



NOPOOR POLICY BRIEF



nopoor

Enhancing Knowledge for
Renewed Policies against Poverty

La situation socio-politique au Burundi vue d'en bas : état des lieux et aspirations citoyennes pour éclairer les stratégies de sortie de crise

Ce *policy brief* fournit une lecture des soubassements de la crise politique au Burundi, qui a débuté en mars 2015. Il est basé sur les résultats du module Gouvernance, Paix et Sécurité harmonisé au niveau africain (*GPS-SHaSA*) et réalisé en 2014 auprès d'un échantillon de 13 000 personnes. Il propose un certain nombre d'éléments pour une stratégie de sortie de crise.

Numéro: 4

Mars 2015

Mireille Razafindrakoto, DIAL, IRD, Paris, France, razafindrakoto@dial.prd.fr

François Roubaud, DIAL, IRD, Paris, France, roubaud@dial.prd.fr

Introduction

Suite à la décision du Président Pierre Nkurunziza de se représenter pour un troisième mandat aux élections initialement prévues le 26 juin 2015, la situation politique s'est dramatiquement dégradée (contestations populaires, violences, morts, tentative de coup d'Etat, etc.). La réélection contestée du Président le 21 juillet 2015 n'a évidemment rien réglé, au contraire. Alors que la situation reste explosive et imprévisible, menaçant chaque jour de dégénérer, l'enquête sur la *Gouvernance, la Paix et la Sécurité* réalisée en 2014 par l'Institut de Statistiques et d'Etudes Economiques du Burundi (ISTEEBU), avec l'appui institutionnel du PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) et le soutien scientifique de DIAL (IRD), portant sur un échantillon de plus de 13 000 personnes, constitue une source unique pour comprendre le contexte dans lequel cette crise intervient. Représentative des expériences et des opinions des citoyens elle met en lumière leurs convictions, leurs problèmes et leurs attentes, offrant ainsi autant de pistes pour l'élaboration d'une stratégie de sortie de crise, respectueuse de la démocratie. Cette dernière sera d'autant plus soutenable qu'elle prendra en compte les aspirations populaires. Tel est l'objet de ce *Policy Brief*.

FAITS ET ANALYSE

Un processus de transition post conflit réussi malgré des défaillances

Une société apaisée et des conflits de basse intensité

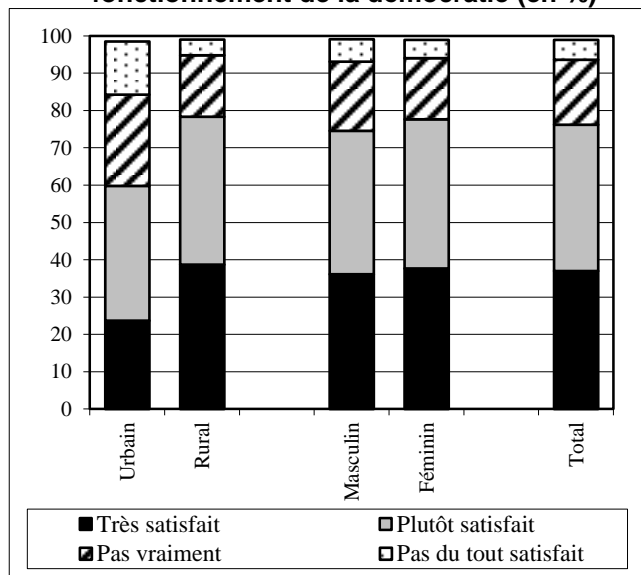
Le processus de réconciliation nationale et de normalisation amorcé en 2005, après plus d'une décennie de

