'une Haute Cour de justice – seul organe compétent pour juger le chef de l'État pour haute trahison (entretien réalisé avec un ancien ministre, Bujumbura, août 2014). Le ministre de la Justice lui aurait fait part de son objection en affirmant en pleine séance :

« Monsieur le ministre de la Bonne Gouvernance, ça ce n'est pas possible, il faut tenir compte de notre contexte. Si vous mettez en place cette structure, ça sera dramatique, n'importe qui va initier des procès au président et ça risque de créer le chaos » (entretien réalisé avec un ancien ministre, Bujumbura, août 2014).

Plus précisément, dans le procès-verbal de ce Conseil des ministres, il est mentionné que la stratégie doit être retravaillée dans l'idée « d'adapter les exigences des partenaires aux réalités et aux valeurs burundaises »¹⁹. Pour ce faire, il est spécifié qu'il faut « supprimer les formulations contraires à la souveraineté nationale » et « reformuler les stratégies dans le domaine de la justice »²⁰.

À la suite de ce Conseil des ministres, une commission est nommée pour retravailler le document et une nouvelle version de la stratégie comportant des modifications majeures est transmise aux bailleurs de fonds en septembre 2011 (ministre conseiller, chargé de la coopération,

¹⁹ PV Conseil des ministres, juillet 2011, archive personnelle.

²⁰ *Ibid.*

bailleur bilatéral, Bruxelles, octobre 2015). La « communauté internationale » et plus particulièrement la Belgique – qui avait conditionné le décaissement de 50 millions d’euros à l’adoption de cette stratégie – font pression sur le gouvernement pour qu’il revienne en arrière. Le 20 octobre 2011, le Conseil des ministres finit par adopter une version de la stratégie proche de celle validée lors du Forum politique de mai. Cependant, si le paragraphe dédié à la Haute Cour de justice est inscrit comme action prioritaire dans l’axe 1 de la stratégie, les membres du gouvernement ne semblent pas enclins à la mettre en place. À ce sujet, un ministre nous signale que, au moment des négociations qui ont précédé l’adoption du document, certains membres du gouvernement ont dit :

« Bon voilà laissons tomber, mais nous savons ce que nous allons faire, ça veut dire qu’après ils ne mettront jamais en place cette Cour, même si la stratégie est là » (entretien réalisé avec un ancien ministre, Bujumbura, août 2014).

Donnant du crédit à cette révélation, il faut mentionner que, quatre ans plus tard, le Burundi ne possède toujours pas de Haute Cour de justice.

Si les exemples sont nombreux, le « double langage » qu’on observe dans le domaine de la justice est particulièrement illustratif de la juxtaposition « de règles officielles non appliquées ou non applicables, [...] et des règles "de fait", elles-mêmes diverses » (Chauveau *et al.*, 2001 : 150). Ainsi, les discours « officiels » du président Pierre Nkurunziza et le contenu de la stratégie de bonne gouvernance alignés sur le référentiel global en termes de « bonne gouvernance » apportent au Burundi une certaine légitimité internationale et deviennent des références dans les rapports du gouvernement avec les bailleurs de fonds. L’adoption de la stratégie en 2011, peu de temps après la réélection de Pierre Nkurunziza à la tête de l’État, permet au gouvernement du CNDD-FDD de percevoir le plus longtemps possible les financements internationaux. D’ailleurs en octobre 2012, les principaux bailleurs de fonds promettent d’importantes sommes au Burundi, lors d’une conférence organisée à Genève. Néanmoins, face à ce double langage, les bailleurs de fonds ne semblent pas dupes et en 2014 un fonctionnaire international relève au sujet de la stratégie que :

« Sur le papier c'est un plan excellent accepté par tout le monde, mais la mise en œuvre laisse à désirer dans la mesure où il n'y a pas vraiment de volonté politique derrière, [tout en rajoutant que] comme toujours, c'est pour le show. [Le gouvernement] met en place des mesures pour faire plaisir aux bailleurs, mais après il n'y a rien de concret qui sort » (entretien réalisé avec un conseiller politique, coopération multilatérale, Bujumbura, février 2014).

... à la survie de l'élite politique

Malgré un travail de « dépolitisation » (Ferguson, 1990) orchestré par les bailleurs de fonds *via* une assistance technicisée, les mesures dites de « bonne gouvernance » – pluralisme politique, État de droit, lutte contre la corruption, etc. – demeurent toujours hautement politiques et touchent directement à la reproduction du pouvoir (Cartier-Bresson, 2000, cité par Jacquemot, 2010). En effet, dans le contexte burundais, les « normes internationales » en termes de « bonne gouvernance » entrent en contradiction avec les logiques de reproduction du pouvoir que l'on pourrait qualifier de « néo-patrimoniales ». Selon ce concept développé par J.-F. Médard (1991) :

« [...] en raison de l'absence de fondements symboliques bien intériorisés par les populations, c'est-à-dire de légitimité, [l']État ne [peut] se faire accepter que par une politique de coercition d'un côté, de distribution, de patronage, de l'autre » (Médard, 1991 : 105).

Plus précisément, sans être l'apanage du CNDD-FDD, l'élite burundaise se maintient au pouvoir notamment à travers l'accumulation des ressources, l'entretien de relations clientélistes, la personnalisation du pouvoir et la conduite de pratiques coercitives²¹. Fait parlant, c'est à travers un important système de récompenses à l'intention de ses soutiens potentiels que le CNDD-FDD consolide sa position politique. En 2011, un sondage affirme qu'un cinquième de la population burundaise vote pour quelqu'un qui lui a promis du travail, ce taux passe même à 41 % chez les électeurs indécis (Helbig de Balzac *et al.*, 2011). L'accès à des postes dans

²¹ Voir notamment Nimubona (2010) et Vandeginste (2009).

la fonction publique est d'autant plus important qu'il est difficile d'en trouver dans le secteur privé²².

À mesure que les élections de 2015 se rapprochent, l'élite au pouvoir élabore des politiques qui visent avant tout à garantir sa réélection, quitte à s'éloigner du référentiel de la « bonne gouvernance ». La question de la liberté de parole permet d'illustrer ce phénomène. Depuis son élection en 2005, le CNDD-FDD a une grande méfiance envers les médias et la « société civile » qu'il perçoit comme proches de l'opposition. Si dans l'axe 1 de la stratégie consacré à la gouvernance politique et démocratique, il est mentionné parmi les actions prioritaires la « promotion d'une presse libre et responsable » et « l'émergence d'une société civile dynamique », le gouvernement du président Nkurunziza n'a cessé d'adopter des mesures allant à l'encontre de ces objectifs. Premièrement, une loi adoptée en 2013 limite les droits et les libertés des organisateurs de manifestations et de réunions publiques qui peuvent être tenus responsables au civil et au pénal des infractions commises en ces occasions. Deuxièmement, en ce qui concerne la presse, une loi adoptée en juin 2013 porte notamment atteinte au secret des sources et à la liberté d'informer²³. En parallèle à ces restrictions légales, le CNDD-FDD s'appuie largement sur la violence pour se maintenir au pouvoir. Il a mis en place une véritable politique d'intimidation envers les acteurs de la scène médiatique et associative burundaise qui s'est fortement intensifiée depuis mai 2015 et le début des manifestations contre le troisième mandat du président Nkurunziza²⁴. Dès lors, les forces de l'ordre et en particulier la police nationale du Burundi (PNB) utilisent de manière quasi quotidienne la violence pour réprimer, emprisonner de manière abusive, voire tuer des manifestants, des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme.

²² Le Burundi est l'un des pays les plus pauvres du monde. En 2014, son indice de développement humain (IDH) le classait à la 180^e place sur 187 (voir la fiche pays : hdr.undp.org).

²³ Cela dit, suite à d'intenses contestations de la « société civile » certains articles litigieux ont été invalidés par la Cour constitutionnelle alors que d'autres ont été supprimés par l'Assemblée nationale après que la loi ait été révisée en mars 2015.

²⁴ En 2009, Ernest Manirumwa, vice-président de l'Observatoire de la lutte contre la corruption et les malversations économiques (Olucome), a été assassiné. Bien que globalement ignoré par les acteurs internationaux, cet événement a structuré les discussions autour de l'élaboration de la stratégie de bonne gouvernance.

Alors que les bailleurs de fonds dénoncent régulièrement les répressions conduites par la PNB, il est intéressant de rappeler que cette même police a été amplement renforcée par ces mêmes acteurs internationaux à travers l'axe 1 de la stratégie consacré à l'État de droit.