guerre civile, peut être considéré jusqu'en 2014 comme un relatif succès. Tous les indicateurs convergent pour démontrer que jusqu'aux événements récents, le Burundi était une société apaisée, caractérisée par des tensions sociales et politiques de basse intensité. L'immense majorité des Burundais (91 %) se sent en sécurité dans leur vie de tous les jours. Ce faible niveau de menaces perçues va de pair dans les faits avec de faibles taux d'atteintes aux biens et aux personnes et de détention d'armes de tous ordres. En 2014, non seulement le niveau de conflictualité ressenti était faible (moins de 6 % jugeaient que les tensions sont très élevées dans leur localité), mais il était en recul. La population était d'ailleurs convaincue que le reflux allait se poursuivre en 2015. Les conflits étaient avant tout de type ordinaire, la première raison invoquée étant des disputes foncières. A contrario, moins de 2 % des conflits étaient liés aux questions ethniques, pourtant au cœur des violences du passé. Ce diagnostic est confirmé par la faible proportion de ceux qui se déclarent victimes de discriminations ethniques (4,5 %), dans un contexte général où les discriminations étaient peu répandues : leur source principale est d'ordre économique et affecte 7% de la population.

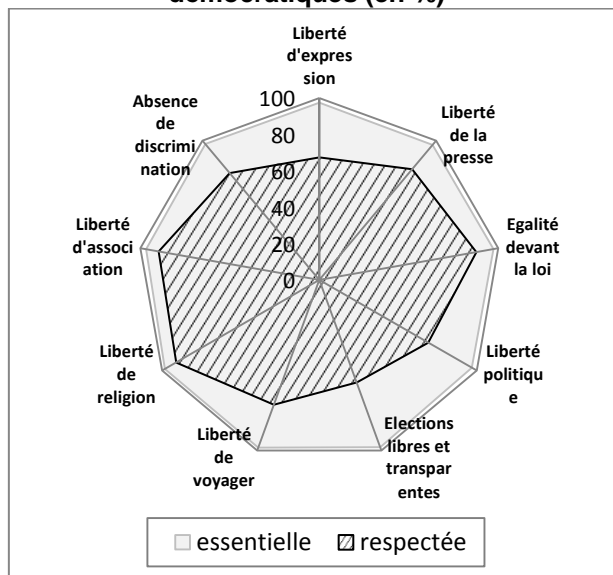
Un diagnostic nuancé mais plutôt positif en matière de respect des droits de l'homme et de la démocratie

Le climat de confiance sur le plan sécuritaire s'accompagne d'un certain optimisme en matière de respect de la démocratie et des droits de l'homme dans le pays. Ainsi plus des trois quarts de la population (76 %) affirment que la démocratie fonctionne très bien ou plutôt bien. A contrario, seuls 5 % pensent qu'elle fonctionne très mal. Le bilan concernant les droits de l'homme est à l'avenant, avec 71 % de satisfaits (très ou plutôt). Lorsqu'on creuse plus avant, le diagnostic de la population est plus nuancé. Si la « liberté de religion » et la « liberté d'association » semblent globalement assurées (90 % de la population l'affirment), dans le domaine politique, le bilan est moins bon. Seulement 69 % des Burundais considèrent que les « libertés politiques » sont respectées. La situation va en s'aggravant avec la « liberté d'expression » (67 %) et la « transparence et la liberté des élections » (60 %).

Degré de satisfaction concernant le fonctionnement de la démocratie (en %)



Appréciation du respect des principes démocratiques (en %)



Source : Enquête ECVMB 2014, module GPS-SHaSA, ISTEUBU ; calculs des auteurs.

Un haut niveau de confiance dans les institutions

Le niveau élevé de confiance des Burundais à l'égard des institutions est un autre indice qui témoigne d'un climat socio-politique favorablement orienté. En dépit du fait qu'ils se plaignent de la corruption, plus des trois quarts des citoyens déclarent faire confiance à chacune des 11 institutions identifiées dans l'enquête.

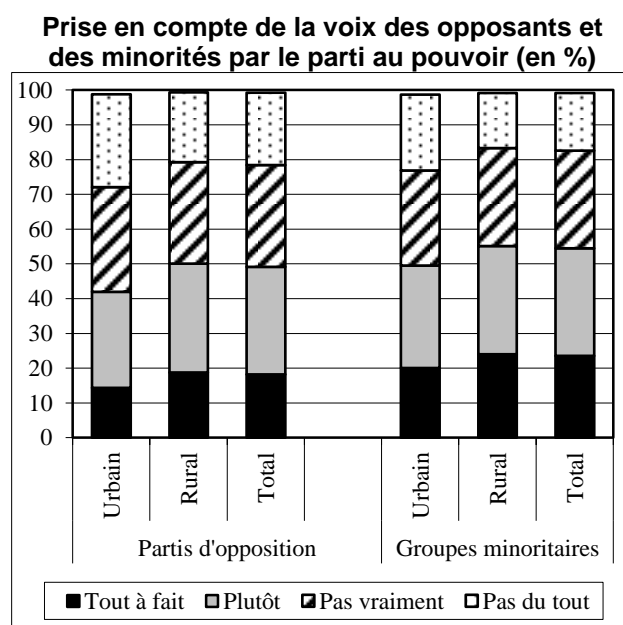
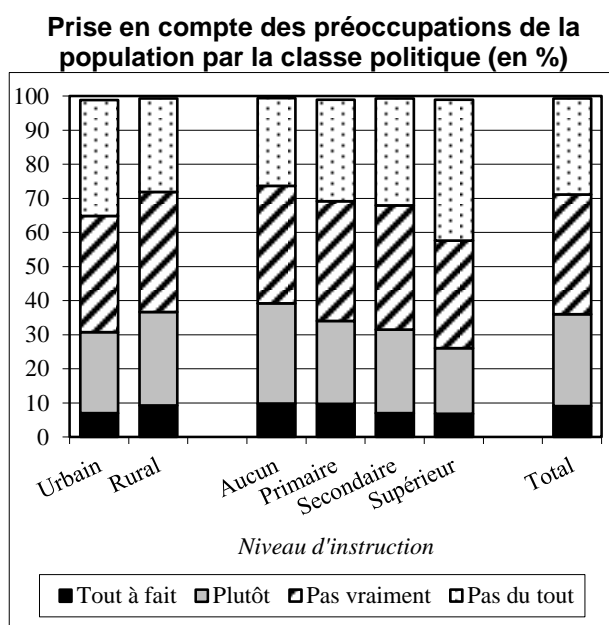
85 % font confiance à l'administration en général, et plus de 90 % aux services de santé ou d'éducation publique. Trois institutions se distinguent des autres avec des niveaux de confiance relativement plus faibles : l'administration fiscale, la police et la justice. Très directement en lien avec les événements en cours, l'armée obtient 93 % (86 % en milieu urbain) d'opinions favorables, soit un taux largement supérieur à celui de la police (80 % au total ; 64 % des urbains) qui est aujourd'hui en charge de la répression de la contestation. Du côté politique, le parlement est très favorablement jugé (90 %), et surtout le Président, qui arrive en tête avec un taux de confiance de 93 % (quelles qu'en soient les raisons, du fait du respect dû à son statut ou des réalisations accomplies sous son mandat) jusqu'aux dérapages pré-électorales de 2015. Il est cependant à noter que les urbains se montrent beaucoup plus critiques que les ruraux.

... mais un équilibre fragile et compromis

Ce bilan globalement positif ne doit pas faire oublier les faiblesses structurelles du système en place, lesquelles rappellent l'importance de trouver une solution démocratique à la crise actuelle deux éléments largement mis en avant par la population ;

Le profond discrédit de la classe politique et l'emprise du parti au pouvoir

Une démocratie efficace ne peut fonctionner que s'il existe des hommes et des femmes politiques ainsi que des partis qui jouent leur rôle d'intermédiaires démocratiques. Ces derniers sont censés représenter la pluralité des opinions, relayer la voix des citoyens et porter leurs revendications. Force est de constater que l'opinion de la population sur la classe politique dans son ensemble est peu reluisante. Moins d'un Burundais sur dix (9 %) déclare que les acteurs politiques prennent vraiment en compte les préoccupations et les demandes de la population, tandis que 27 % pensent qu'ils les prennent plutôt en compte. Au centre du jeu politique, le parti au pouvoir divise la population : pour 45 % il ne prend pas en compte les demandes des minorités ; pour la moitié des citoyens, les voix des partis d'opposition sont ignorées. Sur ces points, les jugements sont particulièrement sévères chez les urbains et les diplômés.



Source : Enquête ECVMB 2014, module GPS-SHaSA, ISTEEDU ; calculs des auteurs.