Conclusion

Au regard des éléments présentés dans cet article, l'analyse des politiques publiques dans le domaine de la « bonne gouvernance » au Burundi permet de penser l'État dans sa complexité. Si la stratégie nationale de bonne gouvernance s'aligne sur les priorités définies par les bailleurs de fonds, l'élite du CNDD-FDD au pouvoir n'a cessé d'élaborer des mesures allant à son encontre. Malgré une continuité dans le soutien apporté par la « communauté internationale » à la « bonne gouvernance », le parti au pouvoir dispose non seulement d'une marge de manœuvre lui permettant une certaine réinterprétation du référentiel global, mais également d'une véritable capacité de blocage. Ainsi notre analyse démontre que l'influence exercée par les bailleurs de fonds se situe avant tout au niveau bureaucratique, c'est-à-dire par des interactions entre les fonctionnaires de l'administration burundaise et internationale ainsi qu'au niveau des discours politiques. Cependant, les questions de « bonne gouvernance » demeurent toujours hautement politiques et les leviers des bailleurs de fonds visant à influencer les politiques publiques dans ce domaine, sont mis en échec lorsque les « standards internationaux » entrent en contradiction avec les modalités de reproduction du pouvoir burundais. Dès lors, l'action publique se recentre autour de l'élite dirigeante et l'influence internationale doit être fortement nuancée.

Depuis 2015, alors que la stratégie nationale de bonne gouvernance est arrivée à son terme, le pays est confronté à une importante crise politico-sécuritaire. Élément central du processus de paix, en 2000, les politiques de « bonne gouvernance » n'ont pas atteint les objectifs escomptés et c'est sous le signe de la violence ainsi que de la peur que débute le troisième mandat du président Nkurunziza (International Crisis Group, 2016). En parallèle, les récentes coupes des bailleurs de fonds ont, en réduisant les capacités de redistribution du régime, non seulement conduit à un rétrécissement des cercles bénéficiaires, mais également renforcé les

besoins du CNDD-FDD d'asseoir son pouvoir par la coercition. Dans ce contexte, la stratégie de bonne gouvernance n'a pas été reconduite contrairement à ce qui était initialement prévu.

Bibliographie

- BERGAMASCHI I., 2011, « "Appropriation" et lutte contre la "pauvreté au Mali", interprétations, pratiques et discours concurrents », *Revue Tiers Monde*, 205 : 135-150.
- BRISEID M., COLLINSON L., KLEIN R. et SCHJETLEIN L., 2008, « Domestic Ownership or Foreign Control? A content Analysis of Poverty Reduction Strategy Papers from Eight Countries », Occasional Paper, n° 5, London, Crisis States Research Centre, 67 p.
- CHARLES C., DIJAKOVIC V., KAEMPFER M. et KOZLOVA M., 2007, « Vers l'harmonisation des conceptions de la gouvernance ? », in FABRE J., MEISEL N. et OULD-AOUDIA J., « Conception de la gouvernance, Regards croisés de la Banque mondiale, de la Commission européenne et du PNUD », note d'analyse en ligne, <http://www.institut-gouvernance.org/docs/note1-irg.pdf> (consulté le 9 février 2019).
- CHEMOUNI B., 2014, « The 2015 Elections in Burundi: Towards Authoritarianism or Democratic Consolidation ? », *DemocracyinAfrica.org*, 3 février, <http://democracyinAfrica.org/2015-elections-burundi-towards-authoritarianism-democratic-consolidation/> (consulté le 28 mars 2019).
- CASTEL-BRANCO C., 2008, « Aid Dependency and Development a Question of Ownership? A critical View », Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Economicos, 61 p.
- CHAUVEAU J.-P., LE PAPE M. et OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2001, « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques », in WINTER G. (éd.), *Inégalité et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala : 145-162.
- CHRÉTIEN J.-P., 2000, « Le Burundi après la signature de l'accord d'Arusha », *Politique africaine*, 80 : 136-151.

- CORNWALL A. et BROCK K., (novembre) 2005, « Beyond Buzzwords. "Poverty Reduction", "Participation" and "Empowerment" in Development Policy », London, United Nations Research Institute for Social Development, 26 p.
- CURDES, 2007, « Focus groups sur la gouvernance au Burundi », 3 au 12 avril 2007, Rapport final, Bujumbura, 49 p.
- CURTIS D., 2012, « The international peacebuilding paradox: power sharing and post-conflict governance in Burundi », *African Affairs*, 112(446) : 72-91.
- DEBONNEVILLE J., DIAZ P., 2013, « Les processus de transfert de politiques publiques et les nouvelles techniques de gouvernance. Le rôle de la Banque mondiale dans l'adoption des programmes de conditional cash transfers aux Philippines », *Revue Tiers Monde*, 216 : 161-178.
- ENGUÉLÉGUÉLÉ M., 2008, « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », *Politique et Sociétés*, 27(1) : 3-28.
- FERGUSON J., 1990, *The Anti-politics Machine: Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FINNEMORE M., 1993, « International Organizations as Teachers of Norms: the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy », *International Organization*, 47(4) : 565-597.
- FOUILLEUX È. et BALIÉ J., 2009, « Le double paradoxe de la mise en place de politiques agricoles communes en Afrique. Un cas improbable de transfert de politique publique », *Pôle Sud*, 31 : 129-149.
- HASSENTEUFEL P., 2011, *Sociologie politique de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- HARRISON G., 2001, « Post-Conditionality Politics and Administrative Reform: Reflections on the Cases of Uganda and Tanzania », *Development and Change*, 32(4) : 657-679.
- HELBIG DE BALZAC H., INGELAERE B. et VANDEGINSTE S., 2011, « Pratiques de vote et pensées politiques des électeurs durant les élections de 2010 au Burundi », Discussion Paper, ISSN 2033-7329, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 48 p.
- HIBOU B., 1998, « Retrait ou redéploiement de l'État », *Critique internationale*, 1, octobre : 151-168.