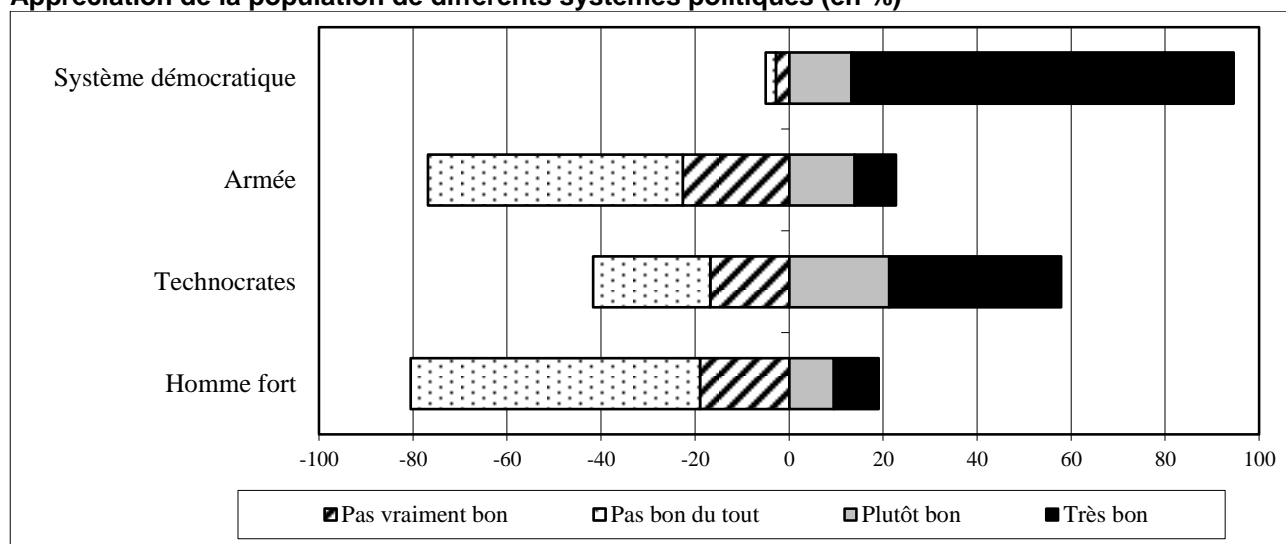
Ceci signifie en contrepartie que pour les deux tiers restants, les politiciens ne pensent qu'à leurs intérêts personnels. La mobilisation d'un clan au sein du parti au pouvoir pour pousser le Président à se représenter en est la plus récente illustration. Cette défiance populaire à l'égard des intermédiaires politiques risque de fragiliser la construction et la consolidation démocratique en cours, la population pouvant être amenée à se tourner vers l'armée par exemple, et à remettre en question son adhésion au système démocratique.

Une crise imposée d'en haut qui entre en collision avec les aspirations démocratiques

Malgré les défaillances du système politique actuel, la quasi-totalité de la population (95 %) affirme être en faveur d'un système démocratique. Ce type de système politique est de loin plus apprécié que tout autre mode de représentation. En particulier, la population se montre fondamentalement opposée à toute forme de régime autoritaire, qu'il soit dirigé par un « homme fort » ou par l'armée. Moins d'un adulte sur quatre juge ces régimes de façon positive (19 % pour l'hypothèse d'un « homme fort », 23 % pour un régime militaire). Même un gouvernement apolitique, constitué de technocrates, n'aurait pas la faveur des Burundais. Le rejet d'un régime autoritaire et l'exigence du respect de la constitution sont également confirmés par la dernière enquête *Afrobaromètre*. Celle-ci montre que six Burundais sur dix (62 % au total et 82 % en milieu urbain) soutiennent la limitation des mandats présidentiels à deux, une opinion de plus en plus partagée (ils étaient 51 % en 2012).

La démocratie que soutiennent massivement les citoyens a un contenu très précis. Des neuf principes de la démocratie retenus dans l'enquête, tous sont considérés essentiels par au moins 97 % d'entre eux (voir graphique ci-dessus). Selon la population, par essence une démocratie se doit d'assurer l'organisation « d'élections libres et transparentes », « la liberté d'expression », « la liberté de la presse » et « la liberté politique (choix de son parti) », mais également « la liberté de culte », « la liberté d'association » et « la liberté de voyager ». Les Burundais exigent également, et avec autant de force, « l'égalité devant la loi » et « l'absence de discrimination ». C'est donc dire que les Burundais non seulement appellent la démocratie de leurs vœux, mais ils en ont aussi une conception universaliste. L'idée qu'ils s'en font ne diffère pas de celle qui prévaut dans les démocraties historiques. Le maintien au pouvoir recherché par le président actuel heurte de front ces demandes. De même, une prise du pouvoir par l'armée (comme le coup d'Etat avorté du 14 mai 2015), même si elle pourrait servir, à titre provisoire, de tampon entre la contestation populaire et le pouvoir en place, entrerait à terme en contradiction avec les aspirations profondes des Burundais.

Appréciation de la population de différents systèmes politiques (en %)



Source : Enquête ECVMB 2014, module *GPS-SHaSA*, ISTEEDU ; calculs des auteurs.

IMPLICATIONS ET RECOMMANDATIONS DE POLITIQUES

Les analyses menées ici conduisent à cinq conclusions majeures appelant des recommandations de politiques appropriées:

1- Des citoyens pris en otage par le pouvoir. La crise burundaise n'est pas le reflet d'une crise larvée et profonde qui diviserait la société, mais plutôt d'un coup ponctuel de politique politicienne qui a mis le feu aux poudres. Elle constitue une parfaite illustration des stratégies individuelles de la classe politique que la population dénonce. Ce choix apparaît d'autant plus dangereux que le risque de manipulation politique en vue de radicaliser une opinion jusque-là apaisée, et de faire ressurgir les conflits du passé (notamment les tensions intercommunautaires), est réel.

2- Des aspirations démocratiques profondément ancrées. Les demandes citoyennes sont claires et massivement soutenues : un plus grand respect des règles démocratiques, notamment en ce qui a trait aux droits de l'opposition politique, le recul de la corruption et l'amélioration de la situation économique et du bien-être des Burundais, en particulier en matière de pauvreté, d'emploi, de santé et d'éducation. C'est sur ces bases et dans ce sens qu'une résolution rapide de la crise politique, respectueuse des aspirations populaires, doit être recherchée.

3- Des sanctions sans double punition ni risque d'Etat failli. A court terme, la communauté internationale se doit d'exercer des pressions sur le pouvoir en place, dont la responsabilité est avérée. Néanmoins, si des sanctions doivent être exercées jusqu'au retour à l'ordre démocratique, il convient d'éviter le gel de l'aide internationale. Une telle mesure aurait deux effets néfastes. D'abord, la population pâtirait alors d'une double peine. Ensuite, ce gel accroîtrait le risque d'Etat failli aux conséquences durables. Les flux d'aide devraient être redirigés vers les acteurs non étatiques, ou vers les instances bureaucratiques non politiques.

4- Le renforcement des corps intermédiaires. A moyen et long terme, c'est le seul moyen d'exercer un contre-pouvoir face à des institutions politico-étatiques à la fois écrasantes et discréditées. Il passe bien sûr par la densification de la société civile (en quantité et en qualité), mais aussi par la consolidation de l'indépendance des institutions publiques, nationales et locales.

5- La nécessité d'investir dans l'instrument de mesure et de garantir son indépendance. Sur le front méthodologique, ces analyses montrent le bienfondé de l'approche élaborée dans le cadre de l'initiative *GPS-SHaSA*. Néanmoins et au-delà de la production de résultats scientifiques, il est nécessaire de garantir que ces derniers puissent être diffusés le plus largement possible et sans risque pour leurs auteurs. La situation burundaise met en lumière toute la difficulté à assurer cette fonction essentielle. Il convient donc de mettre en place des structures indépendantes du pouvoir politique susceptibles de garantir la transparence et la liberté de mettre à disposition les travaux issus de ces enquêtes. Le programme statistique européen Pan-African Statistics pourrait être mobilisé à cet effet.