- HYDEN G. et COURT J., 2002, « Governance and Development », World Governance Survey Discussion Paper 1, United Nations University, 34 p.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2012, « Burundi : La crise de corruption », Rapport Afrique, n° 185, Bujumbura/Nairobi/Bruxelles, 21 mars, 32 p.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2016, « Burundi anatomie du troisième mandat », Rapport Afrique, n° 235, Nairobi/Bruxelles, 20 mai, 26 p.
- JACQUEMOT P., 2010, « La résistance à la "bonne gouvernance" dans un État africain. Réflexion autour du cas congolais (RDC) », *Revue Tiers Monde*, 204(4) : 129-146.
- MÉDARD J.-F. (éd.), 1991, *États d'Afrique noire. Formations, mécanismes et crise*, Paris, Karthala.
- MEYER J.W. et ROWAN B., 1977, « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *The American Journal of Sociology*, 83(2) : 340-363.
- NAKANABO DIALLO R., 2013, « Politique de la nature et nature de l'État. (Re)déploiement de la souveraineté de l'État et action publique transnationale au Mozambique », thèse de doctorat en science politique sous la direction de Dominique Darbon, université de Bordeaux, Bordeaux, 574 p.
- NAKANABO DIALLO R., 2014, « Les paradoxes du régime de l'aide, entre injonctions internationales et logiques nationales. Le cas d'une enclave bureaucratique au Mozambique », *Mondes en développement*, 165 : 51-63.
- NIMUBONA J., 2010, « Le masque ethnique du clientélisme politique au Burundi », in Darbon D. (éd.), *Le comparatisme à la croisée des chemins. Autour de l'œuvre de Jean-François Médard*, Paris, Karthala : 99-111.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, 2005, « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle », Forum à haut niveau, Paris, 28 février - 2 mars.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2004, « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique », *Politique africaine*, 96 : 139-62.
- PALIER B. et HASSENTEUFEL P., 2001, « Le social sans frontières ? Vers une analyse transnationaliste de la protection sociale », *Lien social et Politiques*, 45 : 13-27.

- PALIER B. et SUREL Y., 2005, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55 : 7-32.
- PLANK M., 1993, « Aid, debt and the end of sovereignty », *Journal of Modern African Studies*, 31(3) : 407-430.
- POUILLAUDE A., 1999, « La "bonne" gouvernance, dernier-né des modèles de développement. Aperçu de la Mauritanie », Documents de travail, n° 37, Centre d'économie du développement, université Montesquieu-Bordeaux IV, Bordeaux, 31 p.
- RAFFINOT M., 2010, « L'appropriation (ownership) des politiques de développement : de la théorie à la pratique », *Mondes en développement*, 149 : 87-104.
- RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, 2008, « Étude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi », Bujumbura, 80 p.
- RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, 2011, « Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption », Bujumbura, 78 p.
- RISSE T., ROPP S. et SIKKINK K. (éds), 1999, *The Power of Human Rights, International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- UVIN P., 2010, « Structural causes, development co-operation and conflict prevention in Burundi and Rwanda », *Conflict, Security & Development*, 10(1) : 161-179.
- VANDEGINSTE S., 2009, « Le Burundi à la veille des élections de 2010 : entre la voie du dialogue et celle de la violence politique », *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*, in MARYSSE S., REYNTJENS F. et VANDEGINSTE S. (éds), Paris, L'Harmattan : 71-88.
- WHITFIELD L. et MAIPOSE G., 2008, « Gérer la dépendance : les causes de la faible "appropriation" dans les pays africains, et les stratégies pour en sortir », note analyse, n° 34, Oxford, Oxford University, 8 p.
- WHITFIELD L. (éd.), 2009, *The New Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, Oxford University Press.
- WORLD BANK, 1989, « Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study », Washington, 322 p.

Justine Hirschy est chercheure en sociologie

Institut des sciences sociales et politiques, université de Lausanne (Suisse)

E-mail : justine.hirschy@gmail.com