PARAMETRES DE LA RECHERCHE

Les résultats sont issus d'une enquête sur la *Gouvernance, la Paix et la Sécurité* réalisée en 2014 par l'Institut National de la Statistique du Burundi (ISTEEBU), avec l'appui institutionnel du PNUD et le soutien scientifique de DIAL (IRD) dans le cadre du projet NOPOOR, portant sur un échantillon de plus de 13 000 personnes. L'enquête porte sur un échantillon d'adultes de 18 ans et plus, représentatif de l'ensemble de la population au niveau national et des 17 provinces du Burundi. L'enquête *GPS-SHaSA* sur la Gouvernance, Paix et Sécurité s'inscrit dans le cadre d'une initiative plus large, d'élaboration et d'harmonisation des statistiques à l'échelle de l'Afrique (*Stratégie pour l'Harmonisation des Statistiques en Afrique*), dont les statistiques GPS constituent le premier chantier. L'initiative *GPS-SHaSA* est coordonnée par l'Union Africaine. Elle est soutenue par le PNUD. Le Burundi est un des pays-pilotes¹.

¹ Pour plus de détails, voir ISTEEBU (2014), L'état de la gouvernance, de la paix et de la sécurité au Burundi en 2014. Rapport d'analyse du Module SHaSA-GPS, Institut des Statistiques et Etudes Economiques du Burundi, Bujumbura.

PROJECT IDENTITY

PROJECT NAME	Enhancing Knowledge for Renewed Policies against Poverty (NOPOOR)
COORDINATOR	Xavier Oudin, Institut de Recherche pour le Développement, Paris, France oudin@dial.prd.fr
CONSORTIUM	CDE Centre for Development Economics – - Delhi, India CNRS-CSH Centre National de Recherche Scientifique (India unit), Centre de Sciences Humaines / Institut Français de Pondichéry – Pondichéry, India GIGA German Institute of Global and Area Studies – Hamburg, Germany CDD Ghana Centre for Democratic Development – Accra, Ghana GRADE Grupo de Analisis para el Desarrollo – Lima, Peru IfW Kiel Institute for the World Economy – Kiel, Germany IRD Institut de Recherche pour le Développement – Paris, France ITESM-EGAP Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey – Monterrey, Mexico LISER Luxemburg Institute for socio-economic research – Esch-sur-Alzette, Luxemburg Oikodrom The Vienna Institute for Urban Sustainability – Vienna, Austria UA-CEE Université d'Antananarivo – Antananarivo, Madagascar UAM Universidad Autonoma de Madrid – Madrid, Spain UCHILE Universidad de Chile – Santiago de Chile, Chile UCT – SALDRU University of Cape Town – Cape Town, South Africa UFRJ Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, Brazil UNAMUR Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix – Namur, Belgium UOXF-CSAE University of Oxford, Centre for the Study of African Economies – Oxford, United Kingdom UPD Université Paris Dauphine – Paris, France VASS Vietnamese Academy of Social Sciences – Hanoi, Vietnam
FUNDING SCHEME	FP7 Framework Programme for Research of the European Union – Collaborative project- large-scale integrating project for specific cooperation actions dedicated to international cooperation partner countries (SICA).THEME SSH.2011-1 – Tackling poverty in a development context. Grant Agreement No. 290752
DURATION	April 2012 – March 2017 (60 months).
BUDGET	EU contribution: 8 000 000 €.
WEBSITE	www.nopoor.eu
FOR MORE INFORMATION	Contact: Xavier Oudin, oudin@dial.prd.fr Delia Visan, delia.visan@ird.fr
FURTHER READING	www.nopoor.eu Orkin, M., M. Razafindrakoto and F. Roubaud (2015). “Governance, peace and security in Burundi, Mali and Uganda. Comparative NSO data for measuring Goal 16 of the SDGs”. <i>NOPOOR Policy brief</i> . Razafindrakoto, M. and F. Roubaud (2006). “Governance, Democracy and Poverty Reduction: Lessons drawn from the 1-2-3 Surveys in Francophone Africa”, <i>The African Statistical Journal</i> , Vol. 2 43-82